

Laicidad estatal y la garantía de la libertad religiosa

State secularism and the guarantee of religious freedom

Graciela RUOCCO*

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo analizar la libertad religiosa como principio y como derecho humano fundamental, su alcance y límites, en el marco de las relaciones del Estado y las Iglesias y del concepto de laicidad, para finalmente calificar al Estado uruguayo según los parámetros considerados. En este sentido, se consideran los modelos de a) neutralidad del Estado, en el sentido de imparcialidad, b) el respeto a la autonomía interna de las confesiones religiosas; y c) la presencia de normas legales que establecen límites al ejercicio del derecho de libertad religiosa en sus manifestaciones colectivas. En síntesis, los poderes públicos son incompetentes para gestionar, valorar, decidir o inmiscuirse en nada que afecte a las religiones y a su natural desenvolvimiento en la esfera social. Dicho poder no puede ignorar el derecho a la libertad religiosa, ya que ese derecho pone a cargo del Estado, entre otros, el correlativo deber de protegerlo.

PALABRAS CLAVE: laicidad estatal; libertad de cultos; libertad religiosa; relación Iglesia-Estado; derechos humanos y garantías.

* Profesor Titular Grado 5 de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Uruguay. Profesor Titular Grado 5 de Derecho Público de la Universidad de la República. Especialista en Derecho con énfasis en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro de la Red Internacional de Bienes Públicos. Miembro de la Asociación de Derecho Público del Mercosur. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Abogada I de la Dirección Jurídica del Poder Legislativo de Uruguay. Contacto: <ruocco@adinet.com.uy>. Fecha de recepción: 15/07/2019. Fecha de aprobación: 05/10/2019.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze religious freedom as a principle and as a fundamental human right, its scope and limits, within the framework of the relations between the State and the Churches and the concept of secularism, to finally qualify the Uruguayan State according to the parameters considered. In this sense, the models of a) neutrality of the State are considered, in the sense of impartiality, b) respect for the internal autonomy of religious confessions; and c) the presence of legal norms that establish limits to the exercise of the right to religious freedom in their collective manifestations. In short, public authorities are incompetent to manage, value, decide or interfere in anything that affects religions and their natural development in the social sphere. Said power cannot ignore the right to religious freedom, since that right places the responsibility of the State, among others, the correlative duty to protect it.

KEYWORDS: state secularism; freedom of worship; religious freedom; Church-State relationship; Human rights and guarantees.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la libertad religiosa como principio y como derecho humano fundamental, su alcance y límites, en el marco de las relaciones del Estado y las Iglesias y del concepto de laicidad, para finalmente calificar al Estado uruguayo según los parámetros considerados.

Con fundamento en el derecho humano de libertad religiosa, inherente a la persona, se plantean a lo largo de los siglos XX y XXI, los específicos modos de relación entre los Estados y las confesiones religiosas.

Hay un determinado modelo común de relaciones entre el Estado y la religión, basado en la protección y amparo del derecho de libertad religiosa. Modelo, cuyas variantes analizaremos, y que puede ser definido a través de tres características fundamentales:

- a) *neutralidad* del Estado, en el sentido de *imparcialidad*, respecto de las cuestiones religiosas individuales, de modo que las leyes constitucionales y los tratados y convenciones internacionales garantizan la imparcialidad del poder público y la obligación de respetar la libertad de profesar las creencias religiosas, sin discriminación basada en la religión;
- b) el respeto a la *autonomía interna* de las confesiones religiosas; y
- c) la presencia de normas legales que establecen *límites* al ejercicio del derecho de libertad religiosa en sus manifestaciones colectivas, sólo por razones de orden público, de moralidad, de salud o, en fin, de protección de los derechos y libertades de los demás.¹

Esta materia conecta con otra de tipo sustantivo, el *concepto de laicidad*, esto es, la actualmente arraigada separación Igle-

¹ BLANCO, María, "Libertad Religiosa y Laicidad: una Aportación de Derecho Global", *Revista Persona y Derecho*. núm. 60, Universidad de Navarra, 2009 pp. 197-198.

sias-Estado. Atenta contra la laicidad la imposición de un determinado credo religioso y también la imposición del ateísmo o de una sociedad sin Dios. Pero esa distinción entre comunidad política y religiosa, no quiere decir ignorancia de las religiones, indiferencia o animadversión hacia las confesiones religiosas; sino todo lo contrario.

El *concepto de laicidad* da razón de un concreto modo de entender las relaciones entre comunidad religiosa y comunidad civil. Esas relaciones han de estar presididas por los *principios de libertad, igualdad y cooperación*.

Es decir, las creencias o convicciones religiosas, que unen a un grupo o colectividad, no pueden ser motivo de discriminación de ningún tipo. Si los poderes públicos mantienen relaciones con otros colectivos o sectores de la sociedad (como agrupaciones deportivas o culturales, por ejemplo), y esas relaciones se mueven en el contexto del respeto y la cooperación, con mayor motivo en el caso de las confesiones o comunidades religiosas, pues éstas son los cauces específicos, a través de los cuales las personas pueden en la práctica ejercitar uno de los derechos fundamentales: el de libertad religiosa.

En síntesis, la *laicidad* es un concepto de *contenido positivo* que trae como corolario primordial el respeto, la autonomía y la cooperación. De manera que los poderes públicos son incompetentes para gestionar, valorar, decidir o inmiscuirse en nada que afecte a las religiones y a su natural desenvolvimiento en la esfera social. Dicho poder no puede ignorar el derecho a la libertad religiosa, ya que ese derecho pone a cargo del Estado, entre otros, el correlativo deber de protegerlo.

Todo lo cual, no equivale, más aún, es distinto, del *laicismo*², conforme analizaremos.

² *Ibidem*, p. 201.

II. LIBERTAD RELIGIOSA

La *libertad religiosa* es la inmunidad de coacción que a todo hombre corresponde en materia religiosa, cuya defensa y garantía es función del Estado, aunque no sea función exclusiva suya.³

La libertad religiosa es de principio. Y si la libertad religiosa no fuera consagrada especial y expresamente en un texto constitucional, de igual modo, estaría comprendida dentro de los derechos inherentes a la persona humana.⁴

Admitida la libertad religiosa como *principio*, es menester en primer lugar, saber cuál es su contenido, y en segundo lugar, cuáles son sus confines.

A) CONTENIDO Y LÍMITES

Vázquez destaca cuatro *manifestaciones* de la libertad religiosa como derecho: la libertad de conciencia, la libertad de cultos, la libertad de reunión y asociación, y la obligación de difundir esa verdad.⁵

Respecto de la primera manifestación del derecho, la *libertad de conciencia*, la define con DUGUIT, como “...la facultad incontestable que tiene todo individuo, de creer interiormente, íntimamente, lo que quiera en materia religiosa. Supone también la

³ *Ibidem*, p. 206.

⁴ Cfr. LORENZO, Susana, “Calificación del Estado uruguayo en materia religiosa”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988, p. 151.

⁵ VÁZQUEZ, Cristina, “Calificación del Estado uruguayo en materia religiosa”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988, pp. 139-140-141.

libertad de no creer. Así entendida, no es más que una particularización de la libertad de pensar”⁶

Definida como libertad de pensamiento, escapa a todos los designios y propósitos del legislador a quien no le es posible penetrar en lo íntimo de la conciencia individual.

Sobre el punto, señala Delpiazzo: “Respecto a la *dimensión trascendente*, con independencia de convicciones religiosas o posturas ideológicas, es una realidad evidente que la persona humana tiene un espíritu, aspecto en el cual se diferencia de todos los demás seres vivos. Como tal, tiene una conciencia o espacio interior al que nadie puede acceder si uno no quiere, y que permite a cada hombre direccionar su conducta sin que ningún cautiverio o castigo sea capaz de suprimirle ese nivel de libertad interior para sostener una creencia, pensamiento o deseo . A partir de la libertad de conciencia queda claro que cada ser humano es la fuente de su actuar, de la que derivan los derechos a la libertad de expresión, a la libre discusión en la búsqueda de la verdad, a la libertad religiosa (que incluye no sólo creer sino también practicar), a vivir según el dictado de las propias convicciones y, en definitiva, a realizar el proyecto vital que cada uno elija”⁷

La cuestión de la intervención del Estado se plantea recién cuando las creencias religiosas se manifiestan exteriormente, ya sea a través de su exposición oral o escrita. En esta perspectiva, la libertad religiosa, concebida como el *derecho de cada uno de expresar públicamente*, por cualquier medio, sus creencias religiosas, se presenta como una manifestación de la *libertad de opinión* sobre cualquier materia (política, filosofía, economía, arte, etc.).

Ello se desprende del artículo 10 de la Declaración del Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que establece: “Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, aún religiosas(...)”.

⁶ *Ibidem*, p. 139.

⁷ DELPIAZZO, Carlos. “Dignidad humana y principio “pro hómine” en los litigios sobre derechos humanos”. *Revista de Derecho Público* - año 27 - número 54 - diciembre 2018. p. 40

Sin embargo, la religión implica, además de la creencia en ciertos principios o proposiciones de orden metafísico y de la comunicación de esa creencia, el cumplimiento de *ciertos ritos* que corresponden a los dogmas a que se adhiere, es decir la manifestación de las creencias religiosas mediante la práctica del culto correspondiente.

La *libertad de cultos* exige que cada uno sea enteramente libre de exteriorizar su fe a través de actos, ritos, prácticas y ceremonias, dispuestos por la creencia que profesa, que nadie puede ser molestado por ello ni impedido directa o indirectamente de hacerlo, y a la inversa, que nadie pueda ser obligado a practicar tales comportamientos.⁸

En tercer lugar, las relaciones entre el hombre y la divinidad no son puramente individuales, sino que la adhesión al dogma religioso crea una comunidad, y los ritos constituyen una adoración colectiva, lo que evidencia una manifestación de las libertades de los grupos humanos, esto es, *las de reunión y asociación*.⁹

Finalmente, en la medida que en ejercicio de la libertad religiosa, los hombres afirman la existencia de una verdad absoluta y salvadora, las grandes religiones son necesariamente misioneras, a los efectos de difundir esta verdad, lo que es para ellas una obligación ante Dios y los hombres.¹⁰ Este carácter misionero de las religiones nos conduce a una nueva manifestación de la libertad religiosa, cual es, el *proselitismo*.

Lorenzo¹¹, en el mismo sentido, señala que el derecho a la libertad religiosa abarca la libertad de establecer, por los medios que la religión arbitre, los aspectos dogmático-doctrinarios que la constituyen.

Asimismo, le es inherente la libertad de proselitismo, es decir, el conjunto de actividades encaminadas a propagarse o difundir-

⁸ Cfr. VAZQUEZ, C., *op. cit.*, p. 140.

⁹ *Ibidem*, p. 140.

¹⁰ *Ibidem*, p. 141.

¹¹ LORENZO, S., *op. cit.*, pp. 151-152.

se, teniendo expedito a tal fin, el ejercicio de otros derechos, también proclamados como fundamentales, tales como el derecho de reunión, derecho a la libre comunicación del pensamiento, derecho de propiedad, etc.

También, y esto es obvio, implica la libertad de exteriorizarse: los ceremoniales o ritos públicos o privados, a través de los cuales una confesión se manifiesta, constituyen propiamente el aspecto cultural de las religiones

Finalmente, agrega una nueva manifestación de la libertad religiosa, que es consustancial a ella, cual es, la *libertad de enseñanza*, que no excluye la libertad religiosa, aunque no la suponga de necesidad.¹²

Por su parte, Cajarville sostiene la diversidad religiosa como un *fenómeno social* anterior al Estado, y lo caracteriza, en primer lugar, como un *fenómeno individual*, íntimo, de conciencia, que pone en contacto a la persona en su intimidad con Dios; es a la vez un *fenómeno externo* que se manifiesta en los ritos, cultos o ceremonias en adhesión a la divinidad en que se cree; también es un *fenómeno colectivo* que se traduce en organizaciones de carácter asociativo; comporta comportamientos sociales de sus adherentes que no se agotan en el culto; y finalmente, es por definición un *fenómeno proselitista*, en cuanto la propagación de la fe es un deber de quienes creen en ella.¹³

En cuanto a los *límites de la libertad religiosa* LORENZO, siguiendo a SEMINO, señala que la libertad religiosa –en sus diferentes aspectos– no es irrestricta, sino que las limitaciones propias de todos los derechos fundamentales (moralidad, salubridad, derecho ajeno, etc.) le son aplicables. A la vez la autora agrega, los

¹² Ibídem. p. 152.

¹³ CAJARVILLE, Juan Pablo, “Pluralismo religioso y acción estatal”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988, también publicado en *Sobre Derecho Administrativo*. Tomo I. FCU, Montevideo, 2007. Las páginas citadas lo son de esta última obra.

límites del orden público y el contenido del artículo 7° in fine de la Constitución: “Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de *interés general*”.¹⁴

Pueden presentarse numerosas *situaciones de conflicto* del principio de libertad religiosa con otros derechos que reciben igual protección del orden jurídico: por ejemplo, el caso de los Testigos de Jehová, que resisten, en cualquier caso y circunstancia, las transfusiones de sangre y la alimentación intravenosa a sus adherentes. En el caso se evidencia una clara colisión de derechos: por un lado, el principio de libertad religiosa, y por otro, la propia vida de la persona que, si no recibe la transfusión de sangre o la alimentación intravenosa, corre el riesgo de morir. Entre nosotros incluso cabe invocar el deber de todo habitante de cuidar su salud y asistirse en caso de enfermedad, conforme el artículo 44 de la Constitución.¹⁵

Lo mismo sucede en los casos de *vacunación obligatoria*. Se constata una relación de tensión entre el deber del Estado de garantizar la salud de la sociedad (cometido de higiene pública) y el interés de las personas que rechazan la vacunación, en salvaguardia del derecho constitucionalmente garantizado de libertad a cuya protección el Estado está igualmente obligado.

III. LAICIDAD ESTATAL

Decir que el Estado es *laico* es sobre todo expresar una distinción entre dos órdenes. Significa reivindicar por el Estado y para el Estado un orden propio, un ámbito que le corresponde y dentro del

¹⁴ LORENZO, S., *op. cit.*, p. 153.

¹⁵ *Ibidem*, p. 154.

cual su actividad es legítima, así como distinguir otro ámbito u orden religioso ajeno a él.¹⁶

Cagnoni sostiene que cuando mentamos al Estado laico significamos:

1. Que el Estado no adopta una religión ni adhiere a una corriente de pensamiento filosófico; frente a ellas es neutral. Nosotros, siguiendo a Durán Martínez¹⁷, preferimos la calificación de *imparcial*, conforme veremos.
2. que ello deriva de su ser propio, con un ámbito de actividad propia, que concierne al interés general de la sociedad, por lo que su competencia –en grandes rasgos- es la protección de los derechos, el mantenimiento del orden público y la promoción del bienestar.
3. que su neutralidad no implica desconocer ni rechazar los hechos sociales y las instituciones sociales concernientes al ejercicio de la libertad religiosa, con el límite del orden público.¹⁸

Porque como destaca Rodríguez Arana: “Promover, proteger, facilitar, garantizar o asegurar las libertades constituye, pues, la esencia de la tarea de los poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho”.¹⁹

¹⁶ CAGNONI, José A., “Conceptos de Laicidad y Laicismo”. *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo. 1988, pp. 14 a 17.

¹⁷ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Enseñanza religiosa en la educación pública. Marco constitucional uruguayo” *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, Montevideo, La Ley Uruguay, 2012, p. 280.

¹⁸ Cfr. ROTONDO, Felipe, “La religión en la educación pública uruguaya: régimen legal”. *Revista de Derecho* de la Universidad de Montevideo, p. 99. Consultado en: <revistaderecho.um.edu.uy>.

¹⁹ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “La vuelta al Derecho Administrativo (a vueltas con lo privado y lo publico)”. *Revista de Derecho*, Universidad de Montevideo, año IV, núm. 7, 2005, p. 96.

El Estado debe garantizar el ejercicio de la libertad religiosa. Además, el Estado, debe cooperar con las Confesiones religiosas precisamente para hacer efectivo ese derecho. Reconocimiento del derecho fundamental y cooperación son, por tanto, las obligaciones constitucionales que deben caracterizar la tarea del Estado en esta materia.²⁰

A) RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS IGLESIAS

Vázquez²¹ realiza una pormenorizada descripción de los diferentes regímenes existentes en materia de relaciones entre el Estado y las Iglesias o confesiones religiosas, distinguiendo en primer lugar, dos grandes grupos:

- a) *Sistemas de unión* entre el Estado e Iglesia, modernamente denominado “*Estado confesional*”. Dentro de este grupo pueden individualizarse diversas variantes: en las que el Estado se presenta subordinado a la Iglesia, o la Iglesia subordinada al Estado, o en que ambos se encuentran en relación de coordinación. Una variante que la autora destaca, es el llamado “*jurisdiccionalismo*” en que el Jefe de Estado se reserva el derecho de ejercitar alguna intervención en la actividad de la Iglesia.
- b) *Sistemas de separación* entre el Estado y la Iglesia, modernamente denominado “*Estado no confesional*”, que también presenta variantes.
 - a. Sistemas de *separación neutral* llamados “*Estado laico*”, en que éste asume una actitud abstencionista frente a la religión, relegándola a la esfera privada, respetando y protegiendo la libertad religiosa en la misma forma que lo hace con los demás derechos

²⁰ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “La Libertad Religiosa”. Consultado en: <<https://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/libertad-religiosa/20100524075002249211.html>>.

²¹ VÁZQUEZ, C., *op. cit.*, p. 141 y ss.

fundamentales.

- b. Sistemas de *separación benévola* que SEMINO califica de “*Estado neutro*”, en que el Estado testimonia una especial consideración hacia el fenómeno religioso, que incluso puede llegar a fomentarlo por medio de ayudas económicas o de un reconocimiento especial a la personalidad jurídica de la Iglesias. Durán Martínez prefiere utilizar la expresión “*Estado imparcial*”
- c. Sistemas de *separación hostil* también llamados de “*Estado hostil*”, en que el Estado evidencia un sentimiento de desconfianza e intolerancia respecto a la religión en general, imponiendo determinadas trabas para el funcionamiento de las actividades religiosas

Cuadra señalar, dice Vázquez, que la terminología empleada en estas clasificaciones dista mucho de ser pacíficamente aceptada en doctrina. Obsérvese, por ejemplo, que la expresión “*neutralidad*” aparece en dos de las categorías utilizadas.²²

Respecto del segundo de los regímenes individualizados, Lorenzo señala: “En el sistema de *separación benévola*, se supone cierto fomento del Estado a las religiones o a alguna religión, ya sea mediante ayudas de carácter económico, ya sea mediante un reconocimiento especial a la personalidad jurídica de las Iglesias. El sistema de *separación neutral* podríamos señalarlo como el caso típico del Estado laico no confesional.²³ En cuanto al sistema de *separación hostil* entre el Estado y las Iglesias, la autora afirma que consiste en una variante según la cual el Estado no sólo se declara no confesional, no sólo elimina la posibilidad de ayuda de carácter económico a determinadas Iglesias o a las iglesias en

²² VÁZQUEZ, C., *op. cit.*, p. 142.

²³ LORENZO, S., *op. cit.*, p. 150.

general, sino que además el Estado impone determinadas trabas para el funcionamiento de las actividades religiosas.²⁴

B) LAICIDAD Y LAICISMO

Durán Martínez destaca que los términos *laicidad* y *laicismo* son polisémicos. No solamente su sentido ha evolucionado a través de los tiempos, sino que se les ha asignado diversos sentidos, aun en una misma época. A veces esos términos han sido empleados como sinónimos y otras veces con significados diferentes. Y en este último caso, a veces se les ha asignado sentidos absolutamente contrarios y otras veces perfectamente conciliables, pese a su diversidad.²⁵

Existe un *derecho a la laicidad*, entendido como el trato no discriminatorio de los poderes públicos con relación a las creencias religiosas de sus habitantes, o la ausencia de ellas.

El concepto de laicidad positiva ha sido formulado a partir de la doctrina de la separación de los poderes terrenales y espirituales. Lo que no significa que se corten radicalmente las vías de colaboración entre ellos por la sencilla razón de que ambos poderes están comprometidos en la promoción de la dignidad del ser humano. También, como es obvio, el poder civil debe facilitar la dimensión espiritual de la vida humana para que quien quiera pueda realizarla en plenitud sin cortapisas y sin restricciones injustificadas.²⁶

Laicidad y laicismo no son lo mismo. En efecto, la separación de poderes no implica, como entendió el laicismo, que lo temporal y lo espiritual deban estar de espaldas el uno del otro. El ámbito espiritual y la dimensión temporal, no corren en paralelo. Más

²⁴ *Ibidem*, p. 151.

²⁵ DURÁN MARTÍNEZ, A., “Enseñanza religiosa en la educación pública... *op. cit.*”, p. 271.

²⁶ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. Consultado en: <<https://www.diariodeferrol.com/opinion/jaime-rodriguez-arana/>>.

bien, si seguimos una versión abierta, positiva o integradora de la laicidad, resulta que lo religioso y lo político, sin identificarse, han de colaborar estrechamente para garantizar la centralidad de la dignidad del ser humano y de sus derechos fundamentales.²⁷

El *principio de laicidad* “(...) es consagratorio del respeto debido a toda confesión religiosa, a toda doctrina filosófica o idea política que pueda (...) plantearse en el seno de una Sociedad”.²⁸

Por su parte, *laicismo* es una corriente de pensamiento filosófico y moral con implicaciones prácticas que aspira a imponerse a las conciencias, mediante sus medios propios.²⁹

Que el Estado sea laico quiere decir que no ha sido concebido a partir de matrices ideológicas particulares, y sobre todo que no está caracterizado por una orientación confesional. Esta laicidad deberá permitir a la más amplia gama de orientaciones ideológicas y confesionales coexistir en el interior del Estado... “...en la laicidad de las instituciones pueden y deben cohabitar muchas tendencias. Un Estado que se declare ateo... no es un Estado laico”.³⁰

En el mismo sentido, señala Barbé Delacroix, que el “(...) concepto de laicidad concebido como neutralidad religiosa o filosófica del Estado, reclama un plus, algo más que un mero no hacer, que una simple actitud prescindente; demanda una acción de colaboración en el sentido de hacer posible o viable el ejercicio pleno y el goce del derecho a la libertad religiosa, tutelada constitucionalmente como un derecho fundamental de la persona humana”.³¹

²⁷ *Idem.*

²⁸ RICHINO, Álvaro, “Vigencia del principio de laicidad”. *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988, p. 31.

²⁹ CAGNONI, J.A., *op. cit.*, p. 19.

³⁰ *Ibidem*, p. 21.

³¹ BARBÉ DELACROIX, José, “Laicismo y laicidad: manifestaciones contemporáneas”. *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuad-

El pluralismo está en tolerar todas las ideas y no en impartir todas las ideologías. La libertad es el único sistema que garantiza un pluralismo escolar, es decir, no sólo la escuela con pluralismo interno, sino la posibilidad de diversos tipos de escuela, cada una con su carácter propio o su ideario.³²

Hemos sostenido ante que ahora³³, que “(...) si por *laicidad* entendemos la actitud neutral del Estado, de respeto y no de apoyo particular a unas ideas con respecto a otras, el reconocimiento de una Universidad privada, católica, no es más que la consagración de aquel principio (me refiero al pluralismo), su concreción; mas si consideramos la expresión con el sentido de *laicismo*, en tanto que sistema doctrinario que preconiza la erradicación de la religión de la familia y en la sociedad, utilizando como medio la enseñanza, entonces sí, la autorización para el funcionamiento de cualquier Universidad privada que profese un determinado credo, será ilegítima. De ahí la necesidad de distinción de ambas expresiones, al punto que la que ha recibido consagración constitucional en Uruguay es la primera.³⁴

El *laicismo* ha exacerbado a tal grado la separación entre lo secular y lo religioso que termina negando todo status y legitimidad pública a esta última expresión, admitiéndola solo en el plano de la intimidad de la persona y en el seno acotado de una Iglesia o de

ernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988, p. 24.

³² ÁLVAREZ, J., “La Libertad y el Pluralismo”, *Estudios de Ciencias y Letras*, núm. 6, Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras de Montevideo. Montevideo. 1983, p. 143.

³³ RUOCCO, Graciela, “Algunas manifestaciones de la libertad de enseñanza”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988, p. 127.

³⁴ CONFERENCIA EPISCOPAL URUGUAYA, *La Iglesia Católica en el Uruguay y la situación actual de la educación*. Documento de 23-XI-76; BARBE PÉREZ, Héctor, *Proceso educativo del Uruguay*. Montevideo. 1981, p. 89.

un ámbito privado, como algo que se debe “tolerar” (en el sentido de “soportar”), pero al que no se otorga ninguna virtud social. Rechaza otorgar en las aulas un lugar al fenómeno religioso, a las interrogantes sobre la trascendencia y a las preguntas sobre el fin último de la existencia.³⁵

La expresión *laicismo*, en un sentido distinto que el antes expuesto, se centra en la imposición de una sociedad sin ninguna religión. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española dice que el laicismo es la “doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad, y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa”. Debe considerarse, por tanto, una doctrina más, pero no la única.³⁶

En palabras de Juan Pablo II “(...) en el ámbito social se va difundiendo también una mentalidad inspirada en el laicismo, ideología que lleva gradualmente, de forma más o menos consciente, a la restricción de la libertad religiosa hasta promover un desprecio o ignorancia de lo religioso, relegando la fe a la esfera de lo privado y oponiéndose a su expresión pública (...). Un recto concepto de libertad religiosa no es compatible con esa ideología,... No se puede cercenar la libertad religiosa sin privar al hombre de algo fundamental”.³⁷

Es cierto que, laicismo y laicidad son ideas que se asocian, voluntaria o involuntariamente, con la de neutralidad. Sin embargo, el laicismo ya no es aquel elemento de neutralidad que abre espacios de libertad a todos. Comienza a transformarse en una

³⁵ CORBO, Daniel, “Laicidad abierta, laicidad positiva. Revisión de una categoría históricamente controvertida. Una relectura desde la Iglesia posconciliar”. Tesis de Doctorado en Historia. Seminario Filosófico-Teológico, Curso académico 2010. Universidad del Salvador. Buenos Aires. Facultad de Historia, Geografía y Turismo, pp. 4-5.

³⁶ BLANCO, M., *op. cit.*, p. 201.

³⁷ JUAN PABLO II, *Discurso de Juan Pablo II al primer grupo de obispos españoles en visita “ad limina apostolorum”*, 24 de enero de 2005, Citado por BLANCO, M., *op. cit.*, p. 201. Consultado en: <<http://www.vatican.va>>.

ideología que se impone a través de la política y no concede espacio público a la visión católica y cristiana, ni a ninguna otra de carácter religioso, que corre el riesgo de convertirse en algo puramente privado y, en el fondo, mutilado.

A mi entender, no podemos caer en el equívoco de considerar la imparcialidad del Estado como el *desentendimiento* por parte de los poderes públicos respecto del fenómeno religioso. Al contrario, muchas veces la neutralidad, en el sentido de imparcialidad, exige un fuerte compromiso por parte del Estado. Este debe proteger con todos los medios a su alcance, la libertad religiosa, y ha de medir las consecuencias que se pueden producir con la imposición de un credo determinado (actitud propia del despotismo) o con la imposición de una sociedad sin Dios (el laicismo, nuevo despotismo o, como certeramente se ha llamado también, “*fundamentalismo laicista*”).³⁸

En este sentido, es factible promover líneas de acción futuras entre todos los agentes implicados: los poderes públicos, las confesiones religiosas y los adherentes a las distintas confesiones en general. De modo tal que no se sofoque el ejercicio de un derecho tan natural, tan fundamental, como es el de libertad religiosa.

Ese sentido positivo de la laicidad, como entorno natural en el que se desarrolla la libertad religiosa, corre parejo con la cooperación –válvula que permite respirar a las confesiones o si se prefiere, uno de los pulmones por los que respira la libertad religiosa–.³⁹

Sin embargo, a veces, por un mal entendido concepto de laicidad se ha pretendido sofocar esa razonable cooperación entre ambas esferas. Ollero destaca que en ese debate se intenta suplantar el principio de cooperación con las confesiones religiosas, por otro presunto de *no contaminación*, según el cual debería garantizarse

³⁸ Cfr. BLANCO, M., *op. cit.*, p. 202.

³⁹ *Ibidem*, p. 203.

una separación absoluta respecto de cualquier manifestación de la fe.⁴⁰

Conforme lo dicho, Blanco extrae una conclusión comparativa entre laicidad y laicismo, a saber:⁴¹

1. la laicidad es un concepto “pacífico”; el laicismo es un concepto “beligerante”;
2. la laicidad es un principio inspirador de diálogo; el laicismo es principio acelerador de desencuentro;
3. la laicidad genera pluralismo; el laicismo imposición de una idea; es decir, la laicidad avala múltiples convicciones; el laicismo monopoliza la sociedad sin Dios.

Delpiazzo, ante ambos conceptos, de laicidad y laicismo, aplicados a la educación, sostiene que “...es deber inexcusable del Estado contribuir con fondos públicos al financiamiento de la enseñanza privada en general y, de modo particular, en los niveles obligatorios a fin de que los padres puedan ejercitar su derecho de elección en forma libre, sin cortapisas económicas, en un marco pluralista y de justicia distributiva. Mientras ello no ocurra, bajo un ropaje de pretendida neutralidad estatal, se estará obligando a quienes carecen de recursos a optar –sin poder elegir– en función de consideraciones económicas”⁴²

⁴⁰ OLLERO, A., *España: ¿Un Estado laico?*, Pamplona, Thomson-Civitas, 2006, p. 1.

⁴¹ BLANCO, M., *op. cit.*, p. 204.

⁴² DELPIAZZO, Carlos, “Libertad de Enseñanza Religiosa desde el punto de vista de los padres respecto a sus hijos”. Conferencia dictada el 18 de marzo de 2014, en el marco de las Jornadas “La libertad religiosa en la sociedad pluralista” organizadas por el Área Ciencias de la Religión del Departamento de Formación Humanística de la Universidad Católica del Uruguay. Consultado en:

<https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/ponencia_carlos_delpiazzo>

Y, coincidiendo con Rotondo, afirma que “(...) ello no es neutralidad ni laicidad sino *laicismo* mal entendido, que atenta contra los derechos del niño..., generando un desequilibrio entre su persona, la familia a la que pertenece y el Estado como organización servicial de la sociedad a la que se debe”⁴³

La expresión *laicidad*, en un proceso evolutivo, de convergencia de dos procesos históricos, de confluencia creciente entre la visión de la Iglesia –que se ha reconciliado en dirección afín hacia las sociedades seculares de democracia constitucional- y la visión del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, abandona la “*laicidad rígida*” para derivar en un modelo de “*laicidad abierta o laicidad positiva*”, que implica una comprensión más incluyente y dialógica, en la que la neutralidad del Estado no implica que sea indiferente ante los valores, en una perspectiva integradora.⁴⁴

IV. CONCLUSIONES

A estar a la amplia formulación contenida en el artículo 5 de la Constitución uruguaya⁴⁵, todos los cultos religiosos, todo home-

⁴³ DELPIAZZO, C., *op. cit.*; ROTONDO, Felipe, “Persona, educación y Estado”, en *Estudios Jurídicos* en homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins, F.C.U., Montevideo, 2008, pp. 609 y ss.

⁴⁴ CORBO, Daniel, *op. cit.*, pp. 4, 16 y 31. Cfr. TAYLOR, Charles, *Laicidad y libertad de conciencia*, Québec, 2010, p. 21.

⁴⁵ Artículo 5º: Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido total o parcialmente construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones.

naje externo, traducido en ritos y ceremonias, a lo que se considere divino o sagrado, son admisibles en un Estado laico.⁴⁶

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)⁴⁷, en su artículo 12, establece el alcance y límites de la Libertad de Conciencia y de Religión:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.
2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias.
3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.
4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

En cuanto al contenido de la libertad religiosa, Cajarville señala que no se agota en la libertad de cultos, que es sólo un aspecto de la misma.

Como *fenómeno individual* está amparado por la libertad de las acciones privadas (artículo 10 de la Constitución uruguaya⁴⁸) en tanto de ningún modo ataquen el orden público ni perjudiquen

⁴⁶ Cfr. CAJARVILLE, J.P., *op. cit.*, p. 250.

⁴⁷ Aprobada en Uruguay por Ley N° 15.737, de 8 de marzo de 1985, y ratificada el 19 de abril de 1988

⁴⁸ Artículo 10. Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados.

a un tercero, quedando exenta de la autoridad de los magistrados. Los límites son, pues, el orden público y los derechos de terceros.

Como *fenómeno colectivo* está amparado por la libertad de reunión pacífica y sin armas (artículo 38 del mismo cuerpo⁴⁹), cuyos límites sólo pueden establecerse por ley por razones de salud, seguridad y orden públicos.

Como *fenómeno organizativo o asociativo* está comprendido en la libertad de asociación (artículo 39 de la Carta⁵⁰), cuyo límite es la posibilidad de declaración de ilicitud de la asociación por ley.

Como *fenómeno misional o proselitista*, tendiente a la expansión de su creencia, está cubierto por la libertad de comunicación del pensamiento (artículo 29 de la Constitución nacional⁵¹) y por la libertad de enseñanza (artículo 68 del mismo texto⁵²).⁵³

Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

⁴⁹ Artículo 38. Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos.

⁵⁰ Artículo 39. Todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituyan una asociación ilícita declarada por la ley.

⁵¹ Artículo 29. Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.

⁵² Artículo 68. Queda garantida la libertad de enseñanza.

La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos.

Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee.

⁵³ CAJARVILLE, J.P., *op. cit.*, pp. 252-253.

Ahora bien, al decir que todos los cultos son libres, en cuanto tal, el culto no admite limitación. Pero en el contexto constitucional no puede legitimarse como culto un comportamiento que sea ilegítimo conforme otras disposiciones constitucionales o legales dictadas de acuerdo a la Constitución. Como por ejemplo la libertad de cultos no justifica el incumplimiento del deber de cuidar la salud y asistirse en caso de enfermedad consagrado en el artículo 44 de la Constitución uruguaya⁵⁴ ⁵⁵

El autor destaca otra utilidad del artículo 5°, que radica en que puede excluirse el cumplimiento de un comportamiento realizado en cuanto parte del culto, de una prohibición general o de una limitación general. Por ejemplo, si se prohibiera con carácter general tomar vino, no es inconstitucional ni discriminatorio, en el sentido de contrario al principio de igualdad, que se excluya de esa prohibición el tomar vino como acto de culto.⁵⁶

La segunda frase del artículo 5° establece que el Estado no sostiene religión alguna. El término sostener es susceptible de distintas acepciones, que pueden conducir a diversas interpretaciones en cuanto a su alcance y contenido.

Lo que es indudable, es que la expresión no sostener religión alguna no significa transformar la laicidad en un instrumento de carácter negador de la fuerza espiritual del hombre o de la vida religiosa como forma de realización y perfección personal.

Esta segunda proposición del artículo 5° en examen consagra, como dijimos, la separación de una determinada confesión –la

⁵⁴ Artículo 44. El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 254.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 255.

Iglesia Católica- del Estado, e instituye la laicidad como su nota característica.

La expresión “sostener” según el Diccionario de la Real Academia Española significa a) sustentar, mantener firme una cosa; b) sustentar o defender una proposición; c) sufrir, tolerar; d) prestar apoyo, dar aliento o auxilio; e) dar a uno lo necesario para su manutención.⁵⁷

Más allá de precisar cuál es la acepción adecuada, quizás el significado más natural y obvio, es que no profesa religión alguna. Pero también puede significar que el Estado no favorece credo religioso alguno.

Es evidente que por este artículo se establece la separación del Estado de cualquier confesión, y en especial, por razones históricas, de la Iglesia Católica, a la que estaba unida desde la jura de la primera Constitución. Se consagra un régimen de separación benévola mediante la subvención indirecta a todas las confesiones, a través de las exoneraciones impositivas a los inmuebles que sean afectados al culto, y el dominio de la Iglesia Católica sobre los templos construidos, en todo o en parte, con fondos del Erario nacional.

En su mérito, no puede decirse que el Estado uruguayo sea neutral desde el punto religioso, como lo exigiría una laicidad a ultranza, por cuanto contribuye económicamente, haciendo participar a toda la sociedad a través de las cargas públicas, con todas las religiones por igual, favoreciendo las manifestaciones religiosas, salvedades que no enervan el carácter laico del Estado uruguayo, pero no le dan al adjetivo la rotundez que tiene en otros ordenamientos jurídicos.

La no afiliación confesional del Estado que caracteriza la laicidad, no implica la noción de laicismo, entendiéndolo por ella la posición filosófica que niega a priori el valor de las religiones positivas o reveladas, como medio por el cual el hombre puede llegar al conocimiento de la Verdad trascendente.

⁵⁷ LORENZO, S., *op. cit.*, p. 156.

Laicidad no supone tampoco una pretendida ignorancia del hecho de vida colectiva, al grado que implique ajenidad del Estado al fenómeno religioso en la vida social, o que lo considere únicamente cuando altera el orden público o las buenas costumbres.⁵⁸

La libertad religiosa es un derecho fundamental del hombre para su acabamiento o realización personal en el campo espiritual, que justifica la acción protectora del Estado como obligación jurídica de garantizar su libre y pleno goce y ejercicio.⁵⁹

El reconocimiento del constituyente (en el sistema vigente en Uruguay) del dominio de los templos a la Iglesia Católica aún los contruidos totalmente con fondos del Erario Público y, por otra parte, la exención impositiva a los templos consagrados a los cultos de las distintas religiones son, a nuestro juicio, hechos suficientes como para ubicar a nuestro Estado dentro del régimen denominado de separación benévola.

En efecto: el Estado, desde una norma jurídica del máximo rango, a través del citado reconocimiento dominial a la Iglesia Católica y la exoneración impositiva genérica para los lugares del culto de todas las religiones, deriva hacia toda la sociedad una obligatoria –bien que indirecta– contribución al sostén del fenómeno religioso como totalidad.

Otras derivaciones, más allá del sostén derivado de las exoneraciones impositivas o del reconocimiento de la propiedad sobre los templos de la Iglesia Católica, como ser la enseñanza de religión en instituciones estatales, requieren de un examen más profundo, que excede los límites del presente estudio.

⁵⁸ BARBÉ DELACROIX, J., *op. cit.*, p. 25.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 26.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ, J., “La Libertad y el Pluralismo”, *Estudios de Ciencias y Letras*, núm. 6, Montevideo, Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras de Montevideo, 1983.
- BARBÉ DELACROIX, José, “Laicismo y laicidad: manifestaciones contemporáneas”. *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie N° 7. Montevideo. 1988.
- BLANCO, María, “Libertad Religiosa y Laicidad: una Aportación de Derecho Global”, *Revista Persona y Derecho*. Universidad de Navarra, núm. 60, 2009.
- CAGNONI José A., “Conceptos de Laicidad y Laicismo”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7. Montevideo. 1988.
- CAJARVILLE, Juan P., “Pluralismo religioso y acción estatal”. *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Segunda Serie Montevideo, núm. 7, 1988, también publicado en *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I, FCU, Montevideo, 2007.
- CONFERENCIA EPISCOPAL URUGUAYA, *La Iglesia Católica en el Uruguay y la situación actual de la educación*. Documento de 23-XI-76. BARBE PÉREZ, Héctor, *Proceso educativo del Uruguay*, Montevideo, 1981.
- CORBO, Daniel, “Laicidad abierta, laicidad positiva. Revisión de una categoría históricamente controvertida. Una relectura desde la Iglesia posconciliar”. Tesis de Doctorado en Historia. Seminario Filosófico-Teológico, Curso académico 2010, Universidad del Salvador, Buenos Aires, Facultad de Historia, Geografía y Turismo.
- DELPIAZZO, Carlos, “Dignidad humana y principio “pro homine” en los litigios sobre derechos humanos”, *Revista de Derecho Público*, año 27, núm. 54, diciembre 2018.

- DELPIAZZO, Carlos, “Libertad de Enseñanza Religiosa desde el punto de vista de los padres respecto a sus hijos”. Conferencia dictada el 18 de marzo de 2014, en el marco de las Jornadas “La libertad religiosa en la sociedad pluralista” organizadas por el Área Ciencias de la Religión del Departamento de Formación Humanística de la Universidad Católica del Uruguay. Consultado en: <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/ponencia_carlos_delpiazzo>.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Enseñanza religiosa en la educación pública. Marco constitucional uruguayo” *Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo*, Montevideo, La Ley Uruguay, 2012.
- JUAN PABLO II, *Discurso de Juan Pablo II al primer grupo de obispos españoles en visita “ad limina apostolorum”*, 24 de enero de 2005, consultado en: <<http://www.vatican.va>>.
- LORENZO, Susana, “Calificación del Estado uruguayo en materia religiosa”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988.
- OLLERO, A, *España: ¿Un Estado laico?*, Thomson-Civitas, Pamplona, 2006.
- RICHINO, Álvaro, “Vigencia del principio de laicidad”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “La vuelta al Derecho Administrativo (a vueltas con lo privado y lo público)”, *Revista de Derecho*, Universidad de Montevideo, Año IV, 2005, núm. 7.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “La Libertad Religiosa” Consultado en: <<https://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/libertad-religiosa/20100524075002249211.html>>.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. Consultado en: <<https://www.diario-deferrol.com/opinion/jaime-rodriguez-arana/>>

- ROTONDO, Felipe, “La religión en la educación pública uruguaya: régimen legal”, *Revista de Derecho* de la Universidad de Montevideo, consultado en: <revistaderecho.um.edu.uy>.
- ROTONDO, Felipe, “Persona, educación y Estado”, en *Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Daniel Hugo Martins*, F.C.U., Montevideo, 2008.
- RUOCCO, Graciela, “Algunas manifestaciones de la libertad de enseñanza”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988.
- TAYLOR, Charles, *Laicidad y libertad de conciencia*, Québec, 2010.
- VÁZQUEZ, Cristina, “Calificación del Estado uruguayo en materia religiosa”, *Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad*, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Segunda Serie núm. 7, Montevideo, 1988.

