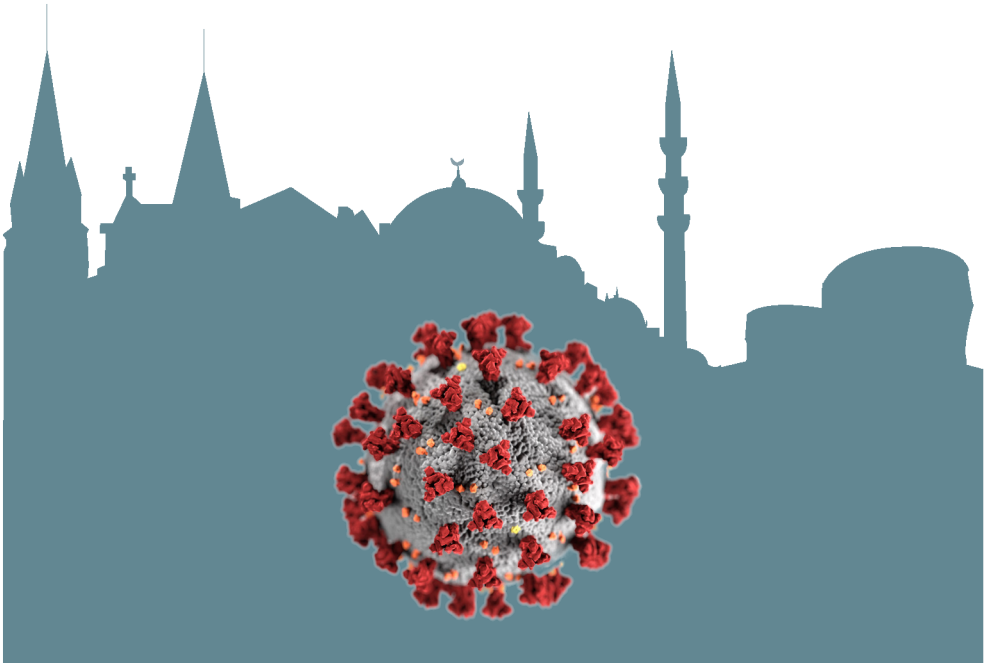
Javier Martínez-Torrón
Belén Rodrigo Lara
(Coordinadores)

COVID-19 Y LIBERTAD RELIGIOSA



GRUPO DE INVESTIGACIÓN
REDESOC
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

iustel

COVID-19 Y LIBERTAD RELIGIOSA

JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN
BELÉN RODRIGO LARA
(Coordinadores)

COVID-19
Y LIBERTAD RELIGIOSA



iustel

Este libro se publica con financiación del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid (acción especial OC45/20-34), y del Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho de la misma Universidad. Se inserta dentro de las actividades del Grupo de Investigación Complutense REDESOC, y del Proyecto de Investigación HUDISOC (PID2019-106005GB-I00), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

1.ª edición, 2021

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida la reproducción, copia o transmisión, ya sea total o parcial, de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización previa y por escrito de los titulares del Copyright.

© 2020, by Javier Martínez-Torrón y Belén Rodrigo Lara
Iustel
Portal Derecho, S. A.
www.iustel.com
Princesa, 29. 28008 Madrid

ISBN: 978-84-9890-398-0
Depósito legal: M-741-2021

Impresión:
Dagaz Gráfica, s.l.u.
Printed in Spain - Impreso en España

Índice

Presentación 17

I. PERSPECTIVAS GENERALES

Capítulo 1. COVID-19 y libertad religiosa: ¿problemas nuevos o soluciones antiguas? 23
Javier Martínez-Torrón

1. La crisis del coronavirus como oportunidad para el análisis social y jurídico 23
2. Las medidas gubernamentales contra la pandemia 24
3. La justificación de las limitaciones a la libertad religiosa 26
4. Principio de igualdad y neutralidad religiosa del Estado 27
5. La necesidad de una apertura del Estado al diálogo y cooperación con las religiones 30
6. Reacciones de las confesiones religiosas 32

Capítulo 2. Contagio: el temor de los gobiernos a la religión durante la crisis del COVID-19 37
Barry W. Bussey

1. Introducción 37
2. Amenaza de tormenta 41
   - 2.1. *Wuhan, China* 41
   - 2.2. *OMS y la influencia china* 42
   - 2.3. *Incertidumbre pública y escepticismo* 43
   - 2.4. *Protestas «Black Lives Matter»* 49
   - 2.5. *Resumiendo el contexto* 51
3. Su mejor momento 51
   - 3.1. *Respuesta gubernamental* 52
   - 3.2. *Cumplimiento religioso* 52
4. El eje de la fe 54
   - 4.1. *Resistencia de la Iglesia* 54

4.2. *Aylmer, Ontario* 57
4.3. *Los Angeles, California* 59
5. Conclusión: triunfo y tragedia 64

II. EUROPA

Capítulo 3. Libertad religiosa y COVID-19: la situación en Alemania 73
Stefan Mückl
1. Libertad religiosa en el ordenamiento jurídico alemán 74
2. Posibilidades legales de limitar la libertad religiosa por razones de protección contra las infecciones 74
3. Medidas adoptadas por las autoridades públicas 76
3.1. *Primeras medidas de parte de autoridades locales* 76
3.2. *Decretos legislativos de los gobiernos de los* Länder 77
A) Ejercicio del culto 77
B) Libertad religiosa individual 78
C) Acompañamiento de los enfermos y moribundos 79
3.3. *Relajación del régimen de protección a partir de finales de abril de 2020* . 82
4. Medidas adoptadas por las propias iglesias y comunidades religiosas. . 83
4.1. *Recomendaciones y preceptos de parte de las iglesias y comunidades religiosas* 83
4.2. *Limitación y cese del culto público* 84
4.3. *La reanudación del culto público* 88
5. Juicios contra las restricciones de la libertad religiosa 90
6. Observaciones conclusivas 94

Capítulo 4. El Derecho belga sobre los grupos religiosos frente al desafío de la crisis sanitaria del COVID-19. Normativa de crisis entre viejos reflejos y nuevas realidades 97
Louis-Léon Christians
Adriaan Overbeeke
1. El contexto belga sobre la crisis sanitaria COVID-19 97
1.1. *Contexto socio cultural* 97
1.2. *Contexto legal-político* 101
2. Religión y crisis sanitaria: una normativa de crisis 104
2.1. *Léxico y prejuicios frente a una crisis que sobrepasa el marco de los regímenes de reconocimiento* 107
2.2. *El rol renovado de los dispositivos colectivos con ocasión del desconfinamiento* 112
3. Conclusiones 118

Capítulo 5. La libertad religiosa en España durante la pandemia de COVID-19 119
Belén Rodrigo Lara

1. Introducción. 119
2. Marco jurídico de la libertad religiosa en España. 121
3. Declaración de la pandemia y el estado de alarma 125
   - 3.1. *El derecho de libertad religiosa y su relación con el concepto de la salud: la salud pública como límite, la salud y bienestar mental como derecho* . . 125
   - 3.2. *El RD del 14 de marzo de 2020 declarando el estado de alarma en España por la crisis sanitaria: medidas adoptadas y su incidencia en la libertad religiosa* 130
   - 3.3. *Normativa específica que ha afectado a la libertad religiosa: velatorios, entierros y funerales* 134
   - 3.4. *La respuesta de las confesiones religiosas y la cooperación con las autoridades públicas* 138
4. La libertad religiosa concluido el estado de alarma 141
5. Consideraciones finales. 142

Capítulo 6. La libertad de religión, en Francia, en tiempos de coronavirus 145
Vincente Fortier

1. Introducción. 145
2. Días antes del confinamiento 147
3. El período del confinamiento 150
4. El desconfinamiento progresivo 157
5. Conclusión 165

Capítulo 7. Emergencia y libertad religiosa en Italia frente al miedo a la COVID-19 167
Pierluigi Consorti

1. La crisis de la COVID-19 en Italia 167
2. El tratamiento de las emergencias en la Constitución italiana . . . 168
3. El régimen jurídico de la emergencia antes de la COVID-19 170
4. El régimen jurídico de la emergencia durante la COVID-19 172
5. La libertad religiosa en la normativa de emergencia del COVID-19 . 173
6. Libertad religiosa *versus Libertas Ecclesiae* 176
7. Emergencia y diálogo 180

Capítulo 8. Polonia: La libertad religiosa en tiempos de la pandemia del COVID-19 183
Wojciech Brzozowski

1. Introducción 183
2. Aproximación al contexto polaco 184
3. El sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado 188
4. Acceso a las prácticas religiosas 192
5. La cooperación de las comunidades religiosas con el Estado 197
6. La enseñanza de la religión 200
7. Finanzas de las asociaciones religiosas 205
8. Consideraciones finales 208

Capítulo 9. COVID-19 y libertad religiosa en Portugal 211
Miguel Assis Raimundo
Paulo Pulido Adragão
Anabela Costa Leão
Tiago Ramalho

1. Introducción y secuencia 211
2. Encuadramiento de la libertad religiosa en el derecho portugués . . 214
3. Medidas de prevención y de combate a la pandemia: relación con la libertad religiosa 217
   3.1. *Durante el estado de emergencia (19 de marzo-2 de mayo)* 217
   3.2. *Después del estado de emergencia (3 de mayo-…)* 221
4. Balance y análisis crítico 228
   4.1. *En el estado de emergencia* 228
   4.2. *La problemática prohibición de celebraciones comunitarias en estado de normalidad constitucional: 3 de mayo-29 de mayo* 231
   4.3. *La autorización de celebraciones religiosas sujetas a rigurosas reglas sanitarias: ¿presente y futuro?* 238
5. Nota conclusiva 239

Capítulo 10. El impacto de la pandemia de COVID-19 en la práctica religiosa en Reino Unido 241
Frank Cranmer
David Pocklington

1. Introducción: una breve visión general 241
2. El brote de COVID-19 242
3. El trasfondo legal e institucional 245
   3.1. *Normativa del Reino Unido* 245
   3.2. *Legislación sobre los Derechos Humanos* 246

4. La imposición de regulación en Inglaterra 247
4.1. *La legislación sobre el confinamiento del Gobierno de Westminster* 247
4.2. *Implantación de la nueva normativa* 249
4.3. *Las medidas económicas del Gobierno* 250
5. Relajación del confinamiento en Inglaterra 251
5.1. *Normas generales para Inglaterra* 251
5.2. *Disposiciones de confinamiento local* 253
6. El confinamiento en el resto del Reino Unido 254
6.1. *Escocia* 254
6.2. *Gales* 255
6.3. *Irlanda del Norte* 256
7. ¿Tuvieron algún tipo de influencia sobre la legislación los grupos religiosos? 256
8. Reacciones a las disposiciones relativas al confinamiento 258
8.1. *La reacción pública* 258
8.2. *Reacción de la comunidad jurídica* 258
9. Demandas judiciales 259
9.1. *R (Hussain) v Secretary of State for Health & Social Care* 259
9.2. *Dolan & Ors v Secretary of State for Health and Social Care & Anor* 260
10. La respuesta de los grupos religiosos a la normativa. 261
11. El impacto en los grupos religiosos 265
11.1. *Derecho matrimonial* 265
11.2. *Pérdida de ingresos* 268
11.3. *Programa de Subvención de Lugares de Culto catalogados* 269
11.4. *Gift Aid y el Plan Gift Aid de pequeñas donaciones* 269
11.5. *Personal con baja laboral* 271
11.6. *Reapertura de los lugares de culto* 271
12. Poniendo frenos 272
13. Una conclusión provisional 273
14. ¿Y para el futuro? 276

Capítulo 11. Libertad religiosa y COVID-19 en el Vaticano y en la acción de la Santa Sede 279
Paolo Cavana

1. Introducción. Estado del Vaticano y Santa Sede: la complejidad de una relación inseparable 279
2. Medidas relativas al personal del Vaticano y el acceso en el Estado 282
3. Medidas relativas a la actividad judicial y los arrendamientos comerciales 284

4. Las ceremonias religiosas en el Vaticano y el acceso a las iglesias (Diócesis de Roma) 285
5. Restricciones a la libertad de culto y normativa concordataria. el papel de la Santa Sede 290
6. Mensajes y medidas sobre la Iglesia Universal 298
7. Observaciones finales 301

III. AMÉRICA

Capítulo 12. La pandemia y la libertad religiosa en la Argentina: algunas reflexiones 305
Juan G. Navarro Floria

1. Las primeras percepciones 305
2. Los falsos dilemas 307
3. Las condiciones para restringir la libertad religiosa (y otros derechos fundamentales) 308
4. Las medidas gubernamentales en la Argentina 312
   4.1. *La actuación del Congreso* 317
   4.2. *La actuación del poder judicial* 318
5. Las normas provinciales 319
   5.1. *Primeras medidas* 319
   5.2. *Habilitaciones parciales* 323
   5.3. *Después del DNU 520* 324
   5.4. *Después del DNU 605* 328
   5.5. *Después del DNU 677/20* 330
   5.6. *Después del DNU 714/20* 331
   5.7. *A modo de síntesis* 333
6. La afectación de la vida religiosa 334
   6.1. *La acción social de las comunidades religiosas* 335
   6.2. *La predicación* 335
   6.3. *El culto y las celebraciones religiosas* 336
   6.4. *La asistencia religiosa* 337
   6.5. *Funerales y exequias* 339
7. La respuesta de las confesiones religiosas 343
8. La necesidad de acuerdos 346
9. Los nuevos desafíos 347
   9.1. *Libertad religiosa, privacidad e información* 348
   9.2. *Jaque al secreto religioso* 349
   9.3. *Práctica religiosa virtual o a distancia* 349
10. Conclusiones 350

Capítulo 13. La libertad de religión o de creencias y la pandemia del COVID-19. Análisis de las medidas restrictivas adoptadas en Brasil . . 353
Rodrigo Vitorino Souza Alves
Andréa Letícia Carvalho Guimarães
José Renato Faria Venâncio Prata Resende
Gabriellen da Silva Xavier do Carmo

1. Introducción 353
2. La pandemia del COVID-19 y el caso brasileño 354
   2.1. *COVID-19 en Brasil y en el mundo* 354
   2.2. *La adopción de medidas excepcionales por el gobierno brasileño frente a la pandemia* 356
3. Estado de desastre público y medidas restrictivas: el problema de conflictos de competencias constitucionales 357
   3.1. *La sentencia de ADI 6341 por el Supremo Tribunal Federal* 359
   3.2. *El papel de los gobiernos estatales: entre el decreto presidencial y la decisión del Supremo Tribunal Federal* 361
   3.3. *La cuestión sanitaria y religiosa en los municipios brasileños* 365
4. El derecho fundamental a la libertad de religión o de creencias y los derechos fundamentales a la salud y a la vida —adaptación necesaria en los tiempos de la pandemia— 367
   4.1. *El estado de calamidad pública y la libertad de religión o de creencias* . . 368
   4.2. *Colisión de derechos fundamentales* 371
   4.3. *La pandemia del COVID-19 y las restricciones a la libertad de religión o de creencias en Brasil* 373
5. Observaciones finales 375

Capítulo 14. Religión y Coronavirus: los desafíos en Chile en tiempos de estado de excepción constitucional 377
Ana María Celis Brunet
René Cortínez Castro SJ

1. Panorama general 377
2. Restricciones normativas, administrativas y judiciales sobre la libertad religiosa en Chile en tiempos de pandemia 382
   2.1. *Marco normativo* 382
   2.2. *Estado de catástrofe y disposiciones administrativas* 385
   2.3. *Judicialización del ejercicio de la libertad religiosa* 388
      A) Primer caso: Recurso de Protección de Don Héctor Alejandro Jara Sepúlveda y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bío Bío 388
      B) Segundo caso: Recurso de protección de Don Carlos Edgardo Benedetti Reiman con SEREMI de Salud de la Región de Bío Bío 389

C) Tercer caso: Acción de amparo constitucional, Francisco Portiño Vidal y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bíobío y otros 390
3. Consideraciones finales 394

Capítulo 15. Pandemia y límites a la libertad religiosa. El caso colombiano 397
Vicente Prieto
1. La libertad religiosa y sus límites en el derecho colombiano 397
2. Evolución normativa del aislamiento obligatorio 400
3. Algunas cuestiones particulares 407
3.1. *Motivaciones* 407
3.2. *Excepción para «las actividades del sector interreligioso»* 408
3.3. *Limitaciones y tensiones* 409
3.4. *Jornada de oración* 412
4. Conclusión 413

Capítulo 16. El coronavirus y la libertad religiosa: un análisis preliminar de los Estados Unidos 415
Brett G. Scharffs
1. Introducción 415
2. La pandemia de coronavirus en Estados Unidos 417
2.1. *Antecedentes* 417
2.2. *Hitos* 418
2.3. *Las Iglesias como superpropagadoras y chivos expiatorios* 427
2.4. *Crisis auxiliares: economía, justicia racial y confianza social* 428
3. El impacto de las acciones gubernamentales sobre la libertad religiosa e ideológica 430
3.1. *Tres estrategias jurídicas* 431
A) El estado de derecho y la no discriminación 431
B) Acomodación razonable 433
C) Interés imperioso del Estado y las medidas menos restrictivas 434
3.2. *Reuniones* 435
3.3. *Festividades religiosas* 435
3.4. *Pacientes hospitalarios* 436
3.5. *Bodas y funerales* 436
3.6. *Residencias de ancianos* 436
3.7. *Prisiones* 437
3.8. *Educación religiosa* 437
4. Respuesta de las confesiones religiosas y sus seguidores a las medidas gubernamentales 438
4.1. *Cooperación y precaución* 438

4.2. *Recursos judiciales contra las restricciones gubernamentales* 438
4.3. *Financiación de la religión y de entidades de ideario religioso* 439
4.4. *Vacunas y el movimiento antivacunas* 439
5. Respuesta de las confesiones religiosas frente a la crisis del coronavirus 440
5.1. *Salud mental y espiritual* 440
5.2. *Respuesta humanitaria* 440
6. La pandemia del coronavirus como prueba de estrés 443
7. El problema de politizar la pandemia del coronavirus 447
8. Crisis adicionales: la crisis de la confianza 447
9. Conclusión: dignidad humana de todos y para todos 451

Capítulo 17. Libertad religiosa ante la pandemia por el COVID-19 en México 459
Alberto Patiño Reyes
1. Prolegómenos 459
2. Normativa para salvaguardar el derecho a la salud y restringir la libertad religiosa 460
2.1. *Federación* 460
2.2. *Sistema interamericano de derechos humanos* 463
2.3. *Estados y municipios* 464
3. Tratamiento de cadáveres 476
3.1. *La importancia de los ritos funerarios en el sistema interamericano de derechos humanos* 476
4. Respuesta de las instituciones religiosas a la normativa de prevención del COVID-19 478
4.1. *Asistencia espiritual a los enfermos y personal sanitario* 481
4.2. *Reapertura de culto con presencia de fieles* 482
4.3. *Normativa de reapertura de culto público* 483
5. A modo de conclusión 489

Capítulo 18. El respeto a la libertad religiosa en las políticas sanitarias del gobierno frente al coronavirus en el Perú 491
Gonzalo Flores Santana
1. Introducción 491
2. El régimen constitucional sobre derechos fundamentales y el estado de emergencia 493
3. La declaración del estado de emergencia en el decreto supremo n.º 044-2020-PCM 495
4. Incidencia de las normas gubernamentales relativas a la epidemia de coronavirus en el ejercicio de la libertad religiosa 497

5. Respuesta de las confesiones religiosas, y de los ciudadanos, a las normas gubernamentales 504
6. Cooperación de las confesiones religiosas con las autoridades. . . . 507
7. Breves reflexiones finales 511

Capítulo 19. La libertad religiosa en Uruguay durante la pandemia. Entre el derecho fundamental y el espectáculo público 513
Gabriel González Merlano

1. Introducción. 513
2. La emergencia sanitaria. 514
3. La libertad religiosa cuestionada 521
4. Protocolo de ceremonias religiosas 528
5. Conclusiones 533

Presentación

Este libro tiene su origen en la sección monográfica del n.º 54 de la *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, publicado en octubre de 2020, y en un seminario internacional que, con algunos de los autores, tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, organizado por el Grupo de Investigación REDESOC (Religión, derecho y sociedad), de la misma Universidad, en colaboración con el Proyecto de Investigación HUDISOC (PID2019-106005GB-I00), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Los capítulos que componen este libro son los mismos que integraban aquella sección monográfica, algunos de ellos con alguna actualización imprescindible, y traducidos al español los nueve que habían sido publicados en la Revista en otro idioma. Agradecemos a todos los autores su disponibilidad para colaborar con esta iniciativa con sus excelentes trabajos, que contribuyen a generar un debate honesto sobre un aspecto concreto de este importante desafío a nuestras sociedades que es el COVID-19.

Las traducciones han sido realizadas en su mayor parte por antiguos alumnos de los miembros del Grupo REDESOC, de la Universidad Complutense o de otras universidades. La ayuda del Profesor Rafael Palomino Lozano, Catedrático de la Universidad Complutense, ha sido especialmente importante a este respecto. A esos alumnos deseamos agradecer aquí su valioso trabajo y su generosa dedicación. Son, en concreto: Paula María Leuze Espinosa y Eider Lavia Solano (Universidad Complutense); Alejandro Villaluenga Garrido, Rocío Romero Santos Suárez, Carmen Coello Santiago y Ángel Pinel Fernández (Universidad Complutense); Clara Fernández Rodríguez y Pol Liñán Canela (Universidad Complutense/Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne); Élia Santa Baldi, Ikhlas Triki Mahd (Universidad Complutense/Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne); Nuno Miguel Atalho (Universidade Católica Portuguesa); y Maryam Boucid, Camila Navarro Borrás y María del Mar Rubio Marín (Universidad Complutense/Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Gracias también a Emely Pérez (Brigham Young University) por su revisión de la traducción del capítulo de los Estados Unidos. Y a Daniel Morán Martín, becario de colaboración del Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho de la Universidad Complutense, que contrarreloj contribuyó a la edición de algunos capítulos y revisó las pruebas de imprenta.

La publicación de esta obra ha sido posible gracias a la financiación recibida del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Complutense (acción de referencia OC45/20-34), y del Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho de la misma Universidad. Con ellos tenemos una especial deuda de gratitud.

En fin, agradecemos también a la Editorial Iustel que haya apreciado inmediatamente la importancia de este estudio colectivo, y su inmejorable disposición, eficacia, y agilidad de funcionamiento para que pudiera ver la luz en el menor tiempo posible.

JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN Y BELÉN RODRIGO LARA
Noviembre de 2020

COVID-19 Y LIBERTAD RELIGIOSA

I. PERSPECTIVAS GENERALES

Capítulo 1

COVID-19 y libertad religiosa: ¿problemas nuevos o soluciones antiguas?

Javier Martínez-Torrón
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. La crisis del coronavirus como oportunidad para el análisis social y jurídico.—2. Las medidas gubernamentales contra la pandemia.—3. La justificación de las limitaciones a la libertad religiosa.—4. Principio de igualdad y neutralidad religiosa del Estado.—5. La necesidad de una apertura del Estado al diálogo y cooperación con las religiones.—6. Reacciones de las confesiones religiosas.

1. La crisis del coronavirus como oportunidad para el análisis social y jurídico

Este libro pretende ser una primera contribución a los problemas jurídicos planteados por la enfermedad COVID-19 —causada por un nuevo tipo de coronavirus— en el ámbito de los derechos fundamentales, en concreto en relación con la libertad religiosa. Su perspectiva es de derecho comparado, pues esta clase de problemas difícilmente puede analizarse con provecho en clave estrictamente nacional. Casi todos los capítulos se centran en el estudio de un país concreto, de Europa o de América. La excepción, aparte de este capítulo introductorio, es el capítulo 2, en el que Barry Bussey, aun refiriéndose especialmente a Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), pone el punto de mira en las tensiones entre confesiones religiosas y gobiernos con ocasión de las medidas restrictivas adoptadas por estos.

Los distintos capítulos son lo suficientemente expresivos como para que el lector saque sus propias conclusiones respecto a las analogías y diferencias en el panorama que ofrece, durante los meses pasados, lo sucedido en un significativo número de países europeos y americanos. Países que, pese a diferencias notables entre ellos, comparten en lo esencial un modo de entender la vida social y de concebir las relaciones entre Estado y religión. En las páginas que siguen, me limitaré a comentar ciertos aspectos que personalmente me parecen de particular interés.

Comenzaré por lo elemental: la aparición del COVID-19 ha supuesto una alteración importante de los parámetros en que se asentaban nuestras sociedades, poco habituadas a novedades que implicaran un desafío real para sus cimientos. Y lo ha hecho no tanto por lo inédito de la crisis, sino por sus dimensiones y por lo rápido e incontrolable de su expansión. No se trata simplemente de una pandemia *grave* sino, sobre todo, de una pandemia *global* que ha puesto en jaque gran parte de lo que dábamos por sentado en nuestras vidas.

Las incertidumbres y dificultades causadas por esta pandemia han afectado a casi todas las áreas de la vida social, también al derecho. Muchos de esos problemas son en rigor nuevos, especialmente en lo que concierne a las áreas de salud pública y ciencia. En otros ámbitos, en cambio, y así ha ocurrido en gran medida en el jurídico (o en el económico), no ha planteado en realidad demasiadas nuevas cuestiones sino más bien circunstancias insólitas desde las que afrontar cuestiones ya conocidas. En ese sentido, el COVID-19 viene a arrojar nueva luz sobre el modo como nuestras sociedades, y nuestros sistemas jurídicos, abordan asuntos que son nucleares en nuestra concepción del Estado de derecho, y que se manifiestan con mayor claridad en momentos de crisis.

De ahí que lo importante sea, a mi entender, no tanto centrarse en esta concreta situación creada por la pandemia del COVID-19 —todas las epidemias terminan, tarde o temprano, de una manera u otra, con unas consecuencias u otras— sino sobre todo en lo que nos enseña sobre nosotros mismos. Es decir, sobre nuestras sociedades, sobre nuestra concepción de la organización política, sobre nuestra comprensión —y nuestra garantía real— de los derechos fundamentales, incluida la libertad de religión y creencia. Con sus aspectos sólidos y sus puntos débiles: lo conservable, lo mejorable, lo prescindible, lo rechazable. Análogamente a lo que las crisis provocan en las personas individuales, la pandemia saca lo mejor y lo peor de cada sociedad. Identificar y distinguir esos elementos, y proponer cuando proceda vías de solución, es una de las tareas importantes de un jurista en estos momentos.

2. Las medidas gubernamentales contra la pandemia

Simplificando una realidad compleja, puede decirse que las medidas gubernamentales acerca del COVID-19, en cualquier país, se dividen en dos grandes categorías: las que van dirigidas a combatir el virus y su propagación, y aquellas otras que tienen por objeto paliar las consecuencias sanitarias y económicas de la pandemia en la población. Ambos tipos de medidas reclaman la atención del jurista. Y todavía podríamos añadir otro elemento de relevancia para el análisis jurídico de esta situación: la reacción de la sociedad ante esas medidas de gobierno (reacción que, a su vez, puede devenir en factor detonante de nuevas medidas o propiciar la modificación de las ya existentes).

Cuando abordamos estas cuestiones desde la concreta óptica de la libertad religiosa, hay cuatro áreas temáticas que resultan de especial interés: la regulación legal de la lucha contra el coronavirus; la igualdad de trato de la libertad religiosa en relación con otros derechos fundamentales; la cooperación entre Estado y confesiones religiosas; y las reacciones de las confesiones religiosas ante las medidas gubernamentales. De ellas se ocupan los autores de los capítulos de este libro, con planteamientos diferentes pero con un rasgo común: mantener una mirada crítica hacia la realidad, buscando algo que todo jurista sensato debe perseguir, que es aportar su personal contribución a una mejora del ordenamiento y, por tanto, de la sociedad.

La primera de esas áreas temáticas es de carácter general pero de notable impacto, aunque pueda ser indirecto, sobre la libertad religiosa. Me refiero a la serie de normas legislativas y administrativas dictadas específicamente en relación con el COVID-19, dentro del general marco constitucional y normativo del Estado. Dependiendo de los ordenamientos jurídicos, esto requiere un análisis de mayor o menor dificultad, pues ha de incluir el contexto de las relaciones entre poder ejecutivo y legislativo cuando se declara un estado de alarma o de emergencia, o la distribución de competencias entre los diversos niveles normativos del Estado[1].

Así, en la medida en que un Estado tiene estructura federal o regional, la producción normativa —y su correspondiente estudio— deviene más intrincada e irregular, y aumentan las posibilidades de confusión o incluso conflicto entre normas. Es lo que, de manera expresiva, hace notar Pierluigi Consorti al describir como *a macchie di leopardo* el panorama normativo italiano sobre la pandemia: un panorama heterogéneo y asimétrico (y quizá no tan bello como la piel del felino), bastante parecido al español, al brasileño, al argentino o al mexicano, y que contrasta con el escenario de Alemania, donde desde el primer momento se puso esfuerzo en crear una eficaz coordinación entre gobierno federal y gobiernos de los estados. Igual sucede con las previsiones constitucionales en materia de emergencias, sanitarias o de otro tipo. Mientras menos precisa es la Constitución en este punto, más se incrementan las posibilidades de que los poderes asumidos por el gobierno central sean impredecibles en cuanto a su extensión y duración. Si a ello se une una circunstancia política menos estable, como ocurría en Bélgica desde las elecciones de 2019, es explicable que Louis-Léon Christians y Adriaan Overbeeke se refieran a la paradoja de que un gobierno federal nacido inicialmente «para asuntos de trámite» haya

[1] *Vid*., en España, de entre la ya abundante bibliografía que ha ido surgiendo rápidamente en relación con estos temas, el clarificador estudio de S. Sieira Mucientes, «Estado de alarma», en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19 (2020), pp. 275-305. *Vid*. también los trabajos de distintos autores reunidos en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87 (especial coronavirus, marzo-abril 2020). Analiza también esa temática en su relación con la libertad religiosa J. A. Soler Martínez, «Estado de alarma y libertad religiosa y de culto», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 53 (2020), pp. 1-40.

logrado que el Parlamento lo transforme en un gobierno temporal con poderes especiales durante más de medio año.

En todo caso, es significativo que, pese a todas sus diferencias constitucionales y estructurales, haya una característica común a la gran mayoría los países analizados en este libro: la falta de claridad de las medidas adoptadas, sobre todo aquellas que —supuestamente fundadas en criterios técnicos— tenían por objeto la tutela de la salud pública y restringían derechos fundamentales, al prohibir o imponer determinadas conductas. Hasta el extremo, a veces, de existir contradicción entre normas, o una variación constante de criterios, que suscitaban en sus destinatarios una razonable sospecha de improvisación y amateurismo.

Sin entrar aquí a juzgar el impacto que esas medidas hayan podido de hecho tener en la contención de la pandemia, para lo que aquí interesa han tenido una consecuencia importante: la *confusión percibida por los ciudadanos*. Esa confusión naturalmente se traduce en inseguridad jurídica, y también en un creciente escepticismo de la población ante lo acertado de esas medidas; lo cual a su vez revierte directamente en el grado de aceptación y cumplimiento de las mismas, y por tanto en su eficacia. La situación que describe Belén Rodrigo respecto a España, o Juan Navarro Floria respecto a Argentina, es aplicable, con distintos matices, a casi todos los países aquí estudiados, en ambos lados del Atlántico. Y, como hace notar Brett Scharffs con referencia a los Estados Unidos, los efectos que produce la desconfianza del ciudadano en las instituciones públicas son potencialmente más dañinos que los causados por la crisis sanitaria y económica.

3. La justificación de las limitaciones a la libertad religiosa

Dentro de la regulación legal del COVID-19, reviste particular importancia todo lo que concierne a la proporcionalidad de las limitaciones impuestas al ejercicio de derechos y libertades fundamentales: por ejemplo, la libertad de movimiento, la libertad de reunión, la libertad de expresión, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, la libertad de empresa, el derecho a la educación y, naturalmente, la libertad religiosa. Según los textos y la jurisprudencia internacional y constitucional[2], tales limitaciones han de perseguir una finalidad legítima, y sin duda lo son las que han sido alegadas en relación con el COVID-19: la protección de la salud pública, y los derechos y libertades de los demás. Pero, además, las restricciones al ejercicio de derechos fundamentales han de considerarse *necesarias*, y no sólo convenientes o útiles, lo cual implica un juicio de

[2] Para una explicación más detallada, en relación con el ámbito europeo, me remito a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, «Limitations on Religious Freedom in the Case Law of the European Court of Human Rights», en *Emory International Law Review*, 19 (2005), pp. 587-636.

proporcionalidad entre la restricción en cuestión y el fin legítimo que se declara perseguir.

Los criterios para determinar la proporcionalidad de las limitaciones son muchos, y con diversos matices según el derecho fundamental de que se trate. Pero, en relación concretamente con la regulación del COVID-19, *prima facie* podemos identificar dos criterios que tienen especial incidencia en materia de libertad religiosa.

Uno de ellos es la duración de la restricción, sobre todo teniendo en cuenta que las restricciones afectan casi siempre a la libertad de culto —colectiva e individual— y a la asistencia religiosa en situaciones de vulnerabilidad, como es la estancia en un hospital, quizá acompañada de la proximidad de un eventual fallecimiento. Es decir, no se trata sólo de justificar *qué restricciones* pueden —o deben— imponerse al ejercicio del culto o a la asistencia religiosa, sino también *por cuánto tiempo*. La vertiente temporal es esencial, pues para un creyente —y para su iglesia— no es lo mismo prescindir, o restringir severamente, el culto o la asistencia religiosa durante dos semanas que durante varios meses. Esto se aplica no sólo al culto religioso regular o periódico, sino también a otras ceremonias de carácter episódico pero esenciales, tales como bautizos (o su equivalente en religiones no cristianas), casamientos y ritos funerarios, entre otras.

El otro criterio de particular relevancia es la *igualdad de trato* con otras libertades fundamentales a las que se imponen limitaciones cuantitativas y cualitativas. No se trata sólo de que el Estado justifique que ciertas medidas restrictivas son necesarias. Es obligado, además, que aplique dichas medidas a las distintas libertades de una manera no discriminatoria o arbitraria. Este es uno de los argumentos que aparece de manera recurrente en los capítulos de este libro: la libertad religiosa no puede ser objeto de privilegio ni de discriminación en relación con las limitaciones impuestas al ejercicio de otros derechos fundamentales. Por ejemplo, no sería razonable exigir una distancia de seguridad entre personas que fuera mayor en iglesias que en supermercados o museos. Lo que sí precisa la libertad religiosa, como las demás libertades, es un trato específico que tenga como punto de partida una adecuada comprensión de la importancia o centralidad que determinados actos de culto, o de asistencia religiosa, suponen para los fieles de las distintas confesiones.

4. Principio de igualdad y neutralidad religiosa del Estado

Esto conecta con una consideración que hacía el profesor Rafael Palomino durante el seminario internacional que, sobre este tema, tuvo lugar en la Universidad Complutense el 13 de noviembre de 2020[3]: ¿en qué medida puede un

[3] Para una pormenorizada exposición de las tesis que sustentan sus observaciones, *vid*. R. PALOMINO, *Neutralidad del Estado y espacio público*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

Estado neutral —como es el español y la mayoría de los europeos y americanos— definir qué aspectos del ejercicio de la religión son esenciales, y por tanto merecedores de constituir una excepción a reglas restrictivas de la libertad de movimiento o de la libertad de reunión? ¿Puede el Estado tomar por sí mismo la decisión de incluir, o excluir, algunos aspectos del culto religioso como «servicios esenciales» que han de permanecer funcionando incluso en situación de alarma o emergencia, de igual modo que lo hace, por ejemplo, con farmacias, supermercados, hostelería o transporte público?

La pregunta va más allá de una simple discusión de la racionalidad o coherencia en la selección de qué servicios son de verdad esenciales para la sociedad —asunto que, como se sabe, suscitó un intenso debate público en España cuando, al inicio del estado de alarma, se incluyó a las peluquerías entre los servicios esenciales que, de manera excepcional, se autorizaban a permanecer abiertos (lo mismo sucedió en Brasil, como hacen notar Rodrigo Alves, Andréa Guimarães, José Renato Resende y Gabriellen do Carmo). La cuestión de fondo es que, en orden a apreciar si una diferencia de tratamiento jurídico es o no discriminatoria, el primer criterio consiste en determinar si responde a una «justificación objetiva y razonable». Y ciertamente, no parece fácil hacer compatible la neutralidad religiosa del Estado con un dictamen sobre si el culto religioso (colectivo o individualmente practicado en un templo) es o no lo suficientemente esencial como para diferenciarlo, de manera «objetiva y razonable», de otras actividades. Los poderes públicos no parecen capacitados, ni intelectual ni jurídicamente, para hacer ese dictamen exclusivamente por sí mismos. Y ello no únicamente, en su caso, por imperativo de un principio constitucional nacional, sino también porque una cierta neutralidad religiosa es exigible al Estado como condición necesaria para la adecuada tutela de la libertad religiosa, en condiciones de igualdad para todas las personas y grupos, desde una perspectiva internacional[4].

En no pocos de los países aquí analizados, se observa una doble tendencia en la acción de los gobiernos. Por una parte, una justificación «débil», genérica y ambigua, de las restricciones que supuestamente era necesario imponer a la

[4] La neutralidad religiosa del Estado ha ido recibiendo progresivamente atención por parte de las instancias jurídicas internacionales, entendiendo que no se trata de algo que deba quedar meramente a disposición de las constituciones de cada país, pues sin una mínima neutralidad estatal no es viable garantizar adecuadamente la libertad religiosa de todas las personas y grupos sin discriminación. *Vid.*, al respecto, por lo que se refiere a Europa, los recientes y sugerentes trabajos de M. J. Valero Estarellas, «Autonomía de las confesiones religiosas, neutralidad del Estado y prohibición de arbitrariedad, en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», y S. Cañamares Arribas, «Ministros de culto y autonomía confesional en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», ambos en J. Martínez-Torrón y S. Cañamares Arribas (eds.), *Libertad religiosa, neutralidad del Estado y educación. Una perspectiva europea y latinoamericana*, Thomson Reuters Aranzadi, 2019, pp. 55-79 y 81-100, respectivamente. *Vid.*, también, desde una perspectiva más amplia, J. Martínez-Torrón, «La neutralidad religiosa del Estado», en M. Carbonell Sánchez y O. Cruz Barney (coords.), *Historia y Constitución*, vol. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2015, pp. 313-339.

libertad de culto. Y por otra, la relativa falta de sensibilidad para comprender la importancia que, para individuos y confesiones, tienen algunos aspectos del ejercicio de la libertad religiosa que se ven más limitados por las medidas para hacer frente a la pandemia. Desde luego, el culto colectivo, que por definición lleva consigo congregación de personas en un mismo lugar, frecuentemente bajo techo. Pero también el culto individual que se practica en un lugar de culto, compartido con otras personas: para muchos, rezar en un templo tiene un significado no fácilmente sustituible, lo cual adquiere un matiz particular en los católicos y cristianos ortodoxos, por las consecuencias de la doctrina teológica de la transubstanciación y la creencia en la presencia real y continuada de Jesucristo en la forma consagrada. A lo anterior podemos añadir lo relativo a asistencia religiosa, de singular trascendencia moral en la práctica de los sacramentos de la penitencia y de la unción de los enfermos en algunas iglesias cristianas. Además, en la mayoría de las religiones, hay ceremonias colectivas de notable relevancia, bien por necesitar realizarse en determinados momentos del año, bien por estar vinculadas a momentos muy señalados en la vida de las personas, como antes indiqué: es el caso del bautismo o ritos de análogo significado, las bodas y, naturalmente, los enterramientos y funerales.

Esa falta de sensibilidad guarda cierta semejanza con una actitud detectable en altos tribunales, nacionales o internacionales, cuando enjuician situaciones de conflicto entre la autonomía religiosa y otros derechos fundamentales. A veces tienden a juzgar desde una óptica secular —o incluso personal— lo razonable o no de determinadas decisiones adoptadas por autoridades religiosas, o ciertos modos de vida o prácticas religiosas; o bien la gravedad de concretas injerencias en la autonomía de las confesiones religiosas. Lo cual suele traducirse en una ponderación «laxa» de la necesidad de las restricciones a que se somete la libertad religiosa. No pretendo afirmar que las manifestaciones de la libertad religiosa, individual o colectiva, hayan de tener absoluta prioridad sobre otros intereses merecedores de protección, como la salud pública en este caso. Pero sí deseo subrayar que, a la hora de apreciar la necesidad y proporcionalidad de las limitaciones a la libertad de culto, es esencial partir de una valoración realista del verdadero impacto que esas limitaciones tienen en la vida de personas y confesiones. Y eso es algo que el Estado no puede —ni probablemente debe— hacer por sí mismo.

Ciertamente, *la autonomía religiosa no es absoluta*. Y llegado el caso, el Estado, para salvaguardar la salud pública en una situación de grave riesgo, podrá imponer severas limitaciones al culto. Pero *tampoco la autonomía del Estado es absoluta*, y está sujeta, entre otras cosas, al principio de igualdad. Por eso, las restricciones al culto no podrán ser discriminatorias respecto de limitaciones impuestas a otras libertades, y habrán de tomarse sobre la base de un juicio razonado sobre la importancia que ese culto tiene para los ciudadanos y para las iglesias. Juicio que, como digo, un Estado neutral no puede adoptar *motu proprio*: debe hacerlo en diálogo y consulta con las confesiones.

5. La necesidad de una apertura del Estado al diálogo y cooperación con las religiones

En efecto, si en general es buena praxis que el Estado mantenga canales de comunicación con la sociedad civil, en esta materia el diálogo y la colaboración con los actores colectivos de la libertad religiosa resulta indispensable. Sostener que las autoridades del Estado pueden, por ejemplo, despachar unilateralmente actividades de culto como «prescindibles» no sólo es irreal sino que, además, corre el riesgo de debilitar esa delicada pero importante línea que separa lo secular y lo religioso como ámbitos dotados de autonomía propia. Religión y Estado viven, en Occidente, en un hábitat jurídico que Rafael Navarro-Valls ha descrito expresivamente como «sistema de frontera»; y, aunque sea inevitable que se produzcan conflictos fronterizos, abandonar la idea misma de frontera se ha mostrado «históricamente letal»[5].

Además, aquí destaca de nuevo la importancia del factor temporal: si inicialmente, por motivos de urgencia, puede tolerarse la momentánea invasión de un aspecto central de la autonomía religiosa, pasada esa urgencia es menos aceptable que el Estado mantenga la restricción, o incluso suspensión, del culto religioso sin el apropiado proceso de consultas con esa parte de la sociedad civil que son las confesiones religiosas. Incluso, como hacen notar respecto a Portugal Miguel Raimundo, Paulo Adragão, Anabela Leão y Tiago Ramalho, ha de acogerse con serias reservas el mero hecho de que, fuera ya del estado de emergencia y habiéndose retornado a la normalidad constitucional, se mantuvieran restricciones a derechos fundamentales por la sola voluntad gubernamental.

A este propósito, la lectura de los distintos capítulos de este libro genera la impresión de que, en muchos países, los gobiernos han abordado las limitaciones a la libertad religiosa —y normalmente también a otras libertades— con una actitud caracterizada por la unilateralidad, la imposición y la improvisación, cuando debería haberse inclinado por la consulta, la cooperación y la reflexión. Resulta descorazonador, pues esta es materia que requiere consensuar medidas y pautas de actuación; que reclama una *deliberación corresponsable* en lugar de una imposición unilateral desinformada. Aunque no sea el más importante, uno de los efectos colaterales de ese deficiente enfoque gubernamental ha sido la incertidumbre causada a los ciudadanos respecto al alcance de las limitaciones. Por citar un ejemplo menor pero significativo: en países como Bélgica, España, Francia o Italia, no se ordenó el cierre de los lugares de culto ni siquiera en el momento inicial, y normativamente más «duro», de la pandemia; pero tampoco se previó explícitamente que una de las excepciones al confinamiento era el traslado a un lugar de culto para orar individualmente; con lo que no quedaba claro si se trataba de una involuntaria omisión legal o si sólo podrían visitarse

[5] R. Navarro-Valls, «Neutralidad activa y laicidad positiva», en A. Ruiz Miguel y R. Navarro-Valls, *Laicismo y Constitución*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 105.

los templos cuando estos se hallaran en el itinerario hacia uno de los lugares o actividades autorizados, como ir a una farmacia o al supermercado.

Por otro lado, en situaciones de crisis como la de esta pandemia, la cooperación entre Estado y confesiones no ha de circunscribirse —aunque la incluya— a un procedimiento dialógico en la determinación de las limitaciones a la libertad religiosa. Lo deseable sería —habría sido— que los gobiernos, conscientes de la importancia de utilizar todos los recursos a su alcance, y sabedores de que los recursos de una sociedad van mucho más allá de los que controla directamente el poder político, hubieran solicitado, o simplemente aceptado, la colaboración de toda una pléyade de entidades que se encuadran dentro de lo que solemos llamar «el hecho religioso». Las iglesias e instituciones religiosas —comprendidas aquellas instituciones que no dependen orgánicamente de una iglesia o confesión, pero su existencia gira en torno a un ideario religioso— poseen medios que pueden ser inmensamente útiles para hacer frente a situaciones de emergencia. Incluyo aquí naturalmente las instituciones de salud, o el abundante voluntariado que ponen en marcha para tareas de atención a la población más vulnerable (Gonzalo Flores lo ejemplifica con claridad en el entorno peruano). Pero también me refiero a otros ámbitos menos cuantificables. Por ejemplo, divulgar y explicar las medidas de contención de la pandemia; concienciar a la población de la importancia —también moral— de cumplir esas normas; detectar y trasmitir a las autoridades situaciones o focos de riesgo; luchar contra la desinformación —interesada o ignorante— o los discursos de odio que, como se ha visto, proliferan en esta clase de situaciones, etc.

Por eso, es sin duda sorprendente que, en muchos países, las autoridades del Estado se hayan empeñado en librar esta batalla prácticamente en solitario, sin contar —o contando muy poco— con la sociedad civil y en concreto, por lo que aquí nos afecta, con el variado universo de las instituciones religiosas. Esta era una ocasión para tender puentes y cauces de colaboración entre los entornos secular y religioso, unidos en una causa común fácilmente comprensible para todos. Es difícil entender que no sólo no haya habido, en tantos lugares, un empeño real en construir esos canales de cooperación, sino que ni siquiera se hayan utilizado los que ya existen. Ese ha sido el caso de España y Portugal, donde, por lo que me consta, las respectivas comisiones asesoras de libertad religiosa no han sido consultadas en ningún momento durante los meses pasados.

En todo caso, no ha de olvidarse que la cooperación transita también desde el Estado hacia las confesiones religiosas —esto es, de hecho, lo que ordena la Constitución española— y que en Europa, debido a la clara conciencia de la contribución positiva que las religiones prestan a la sociedad, adquiere forma de financiación directa o indirecta, recurriendo a una diversidad de sistemas que dependen de las tradiciones nacionales[6]. Y no es temerario aventurar, como

[6] Para un reciente e ilustrativo análisis del panorama europeo de cooperación económica del Estado con las confesiones religiosas, *vid*. S. Meseguer Velasco, *La financiación de la religión en Europa*, Digital Reasons, 2019.

sugiere Wojciech Brzozowski respecto a Polonia, que una de las posibles consecuencias de la pandemia es un replanteamiento de la cooperación económica del Estado con las iglesias, teniendo en cuenta que las restricciones del culto colectivo hacen más difícil la viabilidad de modos consuetudinarios de autofinanciación, como las colectas.

6. Reacciones de las confesiones religiosas

En fin, las reacciones de las iglesias y confesiones religiosas ante las medidas gubernamentales merecen también la atención del jurista. El comportamiento social en relación con la norma no es de suyo ajeno al análisis jurídico (y no únicamente al sociológico), ya que, por un lado, incide en la eficacia de la norma; y por otro, puede contribuir a su consolidación o, por el contrario, a su reforma o incluso derogación. Además, analizar la motivaciones subyacentes a determinadas reacciones —en especial las negativas— puede arrojar luz sobre deficiencias o anomalías en el proceso normativo, que a su vez explicarían el contenido menos adecuado de la regla y las razones de su eventual rechazo social.

En materia de COVID-19, si exceptuamos aisladas posiciones de negacionismo o de providencialismo radical, el modo en que la gran mayoría de las confesiones religiosas se comportó inicialmente respecto a las medidas restrictivas de la libertad de culto, y de otras libertades, bien puede ser descrito como sensato y responsable. Se admitió la gravedad del problema, y se reconoció, explícita o implícitamente, la competencia del ejecutivo para actuar de manera rápida y drástica. Aún más: hubo confesiones que se adelantaron al gobierno, o se autoimpusieron limitaciones al culto colectivo o a la apertura de lugares de culto, más allá de las medidas gubernamentales. Por ejemplo, dispensando del precepto de la misa dominical, o suspendiendo los rezos colectivos en mezquitas y sinagogas; y en algunos casos incluso clausurando lugares de reunión por iniciativa propia. Esa actitud, sostienen Louis-Léon Christians y Adriaan Overbeeke con referencia a Bélgica, era debida a lógicas razones de prudencia, pero también de lealtad y apoyo al ejecutivo, independientemente del grado de convencimiento respecto a si las medidas gubernamentales tenían un fundamento científico suficientemente sólido.

Es significativo que la autorrestricción del culto y rezo colectivos por parte de iglesias y comunidades religiosas se produjera a pesar de que la mayoría de los gobiernos nunca llegaron a decretar formalmente el cierre de los templos. A lo más, se limitó el número de participantes en las ceremonias colectivas. O bien, como en Alemania, según indica Stefan Mückl, se prohibió el culto público durante algunas semanas en casi todos los *Länder* (y, en general, cualquier acto público que implicara congregación de personas). Igual ocurrió en otros países: es el caso de Argentina, como explica Juan Navarro Floria; o del Perú, donde

Gonzalo Flores señala que el itinerario zigzagueante de las normas, y de su interpretación, se tradujo en una aplicación rigurosa de la prohibición del culto, haciéndolo extensivo al culto individual y a la administración de sacramentos en casas privadas, de manera que parte de la jerarquía eclesiástica católica se sintió obligada a cerrar las iglesias.

Particularmente meticulosa en las medidas de cautela ha sido la Iglesia de Inglaterra, como explican Frank Cranmer y David Pocklington; pero en general, en casi todas partes la inmensa mayoría de las confesiones mostró un alto grado de responsabilidad y de respeto por las normas y orientaciones del gobierno. Algunas iglesias incluso tomaron la radical decisión de suspender ceremonias al aire libre de gran arraigo popular, como las celebraciones de la Semana Santa en algunas diócesis de México, según apunta Alberto Patiño (lo cual también sucedió en España). Además, al menos al principio —lo hace notar Vincente Fortier con referencia a la situación en Francia— las comunidades religiosas no discutieron las restricciones al culto y se centraron en flexibilizar su propia normativa y praxis, con el fin de encontrar vías alternativas por las que continuar desempeñando su misión, y beneficiándose de las modernas tecnologías de comunicación (las cuales han aplicado también algunas iglesias a la recolección de ofrendas en dinero).

Ese modo de actuar de los líderes religiosos no siempre ha recibido una valoración positiva. Por ejemplo, a juicio de Gabriel González Merlano, los obispos de Uruguay fueron demasiado obsequiosos al secundar las políticas del gobierno, sin advertir los efectos que ello podría tener a medio plazo sobre la libertad religiosa de los fieles católicos. En todo caso, la actitud de muchas confesiones fue cambiando a medida que el elemento de urgencia se difuminaba con el paso de las semanas, y que muchos gobiernos permanecían ensimismados en cenáculos decisorios desde los que se regía el destino de la nación, sin apenas contacto real con los principales actores de la sociedad civil, y ni siquiera con las más autorizadas voces que, desde una perspectiva constitucional, estaban en situación de orientar al ejecutivo no ya sobre lo razonable o irrazonable, sino sobre lo que era respetuoso o abusivo en relación con las libertades fundamentales.

Así, de un inicial cerrar filas incondicionalmente, se pasó a actitudes más críticas, sobre todo por la falta de diálogo y de comprensión de la importancia de la libertad de culto, o por sentirse las organizaciones religiosas injustamente discriminadas en comparación con otras entidades o actividades. Ilustrativo es el proceder de la Conferencia Episcopal de Colombia: como explica Vicente Prieto, pasó de apoyar plenamente al gobierno, a principios de marzo de 2020, a exigir, a finales de abril, una flexibilización de las limitaciones al culto en paralelo con lo que se había hecho con otras actividades. No obstante, especialmente en las iglesias y comunidades religiosas más tradicionales, esas críticas se han hecho compatibles con el mantenimiento de normas de prudencia tendentes a

impedir contagios: por ejemplo, un escrupuloso cuidado en mantener una distancia de seguridad adecuada entre personas y en la limpieza y saneamiento del interior de los templos, o precauciones higiénicas como colocar desinfectante a la entrada, eliminar el agua bendita de las pilas o administrar siempre la comunión en la mano.

Naturalmente, la evolución del posicionamiento de las confesiones respecto a las medidas gubernamentales ha dependido mucho de su propia organización interna —según fuera esta más o menos jerárquica, y más o menos descentralizada— y desde luego también de la propia severidad de las restricciones al culto y la asistencia religiosa, así como del procedimiento empleado para acordarlas. Por ello, según los países, se pueden detectar actitudes de colaboración (más o menos activa), perplejidad acompañada de resignación, resistencia o incluso objeción *tout court*; el capítulo de Barry Bussey es muy revelador al respecto, y también el de la mayor parte de los capítulos latinoamericanos de este libro.

Pese a todo, en general puede decirse que la tendencia ha sido no la oposición sistemática o el rechazo de limitaciones razonables en aras de la salud pública, sino más bien consensuar esas limitaciones con el gobierno, buscando el diálogo, así como cerciorarse de que su punto de vista era considerado y no eran discriminadas como consecuencia de una valoración superficial de la libertad de culto, o bien de una aplicación arbitraria o incorrecta de las normas. Esto último, por ejemplo, ha dado lugar a varios litigios en los tribunales chilenos, según relatan Ana María Celis y René Cortínez. Por lo demás, particularmente interesante es la situación que se ha dado en Italia, donde, como explican Paolo Cavana y Pierluigi Consorti en sus respectivos capítulos, han sido muy diversas las actitudes adoptadas por el Vaticano y por la Conferencia Episcopal italiana: más deferente aquella, más crítica esta.

Cuando las tensiones han llegado al ámbito judicial, las respuestas de los tribunales están siendo muy distintas según las jurisdicciones. Pero es quizá significativa de un cambio de tendencia una reciente decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en la que —al contrario de lo que había sucedido en ocasiones parecidas anteriores— se concede el *injunctive relief* (orden de tutela cautelar) solicitado por una diócesis católica, y una asociación judía ortodoxa, contra un decreto del gobernador de Nueva York que limitaba a 10 o 25 personas (dependiendo de la calificación de zona de riesgo) la asistencia máxima a un templo, con independencia de la capacidad del mismo, y en contraste con el tratamiento más benévolo que se daba a otros establecimientos considerados «esenciales», como tiendas de licor, servicios de acupuntura o ferreterías. El Tribunal hacía notar que, aun no siendo sus miembros expertos en salud pública, debían exigir al poder ejecutivo una razón convincente para someter un derecho constitucional como la libertad religiosa a tan duras restricciones. Dar carta blanca el ejecutivo podía haber tenido sentido al inicio de la pandemia, por las

muchas incertidumbres y por la urgencia de actuar; pero, pasados ya bastantes meses, mantener esa deferencia no era compatible con el respeto de los derechos fundamentales[7].

Naturalmente, la historia de las reacciones al COVID-19 por razones religiosas continúa con la propia pandemia. Y se abrirá un nuevo frente cuando comiencen a distribuirse las vacunas, especialmente en la medida en que se imponga la vacunación obligatoria, bien por decisión del gobierno o bien, por ejemplo, por decisión del empleador respecto a sus trabajadores. Desde hace ya mucho tiempo, las vacunas han generado objeciones de conciencia (y también objeciones por otros motivos). En algunos lugares, como Estados Unidos, ya se han expresado reticencias por parte de miembros de algunas confesiones religiosas. Y en otros, como Reino Unido o Australia, hay quienes se han opuesto a ciertas vacunas en particular, por el hecho de que en su desarrollo se están utilizando células de fetos provenientes de abortos voluntarios[8]. Esto quizá pueda mover a ciertos gobiernos más sensibles hacia la libertad de conciencia a inclinarse por otras vacunas cuyo proceso se han empleado elementos éticamente irrelevantes, como insectos o plantas de tabaco; o tal vez impulse a las religiones con un más escrupuloso respeto por la vida del no nacido a presionar a los gobiernos en esa dirección.

Por apasionantes que sean las cuestiones que suscita el COVID-19, no deseo prolongar más estas páginas introductorias. La lectura de los capítulos que siguen aportará interesantes datos y suscitará numerosas reflexiones. Me permito insistir en que parte de la riqueza de este libro es la pluralidad de perspectivas de sus autores. Cuando comenzamos este proyecto, optamos por renunciar a una práctica que es corriente en los estudios de derecho comparado: proporcionar a quienes habían de analizar la situación en cada país un cuestionario o plantilla sobre los que trabajar. Creímos preferible que cada autor decidiera con libertad la estructura y contenido de su contribución. Y ello no sólo por las diferencias existentes entre las medidas adoptadas en los distintos países —por su contenido, o bien por su intensidad o grado— sino también porque la propia selección de las cuestiones relevantes, y el modo de abordarlas, tenía su propio significado. Nos parece que haber respetado esos puntos de vista personales ha redundado en beneficio de la calidad del volumen.

---

[7] *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo*, 592 U.S. (2020) (*per curiam*). La decisión fue tomada por 5 votos a 4. Para un rápido e incisivo comentario, *vid*. M. McConnell, «The Supreme Court Was Right to Block Cuomo's Religious Restrictions», en *The New York Times*, 1 de diciembre de 2020 (<https://www.nytimes.com/2020/12/01/opinion/supreme-court-Covid-19-religion.html>).

[8] Cfr., por ejemplo: <https://theconversation.com/vaccine-mandates-vs-religious-beliefs-the-legal-arguments-for-the-upcoming-coronavirus-lawsuits-144047>; <https://blogs.bmj.com/medical-ethics/2020/04/09/covid-19-and-vaccine-ethics-pre-empting-conscientious-objection/>; <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/aug/24/australias-deputy-chief-medical-officer-dismisses-church-objections-to-promising-covid-19-vaccine>.

Capítulo 2

Contagio: el temor de los gobiernos a la religión durante la crisis del COVID-19[1]

Barry W. Bussey
Canadian Centre for Christian Charities

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Amenaza de tormenta: 2.1. *Wuhan, China*. 2.2. *OMS y la influencia china*. 2.3. *Incertidumbre pública y escepticismo*. 2.4. *Protestas «Black Lives Matter»*. 2.5. *Resumiendo el contexto*.—3. Su mejor momento: 3.1. *Respuesta gubernamental*. 3.2. *Cumplimiento religioso*.—4. El eje de la fe: 4.1. *Resistencia de la Iglesia*. 4.2. *Aylmer, Ontario*. 4.3. *Los Angeles, California*.—5. Conclusión: triunfo y tragedia.

1. Introducción

Cuando el COVID-19, el nuevo coronavirus apareció en el mundo por primera vez a finales de 2019, la respuesta global fue posible gracias a que, durante las décadas precedentes, se habían aprendido las lecciones de epidemias anteriores, como el SARS y el Ébola. Científicos de todo el mundo habían estado esperando desde hacía tiempo un contagio masivo[2] y, a la vista de los datos iniciales del nuevo coronavirus, muchos creyeron que el temido apocalipsis había llegado. Los primeros modelos informáticos predecían que, a menos que el gobierno actuara inmediatamente, se producirían millones de muertes y un colapso catastrófico de la economía mundial. El tiempo era vital.

En su trabajo anterior, que ya predecía la situación actual, *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present*[3], Frank M. Snowden explica que «los microbios son considerados una amenaza para la seguridad de los Estados y para

[1] Traducción del original inglés a cargo de Paula M. Leuze Espinosa y Eider Lavia Solano (Universidad Complutense).

[2] El estreno en Netflix del documental *Pandemic: How to Prevent an Outbreak* cuenta una historia premonitoria y a la vez convincente sobre lo que los científicos han estado investigando durante años, anticipando lo que ellos temían que iba a ser una pandemia global (en línea: <https://www.netflix.com/ca/title/81026143>). Aunque se grabó en 2018-19, el hecho de que se estrenase en enero de 2020 se puede entender como un factor que añade al estrés que muchos han sentido en la actual crisis del COVID-19.

[3] Frank M. Snowden, *Epidemics and Society: From the Black Death to the Present* (New Haven and London: Yale University Press, 2019).

el orden internacional»[4]. Reconociendo las posibles consecuencias desastrosas que acompañan a una pandemia global, los gobiernos han intensificado su preparación a lo largo de las últimas décadas. Por ejemplo, el *National Institute of Allergy and Infectious Diseases* vio como su presupuesto de 50 millones de dólares en 1994 se cuadruplicaba llegando hasta el billón de dólares en 2005[5]. La Organización Mundial de la Salud (OMS) aumentó su preparación para una pandemia global estableciendo UNAIDS en 1996; su presupuesto inicial de 300 millones de dólares aumentó hasta los 9 billones de dólares en 2006[6]. En 2005, se estableció la *International Health Regulations* para concretar la «naturaleza de eventos que deberían instar a la preocupación internacional y comprometan a los 193 estados miembros de la OMS para que estos mejoren su capacidad de vigilancia y respuesta»[7]. Esas nuevas regulaciones fueron necesarias desde que la pandemia del SARS demostró «la vulnerabilidad del sistema global»[8].

Durante la crisis del SARS, que duró desde noviembre de 2002 hasta marzo de 2003, la estrategia política china de ocultación supuso un gran riesgo para la comunidad mundial. El mundo se pudo salvar de un brote por distintas razones: primero, el SARS no fue un virus aerotransportado como la influenza o la viruela[9]; segundo, afectó principalmente a «hospitales modernos bien equipados y con suficiente plantilla y sistemas sanitarios públicos»[10]; y tercero, ocurrió en una época donde reinaba la paz[11]. Sin embargo, fue desconcertante ya que si hubiera sido más contagioso, incluso aquellos hospitales modernos bien abastecidos, no podrían haber hecho frente a la gran «afluencia de personas»[12].

Una mayor amenaza prosiguió al SARS: la pandemia del Ébola en el Oeste de África desde 2013 a 2016, que ejemplificó lo poco preparado que estaba el mundo para una «enfermedad vírica altamente contagiosa»[13]. Snowden explica que «incluso basándose en las estadísticas oficiales que subestimaron el grado del desastre, la epidemia generó 28,652 casos y 11,325 muertes (40 por ciento)»[14]. Una mortalidad del 40 por ciento es catastrófica. A pesar de eso, las estadísticas

---

[4] *Ibid*. at 466 (las traducciones de citas de textos originales en otras lenguas, salvo que se indique otra cosa, están realizadas por las traductoras).

[5] *Ibid*. at 468.

[6] *Ibid*. at 470.

[7] *Ibid*.

[8] *Ibid*.

[9] *Ibid*. at 472-473.

[10] *Ibid*. at 473.

[11] *Ibid*.

[12] *Ibid*. Cuando apareció el COVID-19, sus similitudes eran inquietantes: también se originaba en China y otra vez había indecisión por parte del gobierno chino para compartir información. Esta tendencia de restar importancia a una posible pandemia es una realidad preocupante —pero también lo es la tendencia a tomar decisiones sin entender del todo la enfermedad—.

[13] Snowden, *supra* nota 3 at 474.

[14] *Ibid*. at 475.

de algunos países eran aún peores. En Guinea, por ejemplo, la enfermedad tuvo la fatídica mortalidad del 76 por ciento[15].

El Ébola se transmite de persona a persona mediante el contacto. Los síntomas durante su etapa inicial se parecen a una gripe común. Pero, los fluidos corporales del paciente son muy contagiosos, haciendo que a su alrededor «abunde el virus»[16]. Incluso cuando el paciente se recupera, sigue pudiendo contagiar durante meses. Aquellos más cercanos al paciente —familia, amigos y cuidadores— tienen mayor posibilidad de contraer la enfermedad.

Trágicamente, el tratamiento fue obstaculizado por la falta de recursos. La infraestructura sanitaria del oeste de África, que ya se encontraba muy perjudicada por los estragos de la guerra civil, se vio aún más limitada. Como consecuencia, la región no estaba preparada para la gran —y peligrosa— tarea de tratar la pandemia del Ébola[17]. Los recortes fueron exacerbados por el hecho de que las compañías farmacéuticas suelen priorizar las enfermedades crónicas en países industrializados donde las ganancias marginales son mayores, antes que desarrollar medicamentos para enfermedades infecciosas en países pobres.

El SARS y el Ébola sacaron a la luz las debilidades y peligros que supuso la respuesta global frente a la crisis sanitaria, que dio pie a que Snowden concluyera que «la salud pública debe ser la máxima ley y debe anular la ley de los mercados»[18]. Teniendo en cuenta estas experiencias tan recientes, quizás no es sorprendente que los gobiernos y profesionales de la sanidad estuvieran preparados para hacer frente a un nuevo reto sanitario. Por lo que, cuando el COVID-19 apareció, la mayoría de las autoridades sanitarias esperaban una catástrofe[19]. Una de sus mayores preocupaciones era asegurar que los hospitales no colapsaran (lección que se aprendió con el SARS) por el número estimado de pacientes COVID-19. Mientras que había científicos de todo el mundo pensando en el peor escenario posible[20], los políticos siguieron el ejemplo de los expertos de la

---

[15] El *Centre for Disease Control and Prevention* (CDC) posiciona a Guinea con 3.358 casos confirmados y 2.544 muertes. Veáse: CDC, «2014-2016 Ebola Outbreak in West Africa», 8 de marzo de 2019, en línea: <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/history/2014-2016-outbreak/index.html#:~:text=A%20total%20of%2028%2C616%20cases,outside%20of%20these%20three%20countries>.

[16] Snowden, *supra* nota 3 at 481.

[17] Snowden apunta que había más médicos en un hospital grande de Canadá que en todo Liberia. Los hospitales estaban abarrotados, raramente tenían electricidad y agua corriente, y tampoco había instalaciones diagnósticas, equipo de protección individual o entrenamiento para responder ante situaciones de emergencia (*supra* nota 3 at 484-485).

[18] *Ibid*. at 505.

[19] Todos tenemos prejuicios, incluso los científicos. Véase: M. Delgado-Rodríguez y J. Llorca, «Continuing Professional Education Bias», 2004, 58:8, *Journal of Epidemiology & Community Health*, 63–641, en línea: <http://dx.doi.org/10.1136/jech.2003.008466>.

[20] Véase Kelly Crowe, «Prominent scientist dares to ask: Has the COVID-19 response gone too far? Leading epidemiologists publish duelling commentaries, igniting debate on social media», *CBC News*, 19 de marzo de 2020, en línea: <https://www.cbc.ca/news/health/coronavirus-covid-pandemic-response-scientists-1.5502423>.

OMS[21]. Temiendo un desastre sin precedentes, gobiernos de todo el mundo —con poca consideración hacia las infraestructuras o demografías— empezaron a imponer restricciones extremas. Alentando que todo el mundo se aislara, las autoridades cerraron las fronteras y prohibieron los viajes no esenciales; cerraron colegios, restaurantes, y bares; limitaron las compras a acudir a los puntos de recogida; y cerraron las iglesias. Aunque ya había antecedentes de estas medidas, para algunos lugares de culto esta fue la primera vez que tuvieron que cerrar en cientos de años, si es que alguna vez habían llegado a cerrarse[22].

Este artículo proporciona un análisis provisional, después de más de seis meses de experiencia, de los temas emergentes y las complicaciones sobre el desempeño de las democracias liberales en equilibrar los intereses de la salud pública y la libertad de las confesiones religiosas en 2020 durante la crisis del COVID-19[23]. Revisará a qué realidad se estaban enfrentando los gobiernos en

---

[21] El Dr. Mike Ryan, el jefe del programa de emergencia de la OMS, afirmó, «la velocidad triunfa sobre la perfección. Cuando hablamos de gestionar una emergencia, la perfección es el enemigo de lo bueno […]. Todo el mundo tiene miedo de cometer un error. Todo el mundo tiene miedo de la consecuencia de ese error. Pero el peor error es no reaccionar. El peor error es quedarse paralizado por el miedo al fracaso». Véase Crowe, *supra* nota 20.

[22] El periodista Peter Hitchens describió gráficamente su experiencia en el Reino Unido, contando: «El capillero del pueblo pequeño donde todavía se sigue el Libro de Oración de 1662, se lee la Biblia del Rey Jacobo, y se cantan himnos anglicanos, quería continuar. El señaló a las autoridades eclesiales que no había muchas personas en su congregación, y que incluso ahora pueden rezar estando a dos metros de distancia los unos de los otros, y que a veces incluso más lejos. No sirvió de nada. El culto se paró y horas más tarde las puertas se cerraron, y nadie sabe cuándo o si abrirán otra vez. Algo así no ha ocurrido en Inglaterra desde hace 800 años, desde los días del Rey conocido como Juan sin Tierra», Hitchens, «We Love Big Brother», *First Things*, 1 de abril de 2020, en línea: <https://www.firstthings.com/web-exclusives/2020/04/we-love-big-brother>.

[23] Cuando me refiero a las «confesiones religiosas», hablo principalmente de las iglesias cristianas de América del Norte, en parte porque juntarse para el culto es una característica principal de la fe cristiana que ha sido gravemente afectada por las regulaciones sanitarias —que a su vez reflejaban una noción predominante de la religión cristiana—; por ejemplo, refiriéndose al canto, bautizo y comunión en documentos de salud pública. Véase, *e. g.*, The Government of Alberta's «Guidance for Places of Worship», 23 de mayo de 2020, en línea: <https://open.alberta.ca/dataset/2be831dd-d83e-42da-b634-6bc6d5232d1a/resource/dc6e8a2e-978b-4121-acc7-8889fcfc160e/download/covid-19-relaunch-guidance-places-of-worship-2020-05.pdf>. Se escapa del alcance de este artículo considerar el impacto en las reacciones de, otras religiones, aunque merece la pena señalar que los grupos indígenas de Canadá pudieron seguir realizando ceremonias religiosas en un momento en el que las iglesias estaban cerradas y otro tipo de reuniones estaban limitadas. A principios de mayo, el Presidente Justin Trudeau explicó, «Debemos trabajar con [líderes de las comunidades indígenas] para desarrollar manera para continuar con sus costumbres importantes y rituales, en una manera que se cumpla con las recomendaciones sanitarias», *Canadian Press*, «Minister says sacred Indigenous ceremonies to continue despite COVID-19 lockdowns», *National Post*, 14 de mayo de 2020, en línea: <https://nationalpost.com/news/canada/dark-stain-minister-says-indigenous-ceremonies-to-continue-despite-covid-19>. Esta perspectiva demuestra el tipo de deferencia que, como argumento a lo largo del artículo, ofrece un planteamiento más apropiado y efectivo que injerirse en las creencias teológicas y en las prácticas de las confesiones religiosas.

la primavera del 2020, según la comunidad científica, y que justificaría las medidas adoptadas; la conformidad de las confesiones religiosas; la dinámica cambiante de la enfermedad que genera preguntas sobre su fuerza y el consecuente cuestionamiento de la autoridad del gobierno por los líderes religiosos; el intento de las autoridades de forzar el cumplimiento cuando se han dado aplicaciones inconsistentes de normas y regulaciones estatales que llevaron a más preguntas. La pérdida de confianza aumentó a medida que el gobierno sutilmente pasó de «aplanar la curva» mediante medidas temporales a «parar el contagio» con restricciones continuadas y con la supresión de opiniones críticas. Este informe concluye con que el gobierno minó su propia retórica de urgencia considerando dos factores decisivos: su consentimiento a las exigencias para realizar las protestas y la cuestionable evidencia sobre la fuerza del virus COVID-19.

Considero que la consternación en los medios de comunicación, ámbito académico y gobierno sobre la resistencia de ciertas confesiones religiosas refleja el fracaso colectivo de apreciar (a) la historia de la relación entre estado e iglesia o (b) las enseñanzas teológicas de las confesiones religiosas para quienes el culto comunal es una parte fundamental de sus identidad y dignidad humana[24].

2. Amenaza de tormenta

2.1. *Wuhan, China*

A principios de diciembre de 2019, un joven físico chino, Wenliang Li, atendió a varios pacientes que fueron «diagnosticados con una enfermedad parecida al SARS e hicieron cuarentena en el hospital de Wuhan»[25]. Compartió esta información sobre sus pacientes en WeChat, en un grupo con sus antiguos alumnos de medicina. A medida que se iba corriendo la voz, fue acusado por las autoridades chinas de alarmismo, ya que intentaban limitar el conocimiento sobre la mortífera enfermedad. El Dr. Li murió después de contraer el virus. El 31 de diciembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue notificada por las autoridades sanitarias chinas del nuevo virus y la amenaza que supone a la salud pública[26]. Aquellos que fallecieron, fueron diagnosticados con neumonías, síndrome de dificultad respiratoria aguda, shock séptico y fallo mul-

---

[24] Véase, *e. g.*, Barry W. Bussey, «Human Dignity Found in the Religious Community», in Barry W. Bussey & Angus, J. L., Menuge, eds, *The Inherence of Human Dignity, Vol. 2: Dignity, Law and Religious Liberty*, London: Anthem Press, 2020.

[25] Yong Xiong, Hande Atay Alam, & Nectar Gan, «Wuhan hospital announces death of whistleblower doctor Li Wenliang», *CNN*, 7 de febrero de 2020, en línea: <https://www.cnn.com/2020/02/06/asia/li-wenliang-coronavirus-whistleblower-doctor-dies-intl/>.

[26] David S. Hui *et al.*, «The continuing 2019-nCoV epidemic threat of novel coronaviruses to global health — The latest 2019 novel coronavirus outbreak in Wuhan, China», 2020, 91, *International Journal of Infectious Diseases*, 264-266, en línea: <https://www.ijiden línea.com/article/S1201-9712(20)30011-4/fulltext>.

tiorgánico. Claramente este era un peligro inminente y presente para la salud pública.

Inmediatamente Taiwán, Hong Kong, Singapur y Macao implementaron medidas —incluyendo más vigilancia fronteriza— para afrontar la amenaza, gracias a las preparaciones que desarrollaron después de la pandemia del SARS en 2003. Como un oficial sanitario comentó, «Quizás perversamente, podemos mirar al SARS como el ensayo general […] después de este, se establecieron mejores sistemas»[27]. Sin embargo, el resto de los países tardaron varios meses en imponer a sus ciudadanos medidas preventivas. El 30 de enero de 2020, la OMS declaró el COVID-19 como una emergencia sanitaria de preocupación internacional (PHEIC), siendo esta el grado máximo de alerta[28], pero no fue hasta el 11 de marzo de 2020, que la OMS formalmente declaró que «El COVID-19 se puede caracterizar como una pandemia»[29].

2.2. *OMS y la influencia china*

Las autoridades chinas se ofendieron por los países que limitaran los viajes a y desde China. Por miedo a ser considerados racistas, algunos países, incluyendo Canadá, esperaron otras siete semanas después de que el nuevo coronavirus fuera identificado como una emergencia sanitaria de preocupación internacional, para limitar la entrada de los viajeros extranjeros. «En ese tiempo», anotan los críticos, «el virus se afianzó y empezó su furiosa expansión»[30]. Se comenzó un debate sobre el papel de la OMS por no haber alertado antes debido a la interferencia política del gobierno chino. El Dr. Gabriel Leung, un epidemiólogo de la Universidad de Hong Kong, avisó el 27 de enero de que una pandemia global era probable y que las «medidas substanciales y severas que limiten la movilidad deberían tomarse inmediatamente»[31]. Canadá esperó a las directrices de la

---

[27] Laignee Barron, «What We Can Learn From Singapore, Taiwan and Hong Kong About Handling Coronavirus», *Time*, 13 de marzo de 2020, en línea: <https://time.com/5802293/coronavirus-covid19-singapore-hong-kong-taiwan/>.

[28] World Health Organization, «Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)», 30 de junio de 2020, en línea: <https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)>.

[29] World Health Organization, «WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 — March 11 2020», 11 de marzo de 2020, en línea: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

[30] Mark MacKinnon, Nathan Vanderklippe & Grant Robertson, «Flattery and foot dragging: China's influence over the WHO under scrutiny», *The Globe and Mail*, 25 de abril de 2020), en línea: <https://www.theglobeandmail.com/world/article-flattery-and-foot-dragging-chinas-influence-over-the-who-under/>.

[31] *Ibid*.

OMS; para cuando esta se pronunció en marzo, ya se había dado la transmisión comunitaria en Canadá.

Nueva Zelanda siguió su propio curso y prohibió inmediatamente viajes internacionales, estableciendo protocolos estrictos. A 8 de octubre de 2020, la rápida reacción parece que ha merecido la pena ya que Nueva Zelanda (con una población de 4.917 millones en 2019), ha tenido 1,864 casos (o 0.0379% de la población) y 25 muertes. En comparación, Canadá (población de 37.59 millones en 2019) informó de 175,380 casos (o 0.467% de la población), y 9,593 muertes[32].

2.3. *Incertidumbre pública y escepticismo*

Mientras los profesionales de la sanidad luchaban por entender el virus, la sociedad recibía mensajes contradictorios sobre qué era o no apropiado, creando incertidumbre y desconfianza. Por ejemplo, Bob Woodward apuntó que el presidente Trump supuestamente había sido el primero en minimizar la seriedad del virus. «Siempre le quise restar importancia», dijo Trump el 19 de marzo, «Aún sigo restándole importancia, porque no quiero crear pánico»[33]. Meses después, Trump negó esto insistiendo que, «Yo le di importancia, en términos de actuación. Mi actuación fue muy dura»[34].

Otro ejemplo que caracteriza la aparente falta de consistencia es el continuo debate sobre llevar mascarillas no homologadas. Tom Jefferson y Carl Heneghan, académicos de la Universidad de Oxford, informaron de que «aunque haya preparación de dos décadas de pandemias, hay una incertidumbre considerable sobre el valor de llevar mascarillas»[35]. Concluyen que «el número pequeño de ensayos y retraso del ciclo de la pandemia es poco probable que nos aporte respuestas razonables [para] guiar a los que toman decisiones»; lamentan el hecho de que «[e]ste abandonamiento del modus científico y falta de provisión ha dejado el camino abierto para las opiniones, visiones radicales e influencia política»[36].

---

[32] John Hopkins University & Medicine, «World Countries: Canada», *Coronavirus Resource Center*, recuperado el 8 de octubre de 2020, en línea: <https://coronavirus.jhu.edu/region/canada>.

[33] Brett Samuels, «Trump now says he "up-played" virus threat after having told Woodward he wanted to "play it down"», *The Hill*, 15 de septiembre de 2020, en línea: <https://thehill.com/homenews/administration/516615-trump-says-he-up-played-virus-threat-despite-telling-woodward-he>.

[34] *Ibid*.

[35] Tom Jefferson & Carl Heneghan, «Masking lack of evidence with politics», *Centre for Evidence-Based Medicine*, 23 de julio de 2020, en línea: <https://www.cebm.net/covid-19/masking-lack-of-evidence-with-politics/>.

[36] *Ibid*.

Como resultado, las políticas a favor (o en contra) de llevar mascarilla han sido inconsistentes. Por ejemplo, la tercera directora de salud pública de Canadá, la Dra. Theresa Tam, inicialmente informó a los ciudadanos de que llevar mascarilla no ayudaba. A medida que la crisis continuaba, su posición cambió, y explicó que llevar mascarilla estaba «recomendado como una capa más de protección». Por esto, y por otros errores —como desestimar la eficacia de los controles fronterizos y no preparar suficientes equipos de protección personal (EPI)— los críticos han pedido su dimisión[37].

Aquellos que apoyan a la Dra. Tam, señalaron que las recomendaciones científicas iban evolucionando a medida que se conocía más sobre el virus. A medida que el entendimiento aumentaba, las recomendaciones sanitarias «cambiar[on] con el tiempo para reflejar nuevos avances»[38]. Según el Dr. Inderveer Mahal, el «objetivo con una pandemia no es mantenerse consistente, es responder a nueva información. Nosotros, los canadienses, debemos dejar que nuestros expertos cambien sus recomendaciones»[39]. El problema para muchos observadores fue que este necesario y apropiado «cambio», o capacidad de respuesta a la información, fue selectivo: las restricciones no se moderaron igual de rápido que se conoció la realidad de la enfermedad. En cambio, el objetivo pasó de «aplanar la curva» a «eliminar» el virus mediante la vacuna[40].

Los gobiernos se merecen el beneficio de la duda ya que los ciudadanos entienden que están trabajando a favor del interés público. Al mismo tiempo, como compensación de dicha confianza, la sociedad se merece transparencia y toda la información por parte de los políticos y profesionales de la salud. Si los gobiernos hubieran admitido que sus intervenciones dependen del *actual* entendimiento de la situación, el cual era limitado (y, como sabemos ahora, disputado), uno espera una respuesta pública más tolerante a medida que las reglas cambian. Sin embargo, la implicación de que la ciencia era precisa e infalible no pareció correcta ya que hubo políticas sustancialmente inconsistentes —y aplicadas inconsistentemente—. La supresión de las críticas o interpretaciones contrarias minaron todavía más la confianza mutua[41].

---

[37] Brian Lilley, «Toss Canada's top doc for giving bad advice», *Toronto Sun*, 21 de mayo de 2020), en línea: <https://torontosun.com/opinion/columnists/lilley-toss-canadas-top-doc-for-giving-bad-advice>.

[38] Inderveer Mahal, «Why Theresa Tam changed her stance on masks», *Maclean's*, 22 de mayo de 2020), en línea: <https://www.macleans.ca/opinion/why-theresa-tam-changed-her-stance-on-masks/>.

[39] *Ibid*.

[40] Cabe señalar que solo una infección —la viruela— se ha eliminado completamente mediante una vacuna. Depender de una vacuna para erradicar el COVID-19, parece problemático cuanto menos.

[41] Roxana Radu, investigadora posdoctoral en la Universidad de Oxford, explica el problema tras examinar varios ejemplos: «Desde el comienzo de la pandemia, las leyes nacionales que habían sido promulgadas para impedir la creación y difusión de información falsa sirvieron también para crear las condiciones que hacían posible que ese fenómeno floreciera, en tanto que dificultaban

Aquellos que ya eran escépticos se volvieron todavía más cuando los números de muertes de los modelos científicos no se parecieron a las previsiones iniciales[42]. El grupo de investigación del Dr. Neil Ferguson en el Imperial College London publicó, el 16 de marzo de 2020 un informe de 20 páginas[43] indicando que Inglaterra contaría con 510,000 muertes, mientras que para Estados Unidos se previeron 2.2 millones de muertes[44]. Con predicciones tan horribles, Inglaterra y Estados Unidos siguieron inmediatamente el consejo del confinamiento[45]. Ferguson predijo también que, llegado junio, el rechazo por parte de Suecia al confinamiento resultaría en 100,000 muertes por COVID-19[46]. En el momento de redactar este artículo, a finales de septiembre de 2020, Suecia contaba con 90,289 casos y 5,878 muertes[47] —sigue siendo un número trágico de vidas perdidas, pero solo supone el 6% de la cifra prevista por Ferguson—. Mientras tanto, Inglaterra contaba con 418,889 casos y 41,991

---

el legítimo ejercicio del periodismo y disminuían la confianza en las instituciones del poder público. Limitar el acceso a la información, criminalizar el periodismo crítico por "antipatriótico", y proceder a la rápida eliminación de contenidos en plataformas sociales mediante el uso de inteligencia artificial, todo ello está llamado a tener un impacto negativo en nuestra capacidad de distinguir entre información maliciosa y verdadera. Controlar el filtrado de información mientras que al mismo tiempo se debilitan los medios de información ha sido siempre una tentación tanto para las autoridades públicas como para las grandes empresas, pero los convenios internacionales han establecido unas salvaguardias mínimas contra ello. Suspender esas protecciones en los momentos en que más las necesitamos es contraproducente». Roxana Radu, «Fighting the "Infodemic": Legal Responses to COVID-19 Disinformation», *Social Media + Society*, 30 de julio de 2020, p. 3, en línea: <https://doi.org/10.1177/2056305120948190>.

[42] Al mismo tiempo, aquellos que apoyan el confinamiento interpretaron los resultados que fueron mejores de lo que se había previsto, como prueba de que las medidas draconianas eran necesarias y efectivas; véase, *e. g.*, Rich Lowry, «The Absurd Case Against the Coronavirus Lockdown», *Politico Magazine*, 15 de abril de 2020, en línea: <https://www.politico.com/news/magazine/2020/04/15/the-absurd-case-against-the-coronavirus-lockdown-189265>.

[43] Neil M. Ferguson *et al.*, «Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand», 2020, *Imperial College London*, DOI: <https://doi.org/10.25561/77482>, en línea: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>.

[44] Mark Landler & Stephen Castle, «Behind the Virus Report That Jarred the U.S. and the U.K. to Action», *New York Times*, 17 de marzo de 2020, en línea: <https://www.nytimes.com/2020/03/17/world/europe/coronavirus-imperial-college-johnson.html?>.

[45] David Adam, «The simulations driving the world's response to COVID-19», *Nature*, 2 de abril de 2020, en línea: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01003-6>; Sabine L. van Elsland & Ryan O'Hare, «COVID-19: Imperial researchers model likely impact of public health measures», *Imperial College London*, 17 de marzo de 2020, <https://www.imperial.ac.uk/news/196234/covid-19-imperial-researchers-model-likely-impact/>.

[46] John Fund, «"Professor Lockdown" Modeler Resigns in disgrace», *National Review*, 6 de mayo de 2020), en línea: <https://www.nationalreview.com/corner/professor-lockdown-modeler-resigns-in-disgrace/>.

[47] John Hopkins University & Medicine, «World Countries: Sweden», *Coronavirus Resource Center*, recuperado el 25 de septiembre de 2020, en línea: <https://coronavirus.jhu.edu/region/sweden>.

muertes[48] y en el caso de Estados Unidos, 6,977,658 casos y 202,798 muertes[49] atribuidas al COVID-19. En otras palabras, la realidad no se asemejó a las predicciones de Ferguson. En vez de un león feroz, la enfermedad se pareció más a un gato salvaje: sigue siendo una amenaza importante, pero menos peligrosa de lo que se temía. El escepticismo hacia Ferguson aumentó cuando ignoró su propio confinamiento y continuó su aventura con una mujer casada[50]. Más tarde rebajó sus predicciones —pero las políticas (incluyendo la persuasiva narrativa pública) fueron implementadas en base a una aceptación global de las cifras previstas para el peor de los casos—[51].

El profesor de medicina, epidemiología y salud de la población en la Universidad de Stanford, John P. A. Ioannidis, ha expresado su preocupación de que el COVID-19 pueda «ser un fiasco de evidencia visto cada cien años»[52], más que una pandemia que solo ocurre una vez cada cien años. Se pregunta cuánto tiempo las «contramedidas draconianas»[53] deben durar cuando los encargados de crear las políticas no cuentan con la suficiente información para tomar decisiones «precisas y proporcionales»[54]. «Uno solo puede esperar que, igual que con la [gripe española] en 1918, la vida continuará», dijo el Dr. Ioannidis. «En cambio, con confinamientos que duran meses, igual años, la vida se para completamente», anotó. Con políticas sin precedentes, las «consecuencias a largo y a corto plazo son completamente desconocidas, y billones, no solo millones, de vidas pueden estar en peligro. Si decidimos precipitarnos al vacío, necesitamos datos que nos informen sobre el fundamento de tal actuación y las probabilidades de llegar sanos y salvos»[55].

---

[48] John Hopkins University & Medicine, «World Countries: United Kingdom», *Coronavirus Resource Center*, recuperado el 25 de septiembre de 2020, en línea: <https://coronavirus.jhu.edu/region/united-kingdom>.

[49] John Hopkins University & Medicine, «World Countries: United States», *Coronavirus Resource Center*, recuperado el 25 de septiembre de 2020, en línea: <https://coronavirus.jhu.edu/region/united-states>.

[50] Anna Mikhailova *et al.*, «Government scientist Neil Ferguson resigns after breaking lockdown rules to meet his married lover», *Telegraph*, 5 de mayo de 2020, en línea: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/05/05/exclusive-government-scientist-neil-ferguson-resigns-breaking/>.

[51] Amanda Prestigiacomo, «Epidemiologist Behind Highly-Cited Coronavirus Model Drastically Downgrades Projection», *Daily Wire*, 26 de marzo de 2020, en línea: <https://www.dailywire.com/news/epidemiologist-behind-highly-cited-coronavirus-model-admits-he-was-wrong-drastically-revises-model>.

[52] John P. A. Ioannidis, «A fiasco in the making? As the coronavirus pandemic takes hold, we are making decisions without reliable data», *STAT*, 17 de marzo de 2020, en línea: <https://www.statnews.com/2020/03/17/a-fiasco-in-the-making-as-the-coronavirus-pandemic-takes-hold-we-are-making-decisions-without-reliable-data/>.

[53] *Ibid*.

[54] Saurabh Jha, «A Conversation with John Ioannidis», *The Health Care Blog*, 9 de julio de 2020, en línea: <https://thehealthcareblog.com/blog/2020/07/09/a-conversation-with-john-ioannidis/>.

[55] Ioannidis, *supra* nota 52.

El Dr. Ioannidis no abogaba por la inacción, sino «suplicando mejor información en la que basar nuestra actuación»[56]. «La pieza crucial del puzle epidemiológico», mantiene, «es el número de personas que fueron infectadas que no lo sabían porque no tuvieron, o de una manera muy leve, síntomas»[57], resultando en una tasa de infección considerablemente menor a la tasa de mortalidad[58]. Esta distinción es crucial para entender cuáles son las medidas sanitarias necesarias y para cuánto tiempo. A corto plazo, Ioannidis apoya el confinamiento, «[p]ero solo como una medida temporal»[59].

A medida que se ha recogido más información sobre el COVID-19, Ioannidis recomienda que el enfoque se debe centrar en la «estratificación de riesgos» —determinando factores de alto y bajo riesgo— para que el gobierno pueda abordar las áreas problemáticas[60]. En el caso del COVID-19, esto significa que se debe dar más atención a proteger a los ancianos ya que corren mayor riesgo de infección grave o muerte. Si esto no se hace, el resultado puede ser trágico, como se ha visto en Nueva York, donde el Gobernador Andrew Cuomo «ordenó a que los hospitales mandaran de vuelta a las residencias de ancianos a aquellos ancianos infectados». Como observa Ioannidis, esta política «fue como intentar apagar un incendio con keroseno»[61].

Mientras muchos aplaudieron a Ioannidis, su análisis también fue denunciado en las redes sociales. «Una vez que la indignación empieza», suspiró, «ya no se da lugar a plataformas para el diálogo académico». Su ensayo sobre la propagación nosocomial del COVID-19 en residencias de ancianos y hospitales no fue publicado, parece ser que por la «*cancel culture*» que poco a poco se hace notar en el ámbito médico. «Lo presenté a muchos medios», explicó, pero «los editores temían la respuesta de las redes sociales ante mi planteamiento de este tema incómodo. El miedo no es sano para la ciencia»[62].

Repitiendo alguno de los temas en una entrevista en la radio realizada en agosto, Gerhard Sundborn, epidemiólogo en la Universidad de Auckland, describió la situación actual de la ciencia. Primero, observando la edad de los fallecidos, señaló que el mayor riesgo de mortalidad es para los mayores de 65 años que también sufran de comorbilidad. Esto plantea la pregunta, según

---

[56] JHA, *supra* nota 54.

[57] *Ibid*.

[58] La tasa de letalidad (o CFR) se refiere al porcentaje de muertes en comparación con el número de casos confirmados de una enfermedad. La tasa de mortalidad infecciosa (IFR) es la proporción de muertes dividido entre el número total de infectado, incluyendo asintomáticos o con casos sin diagnosticar.

[59] *Ibid*.

[60] También ha hecho notar que las figuras de mortalidad pueden no ser precisas, porque «somos capaces de saber cuándo alguien ha muerto *con* coronavirus, pero no necesariamente si ha muerto *a causa* de la infección», en JHA, *supra* nota 54 (cursivas en el original).

[61] *Ibid*.

[62] *Ibid*.

Sundborn, de si se debería poner mayor énfasis en el cuidado de los ancianos, más que en un confinamiento indiscriminado. Segundo, «no ha habido una diferencia real en el número de muertes» entre las zonas confinadas y aquellas que no lo están. El criterio para el análisis incluye la densidad de población y la demografía. «Si tomas a Suecia como ejemplo, comparado con otros países que impusieron el confinamiento, como el Reino Unido», señalaba Sundborn, «[Suecia] salió mejor parada que otros sitios con confinamiento». Tercero, se mostró preocupado por el desconocimiento presente en la sociedad de lo que es necesario para eliminar el virus (frente al objetivo inicial de «aplanar la curva»)[63].

Por ejemplo, el criterio para eliminar el sarampión requiere que transcurran 36 meses sin ningún caso nuevo para que una región pueda declararse libre del virus. Incluso si no hay ningún caso nuevo de COVID-19 en 36 meses, debe haber evidencia genotípica para asegurarse de que cualquier infección nueva no es la misma que la enfermedad actual. Esto va a ser muy difícil de conseguir. Finalmente, el Dr. Sundborn apuntó que el «escenario ideal» sería el desarrollo de una vacuna en un período de 4 años; la media es hasta los 10 años —y hay muchos virus que no cuentan con una vacuna, como el VIH—. Sundborn concluyó, «[s]i vamos a confinarnos y mantener nuestras fronteras cerradas con la esperanza y a la espera de la creación de una vacuna, en el mejor de los casos, 4 años y en el peor caso, nunca, simplemente no puedo verle la lógica»[64].

Las preocupaciones de Sundborn y Ioannidis son también compartidas por el Dr. James J. James, quien describió «cerrar nuestra economía y nuestras instituciones educativas» como un desastre sanitario «auto-provocado»[65]. Explicó que, «como cualquier estudiante de historia o asuntos internacionales puede confirmar, una angustia socio-económica continuada producirá una oleada de enfermedades mentales, crímenes, suicidios y un anfitrión para las enfermedades crónicas, y a escala global, puede amenazar la estabilidad política y promover conflictos»[66]. De manera que, es muy importante que las restricciones sanitarias

---

[63] Desde el punto de vista de una enfermedad infecciosa, esta es una práctica imposible. Incluso los tratamientos que todos creían que iban a valer para curar el COVID-19, no tienen ningún efecto: véase «Repurposed antiviral drugs for COVID-19 — interim WHO SOLIDARITY trial results», 15 de octubre de 2020, en línea: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.10.15.20209817v1>.

[64] Gerhard Sundborn, «Covid is not as dangerous as the fear instilled in community», en *Kerre McIvor Mornings*, 13 de agosto de 2020, iHeartRadio podcast, en línea: <https://www.iheart.com/podcast/1049-kerre-mcivor-mornings-pod-46787367/episode/gerhard-sundborn-covid-is-not-as-70204639/>.

[65] James J. James, «Public Health and COVID-19: From Response to Recovery», 2020, 14:2, *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, DOI: <https://doi.org/10.1017/dmp.2020.111>, en línea: <https://www.cambridge.org/core/journals/disaster-medicine-and-public-health-preparedness/article/public-health-and-covid19-from-response-to-recovery/96315CBFFAAC7A238BB27E6126778D37>.

[66] *Ibid*.

se basen en la más precisa y completa información científica. Teniendo en cuenta la evidencia anterior, la enfermedad plantea menos peligro que en marzo. Es la responsabilidad del gobierno asegurar que sus restricciones son conforme a la información más actual[67].

2.4. *Protestas «Black Lives Matter»*

El 25 de mayo, George Floyd, un hombre afroamericano, fue arrestado en Minneapolis por presuntamente pagar con un billete falso de 20 dólares en una tienda. Durante el arresto, un policía blanco presionó su rodilla contra el cuello de Floyd resultando en la pérdida de conocimiento de este y su consecuente muerte. Estallaron protestas contra el asesinato de Floyd en Estados Unidos, Canadá y en todo el mundo. En muchas manifestaciones, la red mundialmente conocida como «*Black Lives Matter*» (BLM) protestó contra la brutalidad policial hacia las personas negras. En el contexto de la pandemia del COVID-19, la sociedad se enfrentaba a miles de personas reunidas, yendo en contra de las recomendaciones de las autoridades sanitarias[68]. De manera visible, políticos destacados y líderes cívicos formaron parte de las manifestaciones a favor de la causa BLM. Mientras que se intentaba mantener la distancia física, o promover el uso de la mascarilla, era obvio que, en muchos de los casos, las directivas públicas no se estaban siguiendo. Esto generó miedo a que los casos y muertes de COVID-19 se incrementaran dramáticamente como resultado de los miles de personas que protestaron. Lo cual no sucedió.

Los autores de un informe del *National Bureau of Economic Research (NBER)*[69] concluyeron que, en general, no había ninguna relación entre las protestas y el crecimiento de casos de COVID-19[70]. Concluyeron que «las protestas tuvieron poco efecto en la propagación del COVID-19 en la población de los

---

[67] Véase Tom Chivers, «Has Covid become less dangerous?», *UnHerd*, 30 de septiembre de 2020, en línea: <https://unherd.com/2020/09/has-covid-become-less-dangerous/>; y «Doctors urge localized approach, not sweeping lockdown, in open letter to Doug Ford», *Toronto Sun*, 30 de septiembre de 2020, en línea: <https://torontosun.com/opinion/columnists/doctors-urge-localized-approach-not-sweeping-lockdown-in-open-letter-to-doug-ford>. En la última fuente, veinte doctores —muchos especializados en enfermedades infecciosas— señalaron, «Los confinamientos se ha demostrado que no elimina el virus. Mientras que aminoran la propagación del virus, esto solo dura en la medida que se mantenga el confinamiento. Esto genera una situación en la que no se pone fin al confinamiento, y la sociedad no puede avanzar en aspectos importantes incluyendo el sector sanitario, la economía y otros importantes bienes instrumentales incluyendo la educación, diversión, e interacciones sociales».

[68] En comparación, en todo Canadá las iglesias estaban todavía cerradas al culto, y las provincias estaban limitando la mayoría de reuniones sociales a diez o quince personas con cumpliendo con una estricta distancia e higienización

[69] Dhaval M. Dave *et al.*, «Black Lives Matter Protests, Social Distancing, and Covid-19: NBER Working Paper N.º 27408», 2020, *National Bureau of Economic Research*, en línea <http://www.nber.org/papers/w27408.pdf>.

[70] *Ibid*. at 21.

estados con protestas que duraron más de cinco semanas»[71]. La investigación también encontró que, mientras que los protestantes no mantuvieron la distancia, el resto de la población se quedó en casa. Por lo que, «las continuadas protestas han supuesto un aumento del distanciamiento social, que a su vez es consistente con la respuesta de los no-protestantes que igual están evitando salir a la calle mientras tienen lugar las protestas, posiblemente por su seguridad»[72]. Esto podría explicar, entre otras cosas, por qué el número total de casos de COVID-19 no aumentó. La investigación también sugirió que los propios manifestantes, que representan una «selecta subpoblación de personas jóvenes» pueden ser menos susceptibles a los síntomas severos en caso de haber contraído el virus, y por lo tanto es menos probable que se hicieran la prueba[73]. También se especuló que haber llevado mascarilla podría «haber mitigado la propagación»[74].

El Dr. Anthony Fauci, director del *National Institute for Allergy and Infectious Diseases (*NBER), testificó ante un comité del Congreso en una audiencia el 31 de julio de 2020 sobre la crisis del Coronavirus. Se le pidió que comentara los hallazgos del NBER, y reiteró que «pasar tiempo en cualquier tipo de aglomeración, especialmente sin mascarilla, es peligroso»[75] Su testimonio ejemplifica el esfuerzo que llevan a cabo los científicos y políticos para entender los peligros del COVID-19 y reuniones grandes.

Mientras que los protestantes se contaban por los miles, los lugares de culto permanecían cerrados; la aparente inconsistencia no pasó desapercibida. Las Iglesias que luego desobedecieron las recomendaciones gubernamentales del COVID-19, señalaron las manifestaciones como evidencia de la doble moral que injustamente afectaba a las confesiones religiosas mientras que se permitían las protestas[76]. Parecía que se estaba dando forma a las políticas basándose más en los valores y las suposiciones de sus creadores, que en información científica comprobada. Como el padre Raymond de Souza observó, «cuando el primer

---

[71] *Ibid*. at 26-27. Sin embargo, los informes populares sobre los actos de campaña del presidente Trump sugieren una correlación con el aumento de casos de COVID, aunque aún estar por ver las conclusiones que se sacarán de esos datos. *Vid*., por ejemplo, Erin Mansfield, Josh Salman & Dinah Voyles Pulver, «Trump's campaign made stops nationwide. Coronavirus cases surged in his wake in at least five places», *USA Today*, 22 de octubre de 2020, en línea: <https://www.usatoday.com/story/news/investigations/2020/10/22/trumps-campaign-made-stops-nationwide-then-coronavirus-cases-surged/3679534001/>.

[72] *Ibid*. at 20.

[73] *Ibid*. at 27.

[74] *Ibid*.

[75] Jaimy Lee, «Heated congressional hearing raises questions about coronavirus testing capacity, protests, Trump's messaging», *MarketWatch*, 1 de agosto de 2020, en línea: <https://www.marketwatch.com/story/heated-congressional-hearing-raises-questions-about-coronavirus-testing-capacity-protests-trumps-messaging-2020-07-31>.

[76] Aunque las manifestaciones no fueron oficialmente autorizadas por las autoridades, estos eventos, eran, en efecto, respaldados por el apoyo y la participación de políticos reconocidos y líderes, como se ha comentado previamente.

ministro se arrodilló en una multitudinaria manifestación en Parliament Hill, no estaba siguiendo la ciencia. Después de todo, la ciencia de la salud pública nos comunicó que era tan peligroso que una persona se arrodille en una catedral vacía, que todas las iglesias estaban cerradas»[77]. Además, el hecho de que las protestas no resultaron en una segunda ola de infección sugiere que la lógica detrás de los protocolos de «quedarse en casa» eran menos persuasivos de lo que inicialmente se creía.

2.5. *Resumiendo el contexto*

Cuando el nuevo coronavirus apareció en el panorama mundial, alarmó a científicos, que a su vez, alarmó a políticos, periodistas y sociedad. Un sesgo negativo por parte de los profesionales de la sanidad favoreció la expectación del peor de los escenarios posibles. Esto es comprensible dados los veinte años de experiencia observando la falta de preparación evidente en los brotes del SARS y Ébola. De ahí que las decisiones se tomaron basándose en que el virus parecía un contagio letal que amenazaba el sistema sanitario, y, en efecto, la supervivencia de la humanidad. A medida que continuaba la experiencia con el COVID-19, se hizo aparente que, aunque seria, la enfermedad no era tan mortífera como inicialmente se predijo. El foco de la preocupación se concentró en la densidad de población y en la edad de los pacientes[78]. En medio de esos continuos informes conflictivos sobre la eficacia de las medidas de confinamiento que eran publicadas en los medios, la confusión y el miedo reinaron. La gente no entendía qué método se debía seguir, y algunos sectores de la sociedad empezaron a cuestionar las restricciones gubernamentales. Esto estableció la base para que algunas confesiones religiosas cuestionaran el cierre extendido de sus iglesias y de los servicios de culto en persona.

3. Su mejor momento

Durante el punto más alto de la primera ola, el gobierno y las confesiones religiosas buscaron cumplir con el consejo de los médicos. Juntos, buscaron las mejores políticas dirigidas a proteger la salud pública de la amenaza que suponía el COVID-19. Juntarse por una causa en común —el bienestar de la sociedad— se puede caracterizar como su mejor momento de colaboración en mucho tiempo.

---

[77] Raymond J. de Souza, «It's time to stop pretending our politicians "follow the science"», *The National Post*, 12 de junio de 2020, en línea: <https://nationalpost.com/opinion/raymond-j-de-souza-its-time-to-stop-pretending-our-politicians-follow-the-science>.

[78] Como señalan los profesores Sandhorn y Ioannidis.

3.1. *Respuesta gubernamental*

A mediados de marzo de 2020, los gobiernos estaban convencidos de que solo mediante medidas drásticas podrían hacer frente a la crisis creada por el nuevo coronavirus.

Cuando la OMS declaró la pandemia mundial el 11 de marzo, solo se habían registrado 128.000 casos a escala mundial, y 103 en Canadá[79]. Como anteriormente se ha descrito, las piezas del dominó se derrumbaron tras la declaración. El 13 de marzo, se declaró la emergencia nacional en Estados Unidos. El mismo día, la OMS comunicó que Europa era el epicentro del virus. En una semana, los gobiernos de los distintos países cerraron colegios, tiendas, cines, gimnasios, bares e iglesias. Las reuniones masivas fueron prohibidas y los Juegos Olímpicos de verano de 2020 fueron cancelados. Las calles estaban desérticas; los parques y los espacios verdes estaban precintados; las fronteras estaban cerradas para los viajes no esenciales. En pocas palabras, las economías se cerraron y los protocolos sanitarios, partiendo de la auto-cuarentena hasta el distanciamiento social, se pusieron en marcha. El miedo se apoderó de la sociedad a medida que los gobiernos establecían restricciones para contener la propagación del virus. Durante un tiempo, la situación se presentaba horrible, ya que el número de casos —y muertes— aumentó.

Teniendo en cuenta el miedo, era de esperar que la población aceptara las restricciones sobre movilidad, asociación, educación, y empleo como el mal menor de elegir la vida sobre la muerte.

3.2. *Cumplimiento religioso*

Kali Robinson observó que las confesiones religiosas de todo el mundo respondieron a la llamada de «refugiarse». Incluso «Arabia Saudí prohibió llegadas internacionales y paró las visitas a la Mecca y Medina para el *umrah*, un peregrinaje religioso que los musulmanes pueden realizar en cualquier momento del año»[80].

Las confesiones religiosas siguieron las directrices gubernamentales, respondiendo a la crisis de manera innovadora y colaborativa, según un informe de la Dra. Olivia Wilkinson[81]. Esta dirigió la conversación entre líderes religiosos en el

---

[79] Leslie Young, «Timeline: How Canada has changed since coronavirus was declared a pandemic», *Globa News,* 11 de abril de 2020, en línea: <https://globalnews.ca/news/6800118/pandemic-one-month-timeline/>.

[80] Kali Robinson, «How Are Major Religions Responding to the Coronavirus?», *Council on Foreign Relations*, 19 de marzo de 2020, en línea: <https://www.cfr.org/in-brief/how-are-major-religions-responding-coronavirus>.

[81] El director de investigación del *Joint Learning Initiative on Faith and Local Communities* en el *Berkley Center* de la Universidad de Georgetown. Véase en línea: <https://berkleycenter.georgetown.edu/people/olivia-wilkinson>. Brett G. Scharffs hace una observación similar, elogian-

G20 Interfaith Forum, que tomó lugar a finales de agosto de 2020[82]. Mientras había «personas que no estaban siguiendo las medidas sanitarias y restricciones», observó que la mayoría de «confesiones están cumpliendo con estas recomendaciones y aportando […] servicios esenciales a muchas de las comunidades que los rodean». Remarcó que «Las confesiones religiosas están cubriendo un vacío que el gobierno ha dejado respecto a las provisiones de los servicios sociales» como «proveer comidas, bancos de alimentos […] y organizar suministros de EPIs».

Sin embargo, Wilkinson apuntó que el capital social aportado por las comunidades religiosas, que no solo incluía hacer frente a necesidades básicas, sino también cuidar del bienestar espiritual y mental de los individuos, era ignorado por el gobierno, que clasificaba a las iglesias como «no-esenciales»[83]. Wilkinson estaba en lo cierto al observar que la sociedad se beneficiaría si el gobierno tratara a las confesiones como socios que tienen mucho que aportar en tiempos de crisis. Como argumentó, «las confesiones religiosas se pueden encontrar en cualquier aspecto de la respuesta ante el COVID-19. Son parte de la sociedad civil y están relacionadas con los actores civiles y sociales. Por lo que, si no se les incluye en la política y en la toma de decisiones, se está perdiendo un actor esencial»[84].

Más allá, Wilkinson remarcó que «los líderes religiosos pueden ser una vía para mensajes relacionados con la salud»[85]. Cuando la información se transmite en una comunidad donde existe confianza mutua, hay una mayor disposición para aceptar y aplicar directivas públicas. En el contexto de la pandemia, esta comunicación fue facilitada por «las muchas innovaciones tecnológicas» que «ayudaron a la comunicación entre congregantes y [otras] comunidades».

---

do a los líderes religiosos y sus comunidades por ser «innovadoras, creativas y reactivas», y actuar «en maneras que han generado confianza en un momento donde la necesidad de esta es vital», Brett G. Scharffs, «The COVID Crisis as a Crisis of Trust», *Canopy Forum on the Interactions of Law & Religion*, 22 de octubre de 2020, en línea: <https://canopyforum.org/2020/10/02/the-covid-crisis-as-a-crisis-of-trust/>.

[82] Berkley Center, «G20 Interfaith Forum: North America Regional Consultation — Closing Session», 21 de agosto de 2020, en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=8lD3zE2D-v2k>, at 26m:47s-39m:08s.

[83] Para un debate que hace pensar sobre lo que realmente significa «esencial», véase Travis Smith, «The Necessary and Essential Difference Between Essential and Necessary», *Convivium*, 2 de mayo de 2020, en línea: <https://www.convivium.ca/articles/the-necessary-and-essential-difference-between-essential-and-necessary/>.

[84] Berkley Centre for Religion, Peace & World Affairs, «G20 Interfaith Forum: North America Regional Consultation», 1 de septiembre de 2020, at 5, en línea <https://berkleycenter.georgetown.edu/publications/g20-interfaith-forum-north-america-regional-consultation>.

[85] Esto supone una cuestión interesante sobre si los líderes religiosos deben ser canales de mensajes del gobierno. Ciertamente, en tiempos de crisis nacional los líderes religiosos tienen un papel que llevar a cabo a favor del interés público. Sin embargo, el alcance o función de tal papel debería determinase en base a cada caso, dependiendo de si semejante papel es acorde con su marco teológico y sociológico. Uno se puede imaginar situaciones hipotéticas donde los líderes religiosos deben confrontar actos ilegítimos del gobierno, más que servir como «canales» de información.

Para la *Baker Hutterite Colony* en Manitoba, estos mensajes se expresaron mediante su nuevo consejo. Como Kenny Wollman, un miembro de la colonia, explicó, mientras que los huteritas evitan contacto con personas que no sean de su comunidad, también son «parte de este mundo y somos ciudadanos de Canadá y necesitamos gestionar esto también, igual que todo el mundo. De cierta forma, es más fácil para nosotros, pero en otras ocasiones resulta más desafiante». Se creó un Consejo de Seguridad Huterita para mantener a los líderes de la comunidad informados de la pandemia y proporcionar recomendaciones de seguridad. Fue un desafió para ellos pasar de comer todos juntos a únicamente comer con el núcleo familiar.

Similarmente, los líderes del *Old Order Mennonite* buscaban asegurar que sus congregaciones permanecieran protegidas y comenzaron a cambiar la manera en la que daban misa. Algunos líderes escribían sus sermones y mandaban una copia a cada casa.

«Son personas que cumplen la ley, independientemente de cuál sea, ellos la cumplirán», dijo Royden Loewen, catedrático de Estudios de los Menonitas en la Universidad de Winnipeg.

Estas respuestas sirven como ejemplo de las reacciones intuitivas de las comunidades cristianas en América del Norte, para asegurar que su conducta no pone en peligro a nadie. Por respeto a las autoridades (Rom. 13:1-3) y el deseo de servir a los más vulnerables (Phil. 2:3-4), sacrificaron voluntariamente sus reuniones para cumplir con las recomendaciones sanitarias. A su vez, los congregantes y sus comunidades reconocieron que ahora más que nunca es necesaria la esperanza, guía espiritual, y compasión caritativa, lo que llevó a la creatividad previamente mencionada.

4. El eje de la fe

4.1. *Resistencia de la Iglesia*

La yuxtaposición de los mandamientos de Dios con los mandamientos del hombre, o la autoridad civil, se encuentra en el centro del dilema que enfrentan las comunidades religiosas en todo momento, incluyendo las situaciones de emergencia nacional e internacional. Los miedos científicos y sociales relacionados a la pandemia ocasionaron que la mayoría de las iglesias intentaran adherirse a sus líderes políticos mediante su cierre al público. Al mismo tiempo, se esforzaron por obedecer el llamado de Dios de servir a aquellos en situaciones de necesidad y continuar el culto colectivo[86] —ante la imposibilidad de la presencialidad, de manera virtual—.

[86] Vea, p. ej., Hebreos 10:25, que exhorta a los cristianos «considerémonos unos a otros para estimularnos al amor y a las buenas obras; no dejando de congregarnos, como algunos

A pesar de la actitud general de cumplimiento de las comunidades religiosas, en la primera etapa de los cierres gubernamentales ocurrieron muchas anomalías. Incluso en el Vaticano hubo confusión acerca del alcance que deberían tener los límites a los servicios de la Iglesia Católica Romana. Cuando se les pidió a las iglesias alrededor del mundo que cerraran sus puertas, el Papa instó a los sacerdotes a tener un acercamiento con las personas en su momento de necesidad. El secretario del Papa Francisco, Yoannis Lahzi Gaid, temía que las personas abandonaran la Iglesia «cuando esta pesadilla se acabe, porque la Iglesia les abandonó en su momento de necesidad». El 13 de marzo, Gaid declaró, «apliquemos todas las medidas necesarias, pero no dejemos que el miedo nos condicione», invitando a los sacerdotes a rezar «¡por la gracia y valentía de actuar conforme a Dios y no conforme al hombre!»[87].

La súplica de Gaid combinó los mandamientos de la salud pública y aquellos de la religión, reflejando la voluntad de obedecer que tuvieron la mayoría de las comunidades religiosas. Sin embargo, algunas comunidades se opusieron a la injerencia del gobierno. Algunas iglesias en Estados Unidos amenazaron con tomar medidas jurídicas, lo cual fue suficiente para que los funcionarios cambiaran de rumbo. Lo anterior sucedió en Florida cuando el Consejo del Condado de Hillsborough, frente a la posibilidad de un litigio, votó 6-4 para reconocer los «servicios religiosos» como «actividades esenciales»[88].

A medida que pasaron los meses, la mayor familiaridad con el virus y su relativa impotencia en comparación con lo que se esperaba en un principio, disminuyó el miedo apocalíptico del gobierno y los anuncios en los medios de comunicación. En junio, en Manitoba, Canadá, 50 iglesias pidieron al gobierno que relajara las medidas de prohibición de sus reuniones. El primer ministro de la provincia, Brian Pallister, fue intransigente: «Las iglesias no determinarán las políticas de salud, el Dr. Roussin y nuestros expertos de salud las están elaborando, y tienen buenas razones para tener cuidado con las restricciones necesarias para mantenernos seguros. Creo que a todos nos conviene mostrar respeto por ello»[89]. No obstante, con la disminución del miedo, la declaración aguda de Pallister no alteró el creciente escepticismo dentro de los grupos religiosos.

---

tienen por costumbre, sino exhortándonos; y tanto más, en cuanto veáis que aquel día se acerca» (NKJV).

[87] Elise Ann Allen, «Pope's secretary warns people will abandon Church if Church abandons them amid virus», *Crux*, 15 de marzo de 2020, en línea: <https://cruxnow.com/vatican/2020/03/pope-warns-people-will-abandon-church-if-church-abandons-them-amid-virus/>.

[88] Christopher Vondracek, «Tampa declares churches "essential services" after pastor's arrest», *The Washington Times*, 3 de abril de 2020, en línea: <https://www.washingtontimes.com/news/2020/apr/3/florida-county-declares-churches-essential-service/>.

[89] Sarah Petz, «"Churches don't make health policy", Pallister says in face of petition for full-capacity service», *CBC News*, 18 de junio de 2020, en línea: <https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/churches-fight-covid-19-restrictions-manitoba-1.5618190>.

El pastor Riley Toews de Grace Covenant Church en Altona, uno de los organizadores de la petición al gobierno de Manitoba, argumentó que la iglesia es esencial. En lugar de penalizar a las iglesias, el gobierno provincial debería confiar en que los líderes de la iglesia mantendrán a sus miembros a salvo. Además, el pastor Toews dijo: «Lo último que deseamos es que se enferme nuestra gente. Definitivamente queremos cuidar a las personas mayores y vulnerables entre nosotros». Confiaba en que «las iglesias tomarían en consideración todos los datos relevantes al tratar de tomar las mejores decisiones para sí mismas y sus congregaciones»[90]. La respuesta del pastor Toews se podría entender como una invitación al gobierno para que colabore con las iglesias en la búsqueda de soluciones a las dificultades que enfrentan las comunidades de toda la provincia. Para Toews no se trataba de una situación de «nosotros» contra «ellos»; lo que se necesitaba era una unión por el bien común. Era una súplica para que el gobierno reconociera que así como los políticos esperaban que la comunidad religiosa les concediera el beneficio de la duda, el gobierno también debía ser generoso con las comunidades religiosas —en parte debido a que los grupos religiosos usualmente se encuentran en la «zona cero» del cuidado de los más afectados por crisis como la del COVID-19[91]—.

Desafortunadamente, si el gobierno se mantiene fijo en su posición y si la comunidad religiosa se muestra recalcitrante, aumenta la tensión que pone en riesgo la paz civil. En estos casos, el gobierno tiene la ventaja de ostentar el poder ejecutivo que puede ejercer sobre la comunidad religiosa.

Considere, por ejemplo, la Iglesia Bautista North Valley en el condado de Santa Clara, California, que reanudó las reuniones presenciales de culto en agosto, a pesar de ser sancionada con una multa de $5.000 cada vez que llevaba a cabo sus servicios. El pastor Jack Trieber sostuvo que su iglesia, conforme al mandato de Dios, era titular del derecho al culto de la primera enmienda[92]. Inicialmente, la iglesia suspendió sus servicios, la escuela K-12, la universidad, el ministerio carcelario y el ministerio de autobuses, señalando que no «querían ser responsables de que las personas murieran de esta enfermedad»[93]. Sin em-

---

[90] *Ibid*.

[91] Hugo Tiessen, el presidente del comité de finanzas de la Iglesia Menonita Unida de Leamington en Ontario, dijo, «Cuando sufrimos necesitamos cuidar a nuestra gente. Pienso particularmente en Mateo 25:35 como inspiración para este esfuerzo —"Porque tuve hambre y me disteis de comer, tuve sed y me disteis de beber…"— Esto habla de quienes somos como iglesia». Su iglesia recaudó un fondo especial para ayudar a las familias que perdieron ingresos a causa del COVID-19. Ver Zach Charbonneau, «Church seeks to boost "helping fund" for people affected by pandemic», *Canadian Mennonite*, 11 de agosto de 2020, en línea: <https://canadianmennonite.org/oakstreethelps>.

[92] Anejandra Molina, «North California Church Accrues Thousands of Dollars in Fines for Returning to In-Person Services», *Ministry Watch*, 2 de septiembre de 2020, en línea: <https://ministrywatch.com/north-california-church-accrues-thousands-of-dollars-in-fines-for-returning-to-in-person-services/>.

[93] *Ibid*.

bargo, como la pandemia no provocó las muertes previstas y su área geográfica ya no se consideraba un foco del virus, Trieber y su congregación sintieron que la crisis ya no justificaba un cierre completo. Si bien quería cooperar con el gobierno, Trieber creía que las restricciones se habían prolongado demasiado. «Quería hacer todo eso, pero llegó un momento», dijo Trieber, «en el que teníamos que volver»[94].

Las autoridades del condado respondieron con la emisión de una carta de cese y desistimiento acompañada de multas. En un mensaje de vídeo, el pastor Trieber citó la Carta de Derechos de los Estados Unidos antes de dirigirse al gobierno, «Nosotros no vamos a cerrar esta iglesia y espero que reciban este mensaje. No sé cuáles serán las consecuencias, pero sé […] que Estados Unidos no desea que esto suceda en el país o en esta iglesia»[95]. Sin embargo, cuando la acumulación de multas impuestas a la iglesia superó la cantidad de $152.000, la iglesia acordó realizar autoservicios mientras esperaba el permiso de las autoridades para reabrir[96]. De tal modo que la fuerza del estado prevaleció y ocasionó que la voluntad de la iglesia de Trieber se doblegara a favor de los mandatos del gobierno.

La Iglesia de Dios Aylmer, en Aylmer, Ontario, Canadá, y la *Grace Community Church* en Los Ángeles, California, EE.UU., siguen un patrón similar, lo cual destaca aún más las tensiones entre las autoridades religiosas y políticas.

4.2. *Aylmer, Ontario*

El pastor Henry Hildebrandt de la Iglesia de Dios de Aylmer se opuso a que el gobierno de Ontario etiquetara a las iglesias como «no esenciales», mientras que algunas tiendas y restaurantes de comida rápida estaban abiertos y operando con medidas de distanciamiento físico. Entretanto, las autoridades gubernamentales amenazaron a su iglesia por realizar sus ceremonias dominicales en autoservicio. El culto se llevó a cabo en el aparcamiento, el pastor predicó desde un podio y sus feligreses permanecieron en sus vehículos con las ventanillas cerradas y escucharon el sermón a través de sus radios.

---

[94] El Pastor Trieber en sus anuncios el 30 de agosto de 2020, en línea: <https://www.facebook.com/watch/?v=3361874263851500&extid=ASrSYDXwFGQPoE07> en 1:43:41.

[95] North Valley Baptist Church, «Update from Pastor Trieber about the Cease & Desist and Fines», 1 de septiembre de 2020), en línea: <http://nvbc.org/videos.php>.

[96] Erika Towne, «Church Holds Outdoor Services After More Than $150,000 In Fines From County Health Department», *Silicon Valley Voice*, 23 de septiembre de 2020, en línea: <https://www.svvoice.com/church-holds-outdoor-services-after-more-than-150000-in-fines-from-county-health-department/>; Carol Kuruvilla, «California Church Caves To Public Health Orders After Racking Up Over $100,000 In Fines», *Huffington Post*, 15 de septiembre de 2020, en línea: <https://www.huffingtonpost.ca/entry/north-valley-baptist-church-california-jack-trieber-coronavirus_n_5f6125a0c5b6e27db1342120?utm_hp_ref=ca-us-politics>.

Después de uno de sus servicios religiosos, el pastor le dijo a un reportero «no me preocupa que me inculpen y si lo hacen, dejen que se encarguen quienes saben cómo manejarlo y dejen que el asunto llegue a los tribunales. No estoy luchando contra una persona específica. Estoy muy preocupado de que como iglesia hayamos defraudado a la gente, no hemos sido lo que necesitábamos ser y por eso nos llaman no esenciales. No estoy en contra de ningún individuo en absoluto, pero debemos estar a la altura de las circunstancias»[97].

La policía local comunicó que habrá «responsabilidad» por la transgresión de las regulaciones de Ontario cometida por el pastor al llevar a cabo los servicios de su iglesia[98]. No obstante, debido a la presión pública, el gobierno permitió a las iglesias reunirse en los aparcamientos bajo ciertas medidas[99]. En otras palabras, la resistencia moderada de la Iglesia de Dios de Aylmer resultó en un cambio de política que permitió a la iglesia obedecer tanto la autoridad humana como la divina: es decir, adherirse a las normas de salud y al mismo tiempo realizar su actividad de culto colectivo de manera creativa. Tal como se mencionó en la sección anterior, este es el tipo de resultados y colaboración que deberían buscar los líderes religiosos y políticos —pero que parecen cada vez más difíciles de alcanzar en el clima de división actual—.

La Iglesia de Dios de Aylmer sigue lo que parece ser un patrón emergente de iglesias que rechazan las restricciones gubernamentales. Al principio, en conformidad con la ética religiosa de no causar daño al prójimo, las iglesias parecen estar dispuestas a respetar las medidas impuestas a causa del COVID-19. Sin embargo, cuando existe la percepción de que las restricciones gubernamentales no son consistentes o proporcionales a los riesgos, y que pueden estar causando más daño que beneficio[100], el gobierno sufre una pérdida de confianza a los ojos

---

[97] Jane Sims, «Aylmer church's drive-in service continues with fire-and-brimstone sermon», *oCanada.com*, 4 de mayo de 2020, en línea: <https://o.canada.com/news/local-news/aylmer-churchs-drive-in-service-continues-with-fire-and-brimstone-sermon/wcm/96edcb25-0da3-4cae-b409-09c032f4b27a>. A finales de agosto, el pastor Hildebrandt también se involucró activamente en una protesta en Parliament Hill en Ottawa contra las medidas gubernamentales del COVID-19. <blob:https://www.facebook.com/523e11e5-e42c-47f8-8aaa-91efb04d0d4f>.

[98] Brent Lale, «"People will be held accountable": Police to charge Ont. church after holding Sunday service», *CTV News London*, 26 de abril de 2020, en línea: <https://london.ctvnews.ca/people-will-be-held-accountable-police-to-charge-ont-church-after-holding-sunday-service-1.4912392>.

[99] Eventualmente, el gobierno de Ontario, dentro de su plan de reapertura general, permitió que las iglesias reanudaran los servicios de culto con hasta un treinta por ciento de aforo, siempre que se respeten los protocolos de distancia física y salud.

[100] Según el jefe de asuntos humanitarios de la ONU, Mark Lowcock, «más de 500 millones de niños en crisis humanitarias y contextos frágiles se han sido afectados por el cierre de escuelas» y «muchas niñas que ahora no pueden ir a la escuela nunca volverán», mientras que la interrupción de las campañas de vacunación puso a «más de 80 millones de niños […] en riesgo de contraer enfermedades prevenibles mediante vacunas». Mientras tanto, «la inseguridad alimentaria está aumentando a medida que las personas pierden sus ingresos y tienen que reducir el consumo».

de las comunidades religiosas. Por lo tanto, ya que el cataclismo esperado no se materializó, la lógica detrás de los cierres prolongados se vuelve menos persuasiva y una minoría de iglesias comienza a cuestionar la legitimidad de las restricciones. Después, la iglesia reafirma la autoridad de Dios sobre las normas temporales. Usualmente, utiliza la bancarrota moral del gobierno, en temas como el aborto, para argumentar su postura contra el cumplimiento de los dictados del mismo sobre cuestiones éticas relacionadas con la fe. Finalmente, esto resulta en una exigencia teológica y personal a oponerse al gobierno. Dicha oposición se presenta como justa y contraria a un gobierno secular corrupto e incluso maligno. Antes de analizar las implicaciones de este patrón, consideremos una ilustración más.

4.3. *Los Angeles, California*

La *Grace Community Church* (en español «Iglesia de la Comunidad de Gracia»), dirigida por el autor renombrado mundialmente, orador, y pastor, John MacArthur, siguió un patrón similar. Durante las primeras veinte semanas de la pandemia, la iglesia obedeció los protocolos del gobierno y no se reunió de manera presencial. Lo anterior no se debió a que la iglesia pensara que el gobierno tenía un derecho legítimo de interferir en su ámbito. En cambio, los ancianos de la iglesia sostuvieron que debido a que «no podríamos haber sabido la verdadera gravedad del virus, y porque nos preocupamos por las personas como lo hace nuestro Señor, creemos que proteger la salud pública es una función legítima de los cristianos y del gobierno civil»[101]. Sin embargo, ellos «no cedieron [su] autoridad espiritual al gobierno secular», y declararon que su cumplimiento de las medidas estaba sujeto a cambios «si las restricciones se extralimitaban más allá del objetivo establecido, o los políticos se entrometían indebidamente en los asuntos de la iglesia, o si los funcionarios de salud añadían restricciones que socavaran la misión de la iglesia»[102].

Eventualmente, la iglesia concluyó que «las proyecciones originales de fallecimientos estaban equivocadas y que el virus no es tan peligroso como se temía originalmente»[103]. En julio, en el programa de radio de Eric Metaxtas, MacArthur

---

Ver Edith Lederer, «UN: COVID-19 could fuel more conflict, poverty, starvation», *AP News*, 9 de septiembre de 2020, en línea: <https://apnews.com/article/2019-2020-coronavirus-pandemic-virus-outbreak-poverty-pandemics-united-nations-4b004f225d083ac4927f51c60e4e2317>. Ver, también, Martin Kulldorff, Sunetra Gupta & Jay Bhattacharya, «Reaching Immunity: A Private Summit of Epidemiologists Against Lockdown», *American Institute of Economic Research*, en línea: <https://gbdeclaration.org/video/>.

[101] Grace Community Church, «Christ, not Caesar, Is Head of the Church: A Biblical Case for the Church's Duty to Remain Open», 21 de julio de 2020, *Grace to You*, en línea: <https://www.gracechurch.org/news/posts/1988> [en adelante, «Cristo, no César»].

[102] *Ibid*.

[103] *Ibid*.

explicó «[si] tuviéramos una razón convincente para no reunirnos, como que la gente estuviera muriendo en las calles, eso sería diferente, pero simplemente no es el caso»[104]. Mientras tanto, la iglesia percibía las restricciones al culto y al cuidado pastoral como una amenaza a la «unidad e influencia de la iglesia», ya que los feligreses se vieron privados de compañerismo y aliento «más allá de lo razonable, justo y necesario»[105]. A fin de cuentas, se tenía que decidir entre «el mandamiento de nuestro Señor» o los «funcionarios de gobierno». Los ancianos eligieron obedecer a «la autoridad de nuestro Señor Jesucristo»[106].

El 24 de julio, la iglesia declaró que ya no obedecería los protocolos del Departamento de Salud Pública del Condado de Los Ángeles[107]. Lo anterior desencadenó una serie de recursos judiciales entre el Condado y la *Grace Community Church*:

— Después de que la iglesia comenzó a reunirse en el interior de sus instalaciones, el condado acudió a los tribunales para obligar a la iglesia a cumplir con sus órdenes.

— El 13 de agosto, la iglesia interpuso una demanda contra el condado y el condado interpuso una contrademanda.

— Al día siguiente, el Tribunal Superior concedió una victoria parcial al condado, la cual se recurrió en apelación de emergencia ante el Tribunal de Apelaciones de California.

---

[104] Eric Metaxas Radio Show, «Pastor John MacArthur On Why He & His Congregation Have Stepped Around Gov. Newsom's Covid Order», 29 de julio de 2020, en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=dyOV6tngT8U>. En un sermón del 26 de julio de 2020, MacArthur también señaló: «Veintisiete estados tienen una tasa de mortalidad más alta que California, veintisiete estados. Ayer recibí los siguientes datos de las fuentes estatales, 8.300 personas en California han fallecido con COVID [-19], no necesariamente a causa del virus, pero contagiado de él, al menos eso es lo que nos dicen. Y la estadística de California señala que esto supone 21 personas de cada 100.000. Eso significa que la tasa de mortalidad es 0.02; por tanto, el 99,98 por ciento de las personas no morirá por este virus. Sin embargo, hay otra estadística: la mitad de las personas que murieron tenían más de 80 años. Entonces, si tienes menos de 80 años, tienes un 99,99 por ciento de posibilidades de sobrevivir al virus. Lo anterior simplemente no equivale a la respuesta de esta sociedad. Cada año mueren doscientas setenta mil personas en California, aproximadamente un cuarto de millón. Sesenta y cinco mil mueren por enfermedades cardíacas, más de sesenta mil mueren por cáncer, dieciséis mil mueren por accidentes cerebrovasculares, dieciséis mil mueren por Alzheimer, catorce mil mueren por enfermedades respiratorias, diez mil mueren de diabetes, cinco mil mueren por enfermedad hepática. Estas cifras son del año pasado. Este año todas van a ser más altas». Después, MacArthur señaló que tres millones de personas mueren al por adicción al alcohol, sin embargo, las licorerías se mantuvieron abiertas durante la pandemia, al igual que las clínicas de aborto responsables de cientos de miles de abortos cada año. MacArthur, «We Must Obey God Rather than Men», 26 de julio de 2020, *Grace to You*, en línea: <https://www.gty.org/library/sermons-library/81-87> [en adelante, «Debemos obedecer a Dios»]).

[105] «Christ, not Caesar», *supra* nota 101.

[106] *Ibid*.

[107] *Ibid*.

— El 15 de agosto, la Corte de Apelaciones dictó sentencia a favor del condado, pero el 16 de agosto la iglesia desobedeció el fallo y llevó a cabo sus ceremonias en el interior de sus instalaciones.

— El 20 de agosto, el condado presentó una solicitud ante el Tribunal Superior exigiendo que la iglesia demostrara la causa por la que no debería ser declarada en desacato al tribunal.

— El 30 de agosto, el Tribunal Superior denegó la solicitud del condado de una orden de restricción, pero afirmó su derecho a adoptar y hacer cumplir sus propias restricciones.

— La iglesia continuó reuniéndose en interiores y el 10 de septiembre el Tribunal Superior emitió una orden judicial contra la celebración de servicios en interiores.

La iglesia continuó reuniéndose e insistió que la corte:

> «no consideró adecuadamente la evidencia médica y científica de que el número actual de personas con síntomas graves de COVID-19 ya no justifica el cierre de las iglesias. Tampoco creemos que el tribunal haya tenido en cuenta el hecho de que las iglesias han sido tratadas como ciudadanos de segunda clase en comparación con los miles de manifestantes [por la justicia racial]. Más que nunca las iglesias de California son esenciales. Por lo tanto, planeamos apelar esta decisión»[108].

El 16 de septiembre se interpuso una demanda por desacato al tribunal, pero el 24 de septiembre el Tribunal Superior aplazó todos los fallos hasta que se solucione el asunto constitucional en una audiencia el 13 de noviembre[109].

El argumento jurídico central se enfoca en determinar si las órdenes del condado son o no válidas constitucionalmente. La iglesia sostiene que, a la luz de las circunstancias, el gobierno no tiene derecho a interferir con su libertad religiosa. Jenna Ellis, parte del equipo de abogados de la iglesia, explica:

> El condado de Los Ángeles mantiene que su orden es válida, sin tener en cuenta las protecciones de la Primera Enmienda. Incluso es una tiranía sugerir que una acción del gobierno no puede ser impugnada y debe ser obedecida sin más.
>
> Este caso trata el núcleo de lo que nuestros fundadores diseñaron con el propósito de un gobierno legítimo —no estar por encima del imperio de

---

[108] Thomas More Society, «California Judge Issues Order Allowing LA County to Ban Worship for MacArthur and Church», septiembre de 2020, en línea: <https://www.thomasmoresociety.org/california-judge-issues-order-allowing-la-county-to-ban-worship-for-macarthur-and-church/>.

[109] Esta línea del tiempo se obtuvo del texto de Mark Wingfield: «Noah had a quick trip compared to John MacArthur's battle with Los Angeles County», *Baptist News*, 25 de septiembre de 2020, en línea: <https://baptistnews.com/article/noah-had-a-quick-trip-compared-to-john-macarthurs-battle-with-los-angeles-county/#.X3zLQVKSlPY>.

> la ley—. El pastor MacArthur simplemente está ejerciendo un derecho constitucionalmente protegido en este país[110].

Es posible que la resolución de la batalla jurídica entre el condado y el pastor MacArthur y su iglesia decida cómo se tratarán las medidas gubernamentales durante una pandemia en los Estados Unidos y más allá. El pastor MacArthur, a sus 81 años, es un personaje formidable en el mundo religioso y su notoriedad tiene alcance internacional. El condado de Los Ángeles ha tenido numerosas oportunidades para hacer cumplir su mandato sobre *Grace Community Church* mediante multas o encarcelamiento, pero no lo ha hecho. Hay al menos dos razones probables para lo anterior.

En primer lugar, MacArthur es respetado por millones de personas alrededor del mundo y no es presuntuoso. A pesar de que no está exento de detractores, se le conoce por su profunda reflexión acerca de la teología y el lugar del cristianismo en un mundo secular. Su objeción de conciencia a las medidas del gobierno se basa en una profunda convicción que se asemeja a aquellos líderes religiosos del pasado que estaban dispuestos a morir si era necesario en lugar de comprometer la conciencia.

En segundo lugar, el condado es consciente de que imponer su voluntad de manera violenta sobre la congregación tendrá un impacto político profundo y difícil de predecir. Un profesor destacado de derecho eclesiástico, Douglas Laycock, observó que, en este caso, «hay amplia autoridad para hacer cumplir esa orden de restricción. Es una cuestión de que el condado y el juez tengan las agallas para hacerlo… Requiere la voluntad de soportar la presión de las relaciones públicas»[111]. Laycock considera que al final, la iglesia perderá porque el condado está operando dentro de su autoridad y sus regulaciones no son discriminatorias. Todo se reduce a la política.

Parte de la maniobra política se puede ver en la medida retributiva de los funcionarios del condado para cancelar su contrato de arrendamiento de cinco décadas con la iglesia. Una gran parte del aparcamiento de la iglesia está en un terreno propiedad del condado y ha sido utilizado por la misma, sin interrupción, desde 1975. Jenna Ellis acusó al condado de abusar de «su poder a través de órdenes onerosas, restrictivas e inconstitucionales […] El condado de Los Ángeles claramente está intentado desahuciar a *Grace Church* del uso de su aparcamiento por el único motivo de que el pastor John [MacArthur] se mantuvo firme y está desafiando su poder. Esto es la esencia de la tiranía»[112].

---

[110] Jennifer Lee, «"We are holding church", says John MacArthur after judge agrees to full trial», *Christianity Toda,* 26 de septiembre de 2020, en línea: <https://www.christiantoday.com/article/we.are.holding.church.says.john.macarthur.after.judge.agrees.to.full.trial/135639.htm>.

[111] Wingfield, *supra* nota 109.

[112] Graham Piro, «County evicts church behind coronavirus lawsuit from its parking lot», *Freebeacon*, 31 de agosto de 2020, en línea: <https://freebeacon.com/coronavirus/county-seizes-property-from-l-a-church-challenging-coronavirus-restrictions/>.

Aunque esta no es la primera vez que MacArthur se ve envuelto en una controversia sobre temas sociales[113], la decisión del pastor de reabrir su iglesia no debería ser considerada como una posición meramente personal e idiosincrática. Más bien, refleja un debate teológico, a veces amargo e incluso violento, que se extiende a lo largo de al menos 2.000 años, entre las instituciones de la Iglesia y el Estado. En un texto publicado en la página de su iglesia, MacArthur argumentó que *Grace Community Church* se mantiene «inamovible» sobre el principio bíblico de que Cristo, siendo el Señor de todo, es «la única y verdadera cabeza de la iglesia», el «Rey de reyes, soberano sobre toda autoridad terrenal». Por lo tanto, la alianza de la iglesia con Cristo prevalece ante el Estado. «No podemos y no aceptaremos una moratoria impuesta por el gobierno sobre nuestro culto congregacional semanal u otras reuniones corporativas regulares», proclamó MacArthur[114].

MacArthur razonó que mientras «las autoridades gubernamentales no intenten ejercer la autoridad eclesiástica o emitan órdenes que prohíban nuestra obediencia a la ley de Dios, su autoridad debe ser obedecida, independientemente de que estemos de acuerdo con sus decisiones». Sin embargo, cuando sus órdenes entran en conflicto con las Escrituras, la «obediencia sería desobediencia a los mandamientos claros de nuestro Señor»[115]. La teología de MacArthur refleja el concepto de «soberanía de la esfera» del político y teólogo Abraham Kuyper de finales del siglo XIX y principios del XX[116]. La posición de Kuyper es que la iglesia y el estado tienen límites respectivos de soberanía que no deben traspasar al otro. La contribución de Kuyper al debate entre la Iglesia y el Estado no es más que un afluente de lo que ahora se ha convertido en un río embravecido de debates políticos, filosóficos y teológicos sobre una de las relaciones más complejas de los asuntos humanos. El pensamiento de Kuyper se puede yuxtaponer con el contraargumento de que la separación estricta de la iglesia y el estado puede terminar

---

[113] Ver, p. ej., Morgan LEE, «John MacArthur Is No Stranger to Controversy», *Christianity Today*, 2 de octubre de 2019, en línea: <https://www.christianitytoday.com/ct/2019/october-web-only/john-macarthur-beth-moore-controversy.html>.

[114] «Christ, not Caesar», *supra* nota 101.

[115] *Ibid*. Muchos podrían discrepar de la posición de MacArthur acerca de si los fieles de una iglesia están obligados por la Biblia a reunirse en un templo. Ha habido tiempos en el pasado, y todavía sucede hoy en algunos países, en que la iglesia se ha visto forzada a reunirse en casas particulares. Sin embargo, desde la perspectiva de la libertad religiosa de MacArthur, la cuestión no es si todos los cristianos están de acuerdo con él sino si su opinión está protegida por la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y corresponde entonces a los tribunales ponderar los intereses públicos y privados en conflicto.

[116] Ver, por ejemplo, Abraham KUYPER, *On The Church: Abraham Kuyper Collected Works in Public Theology* (Bellingham, WA: Lexham Press, 2016) en pp. 123-124: «Un funcionario del gobierno ciertamente ejerce autoridad, pero sólo bajo la autoridad y en nombre de su rey, ante quien también responde. Por igual, toda la autoridad que se ejerce dentro de la iglesia nunca representa más que una autoridad oficial y ministerial, por tanto el funcionario no es nada y su Rey lo es todo. De modo que la autoridad ejercida en la iglesia, es santa, porque nunca surge del acuerdo o del poder terrenal, que está mezclado con el pecado, sino que fluye directamente de ese reino de los cielos, sobre el cual el El Hijo de Dios empuña el cetro como Meditador».

limitando la participación de la iglesia en la esfera pública, lo que resulta en un hipersecularismo con consecuencias devastadoras[117].

MacArthur está decidido y declaró que continuará manteniéndose firme y «luchando para proteger la libertad religiosa de la iglesia»[118]. Su tenacidad se reivindicó con la decisión del tribunal de no ocuparse de las órdenes del condado hasta que se resuelva el asunto de la Primera Enmienda. Tal como manifestó MacArthur en su sermón del 4 de octubre, «Esta semana fue la séptima vez que nos llevaron al tribunal y todavía estamos aquí»[119].

«No hay autoridad moral en los líderes de este estado», exhortó MacArthur desde el estrado de la iglesia[120]. «Han mantenido abiertas las clínicas de aborto durante todos estos meses. Al igual que las licorerías, se les ha considerado como "esenciales". De tal modo que los bebés han seguido siendo sacrificados, ¿pero las iglesias no se pueden reunir? Esta es la realidad de un mundo corrupto […] La masacre es abrumadora —900,000 cada año en este país— casi un millón de bebés»[121]. Continuó con una posición churchilliana estridente: «La iglesia siempre refina sus convicciones cuando se encuentra bajo presión, pero este problema no debe temerse. Estamos en un momento triunfante para que la iglesia sea la iglesia»[122].

John MacArthur y *Grace Community Church* representan un reto formidable para la narrativa actual del gobierno y la salud pública de que el COVID-19 requiere la imposición de medidas estrictas contra la reapertura de las iglesias.

5. Conclusión: triunfo y tragedia

El COVID-19 ha exacerbado una tensión subyacente entre posiciones seculares y religiosas que ha existido durante las últimas cinco décadas y algunos

---

[117] Richard John Neuhaus, *The Naked Public Square* (Grand Rapids: Eerdmans, 1984) en pp. 8-9 señala: «Se puede argumentar que las grandes devastaciones sociales y políticas de nuestro siglo han sido perpetradas por regímenes de secularismo militante, especialmente los de Hitler, Stalin y Mao. Lo anterior es cierto y sugiere que la plaza pública secular (*naked public square*) es un lugar peligroso. Cuando se excluye la trascendencia religiosa, cuando se eliminan los sectarismos divisivos de la plaza pública, el espacio se abre a siete demonios que aspiran a una autoridad trascendente. Tal como puede suceder con una persona, también, y de manera más grave, sucede con la sociedad. La conciencia de esta verdad no alivia nuestra ansiedad ya que existen fuerzas que, por mucho que lo nieguen, parecen empeñadas en establecer algo parecido a una teocracia».

[118] Thomas More Society, «MacArthur Prevails — California Court Says Church and Pastor Entitled to Trial», 24 de septiembre de 2020, en línea: <https://www.thomasmoresociety.org/macarthur-prevails-california-court-says-church-and-pastor-entitled-to-trial/>.

[119] John MacArthur, «God Saves Only Sinner», 27 de septiembre de 2020, en línea: <https://www.gracechurch.org/sermons/videos/1352>.

[120] MacArthur, «We Must Obey God», *supra* nota 104.

[121] *Ibid*.

[122] *Ibid*.

se han referido a esta lucha como «guerras culturales»[123]. A medida que aumentan las tensiones durante las próximas semanas y meses, debe hacerse una evaluación de los hechos de la pandemia con actitud abierta. Dados los hechos relacionados con la enfermedad, ¿la respuesta de salud pública fue y es apropiada? De no ser así, ¿por qué las autoridades gubernamentales continuaron imponiendo medidas draconianas? Si las medidas eran justificadas, ¿podrían haberse impuesto a las iglesias y otros lugares de culto de manera más razonable dado su papel esencial y protección constitucional?

Las iglesias cristianas que no pudieron continuar operando durante los cierres gubernamentales han sufrido una gran pérdida. De acuerdo con David Kinnaman, presidente del Grupo Barna, una de cada cinco iglesias podría tener que cerrar permanentemente debido a la crisis del COVID-19[124]. Él explica que, aunque a las iglesias les fue bien durante las primeras etapas de la pandemia, una vez que se relajaron las órdenes de cierre y se permitió que las iglesias reabrieran bajo medidas estrictas, volvieron menos personas a las mismas. Kinnaman resalta que «las relaciones que pensaban que eran mucho más profundas con los congregantes en realidad no eran tan profundas como esperaban»[125]. Aún está por verse cómo esto afectará la salud y vitalidad de la iglesia, y de la sociedad en general, a largo plazo. Es posible que el diagnóstico de Kinnaman sea demasiado pesimista, ya que es posible que muchos congregantes aún se sientan conectados a la iglesia, y deseen volver eventualmente, pero que no quieran participar en el culto presencial hasta que consideren que los riesgos para la salud se han reducido, o hasta que se restablezcan determinadas prácticas o ceremonias. Las familias con niños pequeños, por ejemplo, podrían no estar dispuestas a regresar a la iglesia hasta que se relajen las medidas de distanciamiento físico. En otros casos, las restricciones de construcción y la capacidad limitada del personal pueden significar que las iglesias simplemente no puedan operar mientras se mantienen todas las medidas de salud pública. Sin embargo, esto no es un buen presagio para el futuro, ya que hay un cambio fundamental en la manera en la que las personas «asisten» a la iglesia. También, han disminuido las donaciones a muchas

---

[123] James Davison Hunter, *Before The Shooting Begins: Searching For Democracy in America's Culture War* (New York: The Free Press, 1994), en la página 4 señala «En conjunto, los diversos problemas del conflicto cultural apuntan a una lucha más profunda sobre los primeros principios de cómo ordenaremos nuestras vidas juntos; una lucha por definir el propósito de nuestras instituciones principales y, en todo esto, una lucha por moldear la identidad de la nación en su conjunto. Sin embargo, desde una perspectiva histórica más amplia, esta guerra cultural también puede marcar un momento que defina una época, aunque aún no está claro en qué sentido. No obstante, es seguro que cuando estos impulsos trascendentales compiten entre sí para dominar la vida pública, la tensión, el conflicto y quizás incluso la violencia son inevitables».

[124] Michael Gryboski, «1 in 5 churches facing permanent closure within 18 months due to COVID-19 shutdowns: Barna pres.», *Christian Post*, 26 de agosto de 2020, en línea: <https://www.christianpost.com/church-resource/1-in-5-churches-face-closure-within-18-months-due-to-covid-19-shutdowns-barna-president.html>.

[125] *Ibid*.

iglesias y, con la vuelta limitada de las personas a las iglesias, es probable que esto continúe.

En un mensaje dirigido al fórum Casa Europea Ambrosetti, el papa Francisco señaló algo que muchos habían percibido de la pandemia, pero que no podían articular tan acertadamente: «este momento de juicio nos ha enseñado numerosas lecciones. Nos ha enseñado la grandeza de la ciencia, pero también sus límites. Ha puesto en duda la escala de valores que coloca al dinero y al poder sobre todo lo demás»[126]. También, resaltó que «en esta tragedia, que continúa afectado a toda la humanidad, la ciencia y la tecnología han mostrado ser insuficientes. En cambio, lo que ha resultado decisivo han sido las muestras de generosidad y valentía. Esto nos debería impulsar a ir más allá del paradigma tecnocrático, que hoy se entiende como una forma única o dominante de abordar los problemas»[127].

Las comunidades religiosas, cuando se enfrentaron al clamor de la catástrofe inminente, tomaron medidas positivas para cumplir con los protocolos emitidos por el gobierno para limitar el peligro para la salud pública.

En los primeros meses de la crisis, vimos que los fallecimientos aumentaron —particularmente entre las víctimas con comorbilidades y aquellos en sus últimos años de vida—. La mayor experiencia con el virus nos ha enseñado que la densidad de población, la edad y las comorbilidades son los factores más importantes para determinar el riesgo. Sin embargo, a pesar de estas realidades, los gobiernos han seguido aplicando protocolos estrictos que afectan la capacidad de las iglesias para cumplir y llevar a cabo el culto. Si bien se ha permitido la reanudación gradual de algunas actividades, no hay indicios de que las restricciones concluyan pronto. De hecho, con el reciente aumento de casos de COVID-19, algunas jurisdicciones están restableciendo políticas de cierres generalizados[128].

Desafortunadamente, el gobierno no ha aprovechado la oportunidad de asociarse con las comunidades religiosas para abordar la crisis de salud pública. Por el contrario, en muchos aspectos, los grupos religiosos se han percibido como impedimentos para hacer cumplir los protocolos públicos. Tal y como

---

[126] Papa Francisco, «Message of His Holiness Pope Francis to the Participants in the Forum of the "European House-Ambrosetti"», 27 de agosto de 2020, en línea: El Vaticano <http://www.vatican.va/content/francesco/en/messages/pont-messages/2020/documents/papa-francesco_20200827_messaggio-europeanhouseambrosetti.pdf>.

[127] *Ibid*.

[128] Ante esto, decenas de miles de expertos de salud de todo el mundo han firmado públicamente una declaración en la que instan a los gobiernos a sopesar los «impactos en la salud física y mental de las políticas vigentes del COVID-19» y recomiendan un enfoque más específico que permita a las personas sanas reanudar sus vidas; ver «The Great Barrington Declaration», consultado por última vez en octubre de 2020, en línea: <https://gbdeclaration.org/>; también, «Coronavirus: Health experts join global anti-lockdown movement», *BBC News*, 7 de octubre de 2020, en línea: <https://www.bbc.com/news/health-54442386>.

señaló el profesor Cole Durham, el gobierno no consideró la autonomía de las comunidades religiosas y no cedió, «dentro de amplios límites, a las decisiones y juicios realizados dentro de las comunidades religiosas»[129]. No se «reconocieron como alternativas razonables que los grupos proponían a las medidas del gobierno»[130]. Además, tal y como dijo el Prof. Durham, esto requiere una relación de confianza en la que exista un «diálogo de buena fe y un compromiso genuino de encontrar una manera de permitir que la comunidad viva sus creencias»[131]. El gobierno debería ceder ante la comunidad religiosa en cuanto es un servicio esencial, lo cual requiere un reconocimiento de «que el estado no tiene autoridad ilimitada para definir o evaluar el equilibrio de daños (*balance of harms*)»[132].

No deberíamos perder de vista que las iglesias atípicas que se resisten a los protocolos de salud del gobierno podrían crear un ambiente hostil para las iglesias en general, ya que los funcionarios públicos pueden considerar la oposición de la iglesia atípica como un estereotipo de todas las iglesias. Por lo tanto, en dicho contexto, a las comunidades religiosas se les pediría demostrar una actitud cooperativa.

Sin embargo, la comunidad religiosa, en general, ha sido extremadamente sensible a cualquier sugerencia de que pondrían al público en riesgo. Por dicho motivo, al comienzo de la crisis hubo un esfuerzo concertado para garantizar que las iglesias siguieran meticulosamente las pautas de salud pública para frenar la propagación del COVID-19. Mientras tanto, el gobierno tenía que decidir cómo lidiar con la crisis frente a las comunidades religiosas. Tal y como señaló el profesor Dwight Newman «las decisiones que están tomando tienen implicaciones en relación con el precedente de interferencias futuras»[133]. El estudiante de historia comprende el equilibrio delicado que se debe mantener si el estado implementa una política pública que interfiera con el culto y las reuniones religiosas. Es un baile complejo que requiere que el gobierno sea consciente de las necesidades, creencias y prácticas esenciales de las comunidades religiosas. Newman tiene razón cuando señala que no es bueno que se considere que la religión actúa «en contra de una orientación sanitaria acertada»; sin embargo, al mismo tiempo, las entidades religiosas deben tener cuidado de no permitir «la

---

[129] Cole DURHAM, «The Coronavirus, the Compelling State Interest in Health, and Religious Autonomy», *Canopy Forum on the Interactions of Law & Religion*, 2 de octubre de 2020, en línea: <https://canopyforum.org/2020/10/02/the-coronavirus-the-compelling-state-interest-in-health-and-religious-autonomy/>.

[130] *Ibid*.

[131] *Ibid*.

[132] *Ibid*.

[133] Dwight NEWMAN, «When the State Tells You How to Run Your Church Service: Analyzing Coronavirus Guidance Documents on Religious Services», *Canopy Forum on the Interactions of Law & Religion*, 2 de octubre de 2020, en línea: <https://canopyforum.org/2020/10/02/when-the-state-tells-you-how-to-run-your-church-service-analyzing-coronavirus-guidance-documents-on-religious-services/>.

intrusión del gobierno en los elementos centrales de los servicios de culto»[134]. Una cosa es imponer el uso de la mascarilla o el distanciamiento físico; otra es que el estado prohíba explícitamente un rito sagrado como el bautismo o la comunión[135]. Una interferencia de esta índole crea un precedente que los gobiernos podrían utilizar más tarde para eliminar la capacidad de una comunidad religiosa de llevar a cabo sus prácticas de acuerdo con sus creencias.

Este trabajo ha destacado numerosos ejemplos de iglesias que luchan con estas complejidades. En toda América del Norte, las iglesias han considerado el cumplimiento con las pautas de salud como alta prioridad. De hecho, muchas continúan adhiriéndose a protocolos estrictos e incluso han aplicado medidas más estrictas que las impuestas por el estado. No obstante, la incongruencia entre las órdenes gubernamentales y los riesgos reales que plantea COVID-19 (junto con los daños ocasionados por los cierres[136]) ha llevado a algunos líderes de la iglesia, particularmente en los Estados Unidos, a cuestionar la necesidad y eficacia de los cierres prolongados. Su escepticismo hacia la política del gobierno se ha exacerbado por el hecho de que se han permitido o al menos tolerado otras actividades durante la pandemia, incluidas las protestas masivas, mientras que los servicios religiosos no. La falta de coherencia es preocupante ya que, como Robin Fretwell Wilson señala acertadamente, «la incoherencia de estas regulaciones genera falta de respeto a la ley» en un momento en que el gobierno necesita la confianza y la cooperación del público[137]. Por lo tanto, en lugar de alienar a las iglesias mediante la imposición de restricciones insostenibles, el gobierno podría lograr sus objetivos tratando a la comunidad religiosa como socios autónomos que luchan por un objetivo común.

El capítulo victorioso de esta narrativa es que las comunidades religiosas, por su deseo teológico de proteger a los vulnerables, obedecieron voluntariamente a las autoridades de salud pública cuando comenzó la crisis. Incluso después de que se volviera evidente que el virus no era tan peligroso como originalmente se pensaba, la gran mayoría de las comunidades religiosas continuaron cumpliendo con las restricciones. Aun así, la conciencia de una minoría no pudo aceptar que las reuniones religiosas tuvieran la consideración de «no esenciales». Ellos

---

134 *Ibid*.

135 Ver, p. ej., las pautas de seguridad de Alberta y Newfoundland, que prohibió el uso de una copa de comunión compartida, en línea: <https://open.alberta.ca/dataset/2be831dd-d83e-42da-b634-6bc6d5232d1a/resource/dc6e8a2e-978b-4121-acc7-8889fcfc160e/download/covid-19-relaunch-guidance-places-of-worship-2020-05.pdf> y <https://www.gov.nl.ca/covid-19/information-sheets-for-businesses-and-workplaces/faith-based-organizations/>.

136 Jackie Salo, «WHO warns against COVID-19 lockdowns due to economic damage», *New York Post*, 10 de octubre de 2020, en línea: <https://nypost.com/2020/10/11/who-warns-against-covid-19-lockdowns-due-to-economic-damage/>.

137 Robin Fretwell Wilson, «Respecting the Needs of Worshippers is Essential to Containing COVID-19», *Canopy Forum on the Interactions of Law & Religion*, 2 de octubre de 2020, en línea: <https://canopyforum.org/2020/10/02/respecting-the-needs-of-worshippers-is-essential-to-containing-covid-19/>.

apelaron a una autoridad superior a la del estado para justificar su decisión de reanudar los servicios de culto y desobedecer al gobierno.

Este es el punto donde encontramos la tragedia resultante de que los gobiernos no trabajen junto a las comunidades religiosas que, en este caso, ya no podían seguir cumpliendo con las medidas que se habían tornado incoherentes.

En el futuro, corresponderá tanto a la iglesia como al estado reevaluar las lecciones aprendidas. ¿Utilizará el estado sus vastos poderes para imponer restricciones a las comunidades religiosas sin dar amplias oportunidades para el diálogo de buena fe? ¿Las comunidades religiosas que sufrieron la ejecución de las medidas del estado en contra de sus deseos tendrán suficiente confianza en las autoridades para adherirse a las directivas de salud pública (u otras) que el estado considere necesarias?

En efecto, es posible que tanto el estado como la religión descubran que su cooperación es más necesaria que nunca para poder recuperarse del inestimable sufrimiento que se avecina a causa de la pandemia del COVID-19. Hay que resaltar que aún tenemos que recibir el torbellino resultante de los daños económicos, psicológicos, emocionales y físicos que esta pandemia ha ocasionado en el mundo.

El futuro desenlace de las emergencias de salud pública requiere una seria evaluación de ambas partes para asegurar que el interés público se mantendrá sin importar qué crisis se cruce en nuestro camino.

II. EUROPA

Capítulo 3

Libertad religiosa y COVID-19: la situación en Alemania

Stefan Mückl
Pontificia Università della Santa Croce, Roma

SUMARIO: 1. Libertad religiosa en el ordenamiento jurídico alemán.—2. Posibilidades legales de limitar la libertad religiosa por razones de protección contra las infecciones.—3. Medidas adoptadas por las autoridades públicas: 3.1. *Primeras medidas de parte de autoridades locales*. 3.2. *Decretos legislativos de los gobiernos de los* Länder*:* A) Ejercicio del culto. B) Libertad religiosa individual. C) Acompañamiento de los enfermos y moribundos. 3.3. *Relajación del régimen de protección a partir de finales de abril de 2020*.—4. Medidas adoptadas por las propias iglesias y comunidades religiosas: 4.1. *Recomendaciones y preceptos de parte de las iglesias y comunidades religiosas*. 4.2. *Limitación y cese del culto público*. 4.3. *La reanudación del culto público*.—5. Juicios contra las restricciones de la libertad religiosa.—6. Observaciones conclusivas.

Desde marzo de 2020, la rápida propagación de la pandemia del coronavirus ha dado lugar a restricciones masivas, hasta ahora desconocidas, de los derechos fundamentales en Alemania, como en muchos otros países europeos. La libertad religiosa también se vio especialmente afectada por esto y siegue siéndolo. Durante seis semanas, el culto público se suspendió en todo el país, principalmente por órdenes del Estado, pero también en parte por el compromiso voluntario de las propias iglesias y comunidades religiosas. Incluso después de su reanudación gradual a partir de principios de mayo de 2020, se mantuvieron considerables restricciones al culto. La vuelta a la normalidad no está todavía a la vista.

Para poder evaluar adecuadamente las medidas adoptadas a partir de marzo de 2020, es necesario describir primero el sistema de libertad de religión en el ordenamiento jurídico alemán (1) y presentar las posibilidades legales de limitarla por razones de protección contra las infecciones (2). A continuación, se presentarán las medidas concretas adoptadas por el poder público (3) y por las propias iglesias y comunidades religiosas (4). Las primeras han sido impugnadas repetidamente ante los tribunales, en varios casos también con respecto a la libertad religiosa (5). Terminaremos con algunas observaciones, desde una perspectiva histórica, sobre como clasificar las restricciones a la libertad de religión por motivos de protección contra infecciones en la sociedad actual (VI).

1. Libertad religiosa en el ordenamiento jurídico alemán

La libertad religiosa está ampliamente protegida en el derecho constitucional alemán. El artículo 4.1, de la Ley Fundamental (*Grundgesetz*), declara la libertad de fe y de creencias religiosas «inviolable»; además, el apdo. 2 del mismo artículo garantiza el «libre ejercicio del culto». Aunque una restricción de la libertad religiosa, al menos en virtud del texto constitucional, no parece posible, la jurisprudencia asentada del Tribunal Constitucional Federal permite restricciones también en el caso de derechos fundamentales sin una reserva escrita basándose en el principio de la «unidad de la Constitución»: sólo los intereses jurídicos derivados de la propia Constitución pueden establecer límites a un derecho fundamental como la libertad de religión, a saber, los derechos fundamentales antagónicos de terceros u otros intereses jurídicos de rango constitucional[1]. Por otro lado, el derecho constitucional alemán no contiene —a diferencia, por ejemplo, del art. 15.1, de la Convención Europea de Derechos Humanos— una cláusula de emergencia general.

En la situación de la pandemia del coronavirus, pueden considerarse como antagónicos a la libertad religiosa tanto los derechos fundamentales de otras personas a la vida y a la integridad física (art. 2 par. 2, de la *Grundgesetz*) como la «salud pública» como otro interés jurídico de rango constitucional[2]. Para resolver un conflicto constitucional de tal magnitud, los poderes públicos —legislativo, ejecutivo y judicial— tienen que llevar a cabo una ponderación general abierta, en la que se contraponen las dos posiciones jurídicas antagónicas. De conformidad con el axioma de «concordancia práctica»[3], se intenta de «sacrificar» ninguna de ellas completamente, sino de poner límites de forma estrictamente proporcional, con fin de «optimizar» las dos posiciones en conflicto.

Hace falta, entonces, una base legal para poder justificar una limitación de la libertad religiosa (que debe, a su vez, presentarse como emanación de posiciones jurídicas antagónicas):

2. Posibilidades legales de limitar la libertad religiosa por razones de protección contra las infecciones

Durante la pandemia del coronavirus, la base legal de los instrumentos aplicados por los poderes públicos ha sido (y sigue siendo) la *Ley (federal) de la*

---

[1] BVerfGE (= Decisiones del Tribunal Constitucional Federal, compilación oficial) 28, 243 (261); 81, 278 (292 y ss.); 93, 1 (21); 108, 282 (297).

[2] Este interés ha sido reconocido como tal desde hace mucho tiempo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, por primera vez ya en el 1958, véase BVerfGE 7, 377 (414 y ss.)

[3] Este axioma, desarrollado por K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller, Heidelberg 1999 (20.ª ed.), n.º 72, fue adoptado por el Tribunal Constitucional Federal en la jurisprudencia asentada.

protección contra las infecciones (*Infektionsschutzgesetz*, *IfSG*) del 20 de junio de 2000[4] que reemplazó la *Ley (federal) sobre epidemias* del 18 de julio de 1961[5]. A finales de marzo de 2020, la ley fue modificada en varias disposiciones con fin de afrontar mejor los desafíos actuales[6]. El propósito de la ley consiste en (1) prevenir las enfermedades transmisibles entre personas, (2) detectar las infecciones en un momento temprano y (3) evitar su propagación (§ 1.1 *IfSchG*). Para conseguir este propósito, la ley pone a disposición tres enfoques de gestión con varias medidas concretas, a saber, la supervisión de evoluciones epidémicas (§§ 6 y ss. *IfSchG*), la prevención de enfermedades trasmisibles (§§ 16 y ss. IfSchG) y la lucha contra ellas (§§ 24 y ss. *IfSchG*). Tanto para la fase de la prevención como para la de la lucha contra enfermedades transmisibles, la ley prevé una cláusula general que autoriza a «la autoridad competente» de «tomar las medidas de protección necesarias» (§§ 16.1, 28.1 *IfSchG*). Tales mediadas en la fase de la lucha contra enfermedades transmisibles abrazan un amplio espectro: la prohibición de salir de un lugar determinado o, al revés, la prohibición de entrar en un lugar determinado, la limitación o prohibición de reuniones y de aglomeraciones, el cierre de centros formativos y asistenciales (todas medidas previstas en el § 28.1 *IfSchG*). Además, la observación (§ 29 *IfSchG*) y el aislamiento de enfermos o de sospechosos de enfermedad (§ 30 *IfSchG*) y la prohibición de determinadas actividades profesionales (§ 31 *IfSchG*). Todas estas medidas se aplican o por acto administrativo o por decreto legislativo; a tal fin quedan autorizados los gobiernos de los Estados federados (*Länder*) para promulgarlas (§ 32 *IfSchG*).

A tal punto, se hace evidente un principio estructural central del derecho constitucional alemán: las leyes son promulgadas por el poder federal (siempre que tenga la correspondiente competencia legislativa[7]), cuya ejecución, sin embargo, recae en la responsabilidad de los Estados federados[8]. Como aclara el § 54 *IfSchG*, este principio también se aplica a la ley en cuestión, en particular son

---

[4] Boletín Oficial Federal de 2000, parte I, n.º 33, publicado en Bonn el 25 de julio de 2000, pp. 1045 y ss.

[5] Boletín Oficial Federal de 1961, parte I, n.º 53, publicado en Bonn el 22 de julio de 1961, pp. 1012 y ss.

[6] *Ley de protección de la población en caso de epidemia de alcance nacional*, del 27 de marzo de 2020, en Boletín Oficial Federal de 2020, parte I, n.º 14, publicado en Bonn el 27 de marzo de 2020, pp. 587 y ss.; una versión en castellano de la ley se puede consultar en la compilación ofrecida por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: *Crisis sanitaria COVID-19. Normativa alemana. Edición actualizada a 15 de abril de 2020*, pp. 179 y ss. (<https://boe.es/biblioteca_juridica/codigos/covid19/normativa_alemana.pdf>; ese enlace —como todos citados en este artículo— ha sido consultado por última vez el 19 de octubre de 2020).

[7] En el caso de la *IfSchG*, la competencia resulta del artículo 74.1 n.º 19 de la *Grundgesetz* («las medidas contra enfermedades humanas y animales contagiosas y peligrosas para la colectividad»).

[8] El principio está escrito en el artículo 83 de la *Grundgesetz*: «Los *Länder* ejecutarán las leyes federales como asunto propio, salvo que la presente Ley Fundamental determine o admita otra cosa».

los *Länder* los que tienen que determinar las autoridades competentes para su ejecución. Dicha «separación de poderes vertical» —prioridad del poder federal en la legislación y prioridad de los *Länder* en la ejecución— pretende establecer una administración flexible y capaz de tener en cuenta las especificidades regionales o incluso locales. Por otra parte, requiere un mayor esfuerzo de coordinación, sobre todo en situaciones de desafíos de alcance nacional, lo que puede dar lugar al riesgo de pérdida de tiempo valioso, ineficiencia y órdenes contradictorias e incoherentes de diferentes autoridades[9].

3. Medidas adoptadas por las autoridades públicas

Se pueden distinguir tres fases de reacción a los desafíos causados por la pandemia[10]: en una primera fase de la propagación del coronavirus, las autoridades regionales y locales se hicieron cargo de tomar las medidas previstas por la ley (1). En un segundo momento, a partir de mediados de marzo de 2020, se pasó a una concentración de decisiones en manos de los gobiernos de los *Länder* que, a su vez, se coordinaron entre ellos y con el gobierno federal (2). Después de las primeras relajaciones de las restricciones, a partir de finales de abril de 2020, se volvió a la situación anterior, es decir, las medidas concretas son adoptadas por las autoridades regionales y locales, según el caso con indicación previa de los gobiernos de los *Länder* (3).

3.1. *Primeras medidas de parte de autoridades locales*

Con la propagación creciente del coronavirus, algunos municipios tomaron medidas de protección previstas por la ley, normalmente restricciones o cierres de instalaciones públicas, restricciones o suspensiones de espectáculos públicos etc. La primera restricción de la libertad religiosa se estableció, por lo que se ve, por medio de una ordenanza municipal de la alcaldesa de Colonia de fecha 14 de marzo de 2020[11]. Basado en los §§ 16.1, 28.1 *IfSchG*, se prohibieron todo tipo de eventos dentro del territorio municipal hasta el 10 de abril de 2020, explícitamente incluido el culto y otras reuniones de comunidades religiosas. La motivación de la ordenanza se refería, en términos muy generales, al agravamiento de la situación epidemiológica. El objetivo de retrasar nuevas infecciones podría lograrse únicamente prohibiendo todos los eventos que no fuesen nece-

[9] Esta distribución de competencias ha sido criticada ya desde hace tiempo, p. ej. A.-M. Grüner, *Biologische Katastrophen*, Nomos, Baden-Baden 2017, pp. 208 ff.; A. Walus, *Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes*, en «Die Öffentliche Verwaltung», 2010, p. 127 (131).

[10] Se pueden consultar todos los actos jurídicos adoptados en la crisis del coronavirus (ordenados por la respetiva autoridad, es decir el Estado federal, los *Länder*, los municipios y distritos) en el sitio <https://lexcorona.de/doku.php>.

[11] <www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/21567/index.html>.

sarios. Esto evitaría una sobrecarga de las capacidades existentes en el sistema sanitario, y también se ganaría tiempo para el desarrollo de terapias y vacunas. En una única frase se declaró justificadas las restricciones de varios derechos fundamentales, entre ellos la libertad religiosa, teniendo en consideración la «prevalencia de la seguridad sanitaria de las personas, sobre todo de los grupos de riesgo particular».

3.2. *Decretos legislativos de los gobiernos de los* Länder

A partir de mediados de marzo de 2020, los gobiernos de los *Länder* centralizaron las medidas contra la propagación del coronavirus, en su mayoría en forma de decretos legislativos, pero algunas también como ordenanzas[12]. Después de que las restricciones en el número de participantes respeto a eventos ya no se consideraron suficientes[13], la vida pública se redujo al mínimo («*lockdown*»): Además de extensas restricciones de salida, se cerraron todos los negocios minoristas que no formaban parte del suministro básico de la población, así como las instalaciones de recreo, deportivas, culturales y de entretenimiento, no se permitió el funcionamiento de hoteles y restaurantes. También se cerraron guarderías, escuelas, colegios y universidades —en algunos casos incluso antes— y se prohibieron las visitas a hospitales, centros de cuidado y para discapacitados y residencias de ancianos. Por último, se prohibieron todos los eventos, reuniones y aglomeraciones, lo que se refería según la *mens legislatoris* —declarada o implícitamente— al culto en iglesias y otros lugares de culto.

En lo que respecta a la libertad religiosa, tres áreas merecen especial atención: el ejercicio del culto, la libertad religiosa individual y el acompañamiento de los enfermos y moribundos.

A) *Ejercicio del culto*

Casi todos los decretos legislativos de los *Länder* prohibieron en general «las reuniones en iglesias, mezquitas y sinagogas» y «las reuniones de otras comuni-

---

[12] Estas disposiciones han sido modificadas y adaptadas a nuevas situaciones con mucha frecuencia, a veces en el arco de pocos días o incluso de un día para otro. Obviamente, a menudo, esto ha dado lugar a incoherencias y superposiciones.

[13] Al principio, varios *Länder* prohibieron las reuniones con más de 1.000 participantes (n.º 1 de la Ordenanza del Ministerio de Salud y Asistencia Social de Baviera del 11 de marzo de 2020, en Boletín de los Ministerios de Baviera, n.º 139 del 25 de marzo de 2020), pero unos días más tarde el límite se redujo a 100 (p. ej., § 1.1 del Decreto legislativo del Senado de Berlín del 14 de marzo de 2020, en Boletín Oficial de Berlín, n.º 10 del 19 de marzo de 2020, pp. 210 y ss.; § 3.1 del Decreto legislativo del Gobierno del *Land* de Baden-Wurtemberg del 16 de marzo de 2020, en Boletín Oficial de Baden-Wurtemberg, n.º 5 del 20 de marzo de 2020, pp. 117 y ss.) o 50 participantes, y en algunos casos incluso a 10 (§ 1.1 del Decreto legislativo del Senado de Berlín del 21 de marzo de 2020, en Boletín Oficial de Berlín, n.º 12 del 27 de marzo de 2020, pp. 219 y s.).

dades religiosas»[14]. Es cierto que podían concederse exenciones a esta prohibición general si existiera una causa grave y si ésta fuera aceptable desde el punto de vista de la situación epidemiológica[15] pero tal opción ofrecida en la normativa no ha tenido ningún alcance en la práctica, por un lado, porque las mismas comunidades religiosas habían suspendido el culto público, y por otro lado porque las autoridades tramitaron las (pocas) solicitudes de exención de manera extremadamente restrictiva. Posiblemente como «consuelo» por la falta de una cláusula de exención, el *Land* de Hesse «concedió» a las comunidades religiosas que la prohibición del culto público se entendería «sin perjuicio de la facultad de ejercer formas alternativas de actividad religiosa que no están conectadas en reuniones de personas como, por ejemplo, ofertas en Internet»[16].

Únicamente el *Land* de Renania del Norte-Westfalia no «prohibió», en el sentido de la técnica legal, eventos y reuniones para el ejercicio del culto, sino se contentó con la afirmación de que «no se llevarán a cabo». El contexto de tal disposición, algo sorprendente, fueron los correspondientes compromisos voluntarios de las iglesias, asociaciones islámicas y judías, a cuyas declaraciones se refiere expresamente el decreto legislativo[17].

B) *Libertad religiosa individual*

Una situación tan extraordinaria como la de la crisis del coronavirus ha aumentado en muchas personas la necesidad de acceder al menos a iglesias y santuarios para la oración personal, puesto que la asistencia al culto público era imposible. Aunque es indudable que tales actividades recaen en el ámbito de protección de la libertad religiosa, parecía poco claro, sobre la base de la mera lectura de los respectivos decretos legislativos, si esto seguía siendo autorizado en la situación del «*lockdown*». Una respuesta inequívoca contenía el decreto legislativo del *Land* de Hesse, según el cual los lugares de culto podían «mantenerse

[14] P. ej., § 3.2 del Decreto legislativo del Gobierno del *Land* de Baden-Wurtemberg del 17 de marzo de 2020, en Boletín Oficial de Baden-Wurtemberg, n.º 5 del 20 de marzo de 2020, pp. 120 y ss.; § 1.5 del Decreto legislativo del Gobierno del *Land* de Hesse del 18 de marzo de 2020, Boletín Oficial de *Land* de Hesse, n.º 9 del 20 de marzo de 2020, pp. 167 y ss.; § 1.1 del Decreto legislativo del Ministerio de Salud y Asistencia Social de Baviera del 27 de marzo de 2020, en Boletín de los Ministerios de Baviera, n.º 158 del 27 de marzo de 2020. —En cambio, § 1.1 del Decreto legislativo del Senado de Berlín del 22 de marzo de 2020, en Boletín Oficial de Berlín, n.º 12 del 27 de marzo de 2020, pp. 220 y ss., prohibió todos los eventos, manifestaciones, reuniones, aglomeraciones, tanto públicos como privados, en general.

[15] Así fue el caso en los Decretos legislativos, mencionados en la nota al pie precedente, en Baden-Wurtemberg (§ 3.4), Baviera (§ 1.1) y Berlín (§ 1.7, respecto a reuniones en lugares abiertos).

[16] § 1.5 del Decreto legislativo, mencionado en la nota al pie 14.

[17] § 11.3 del Decreto legislativo del Gobierno del *Land* de Renania del Norte-Westfalia del 22 de marzo de 2020, en Boletín Oficial del *Land* de Renania del Norte-Westfalia, n.º 6.ª, del 22 de marzo de 2020, pp. 177 y ss.

abiertos para la oración individual»[18]. En cambio, provocó dudas en la práctica jurídica la disposición del decreto legislativo de Renania del Norte-Westfalia, que prohibía «las reuniones y aglomeraciones en público de más de dos personas»[19] —en parte, esta disposición se interpretaba (y, en algunos casos, ¡aplicaba!) de tal manera que se permitía sólo la presencia contemporánea de dos personas en una iglesia, independientemente de su tamaño. Sobre la base de la disposición equivalente en Baja Sajonia[20], el 29 de marzo de 2020 la policía intervino en la iglesia de la Misión Polaca en Hannover: la iglesia había sido abierta ese domingo durante dos horas por la tarde. En la iglesia de 700 metros cuadrados, se habían reunido unos 30 ó 40 fieles para la oración en silencio, observando la distancia mínima establecida de 1,50 metros, y más tarde rezaron espontáneamente el Rosario. La policía, informada por los vecinos, pidió a los fieles que se marcharan de la iglesia, y se impusieron multas al párroco y a dos fieles «por una reunión»[21].

En el caso de una interpretación literal y estricta, el decreto legislativo bávaro también pudo dar lugar a malentendidos: Según la disposición de esta normativa, sólo se permitía salir de la propia casa si había razones válidas para hacerlo, lo que no incluía acceder a iglesias y santuarios (pero sí practicar deporte y hacer ejercicio al aire libre)[22]. Al menos en la práctica jurídica bávara, el término «razón válida» parece haberse aplicado con sentido común, y no hay noticias que hayan surgido problemas al respeto[23]. Lo mismo ocurría con los contactos individuales con sacerdotes y pastores de almas, que algunos decretos legales excluían explícitamente de las restricciones de contacto[24].

C) *Acompañamiento de los enfermos y moribundos*

Este último punto adquiere una importancia aún más particular en situaciones existenciales de la vida como la enfermedad y la muerte (inminente). A fin

---

[18] § 1.5 del Decreto legislativo, mencionado en la nota al pie 14.

[19] § 12.1 del Decreto legislativo, mencionado en la nota al pie 17.

[20] § 2.3 del Decreto legislativo del Ministerio de Servicios Sociales, Sanidad e Igualdad del *Land* de Baja Sajonia del 27 de marzo de 2020, en Oficial del *Land* de Baja Sajonia, n.º 6, del 27 de marzo de 2020, pp. 48 y ss.

[21] Para ver los detalles, se puede consultar el sitio <www.kath-kirche-hannover.de/presse/news-anzeigen/artikel/einspruch-gegen-bussgeldbescheid>.

[22] § 1.4 y 1.5 del Decreto legislativo del Ministerio de Salud y Asistencia Social de Baviera del 24 de marzo de 2020, en Boletín de los Ministerios de Baviera, n.º 130 del 24 de marzo de 2020.

[23] Un dictamen de los Servicios Científicos del *Bundestag* alemán llegó a la conclusión (bien fundada) de que una restricción de salida sin excepción para el ejercicio de la libertad de religiosa sería desproporcionada y, por lo tanto, inconstitucional, ver Servicios Científicos del *Bundestag* alemán, *Dictamen «Restricciones de contacto para prevenir la infección: derechos básicos»*, n.º WD 3-3000-079/200, del 8 de abril de 2020, p. 26 (ver <www.bundestag.de/resource/blob/690718/d37f86a0d2630831d13f70f16f63911b/WD-3-079-20-pdf-data.pdf>).

[24] P. ej., § 3 n.º 12 del Decreto legislativo del *Land* de Baja Sajonia, mencionado en la nota al pie 20.

de proteger a los pacientes en los hospitales, así como a los centros de cuidado y residencias de ancianos, todos los decretos legislativos establecieron restricciones o incluso prohibiciones de visitas. Sin embargo, esas medidas de protección entran en conflicto con la libertad religiosa de aquellos enfermos y moribundos que desean recibir atención pastoral, así como con la libertad religiosa de los sacerdotes y pastorales de almas que desean proporcionarla. Parece que este problema no haya sido reconocido por todos los autores de los decretos legislativos: en Baviera se dictaron prohibiciones generales de visitas y entradas a los centros mencionados sin excepción alguna[25], en Baden-Wurtemberg la concesión de una excepción estaba en manos de la dirección de la institución en cuestión[26]. Es evidente que esas reglamentaciones eran insuficientes y desproporcionadas; sólo podían justificarse mediante una interpretación conforme a la constitución. Una mayor sensibilidad jurídica (y también, una mayor humanidad) quedó demostrada por otros legisladores que, sin más condiciones, concedieron a los sacerdotes y pastores de almas el acceso a esos centros, así como a los familiares de los pacientes y residentes[27].

Todas las medidas mencionadas eran de carácter temporal, en su mayor parte expiraban el 19 ó 20 de abril de 2020[28], lo que significaba que para mediados de marzo de 2020 ya estaba claro que las autoridades asumían en ese momento que las celebraciones litúrgicas de Pascua (Jueves Santo: 9 de abril, Domingo de Resurrección: 12 de abril) y el Pésaj judío (del 8 al 16 de abril) no tendrían lugar.

A partir de mediados de marzo, se añade otro factor de notable relieve: Hasta tal fecha, las autoridades locales o regionales decidieron de manera autónoma las medidas que debían tomarse. A partir de ese momento, la toma de decisiones de fondo pasó a las mesas redondas de coordinación entre el Gobierno federal y los *Länder*, en las que (desde luego, «en maniera conforme con la situación del coronavirus», es decir, por medio de tele y videoconferencias) se concordaron directrices políticas que luego los *Länder* trasformaron en decretos legislativos. Ya el 16 de marzo de 2020 se llegó a un primer «acuerdo» entre el Gobierno federal y los Presidentes de Gobierno de los *Länder*, en el que acordaron explícitamente la prohibición de «reuniones en iglesias, mezquitas, sina-

---

[25] § 3.1 del Decreto legislativo del Ministerio de Salud y Asistencia Social de Baviera, mencionado en la nota al pie 14.

[26] § 6.3 y 6.6 del Decreto legislativo del Gobierno del *Land* de Baden-Wurtemberg, mencionado en la nota al pie 13.

[27] § 6.4 y 6.6 del Decreto legislativo del Senado de Berlín, mencionado en la nota al pie 14; § 1.2 n.º 1 del Decreto legislativo del Gobierno del *Land* de Hesse del 13 de marzo de 2020, Boletín Oficial de *Land* de Hesse, n.º 8, del 19 de marzo de 2020, pp. 153 y ss.

[28] Únicamente el *Land* de Baden-Wurtemberg, para evitar una cadena de prórrogas de las medidas, impuso desde el principio un período de vigencia relativamente largo, a saber, hasta el 15 de junio de 2020.

gogas y reuniones de otras comunidades religiosas»[29]. La siguiente mesa redonda de coordinación del 22 de marzo de 2020 no mencionó expresamente esta prohibición, pero la combinación de las medidas «prohibiciones de contacto», «distancias mínimas» y «restricciones de permanencia en lugares públicos» dejó claro que la medida quedaba en pie sin modificaciones[30].

Pocos días antes de que las disposiciones protectoras de la mayoría de los decretos legislativos de los *Länder* expiraran, se celebró otra teleconferencia entre la Canciller Federal y los Presidentes de Gobierno de los *Länder* el 15 de abril de 2020 para examinar una posible relajación de las restricciones. En principio, se confirmaron las decisiones anteriores y se prorrogarán por otras dos semanas, hasta el 3 de mayo de 2020. Sólo las tiendas con hasta 800 metros cuadrados de espacio de venta y, en general, los concesionarios de coches, bicicletas y librerías fueron autorizados a reabrir a partir del 19 de abril de 2020. Sin embargo, en lo que respecta al culto público, los gobiernos mantuvieron su línea restrictiva:

> «La Canciller Federal y los Presidentes de Gobierno de los Länder son conscientes de que la práctica de la religión es un activo particularmente apreciado y, precisamente en el contexto de las dificultades que esta epidemia y sus consecuencias están causando a muchas personas, da fuerza y confianza en la fe profesada. Sin embargo, después de todo lo que sabemos sobre el papel de las reuniones en la propagación del virus, así como sobre el riesgo de contagio y la gravedad de los grupos vulnerables, sigue siendo urgente limitar la transmisión en los medios religiosos. Al principio no se celebrarán reuniones en iglesias, mezquitas, sinagogas, ceremonias y actos religiosos ni reuniones de otras comunidades religiosas. El Ministerio Federal del Interior, de la Construcción y la Vivienda, junto con representantes del círculo de los primeros ministros, iniciarán esta semana conversaciones con las principales comunidades religiosas para estudiar la forma más consensuada posible»[31].

---

[29] N.º 3 del «acuerdo» que se puede consultar en <www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/leitlinien-zum-kampf-gegen-die-corona-epidemie-1730942>.

[30] Reunión entre la Canciller Federal Merkel y los Presidentes de Gobierno de los *Länder* para debatir sobre el coronavirus, Comunicado de Prensa n.º 4, 22 de marzo de 2020; una versión en castellano se puede consultar en la compilación mencionada en la nota al pie 6, concretamente: «1. Los ciudadanos deben reducir al mínimo absoluto su contacto con personas distintas de los miembros de su propio hogar. 2. En la medida de lo posible, deberán mantener una distancia mínima de 1,5 metros respeto de todos aquellos que no sean los mencionados en el punto I, que precede. 3. Únicamente, se permite visitar lugares públicos solos, con otra persona que no viva en su hogar, o en compañía de miembros de su propio hogar».

[31] Conferencia telefónica de la Canciller Federal con los Presidentes de Gobierno de los *Länder*, Comunicado de Prensa n.º 124, 15 de abril de 2020; una versión en castellano se puede consultar en la compilación mencionada en la nota al pie 6.

3.3. *Relajación del régimen de protección a partir de finales de abril de 2020*

Ya la prórroga de las medidas restrictivas con respecto al culto público fue políticamente controvertida en la mesa redonda de coordinación del 15 de abril de 2020[32]. En particular, el Presidente de Gobierno del *Land* de Renania del Norte-Westfalia abogó por la readmisión del culto público, pero en última instancia apoyó la línea más cautelosa defendida sobre todo por la Canciller federal y el Presidente de Gobierno de Baviera. Mientras tanto, el supuesto consenso duró sólo unos pocos días: El Estado Libre de Sajonia volvió a permitir el culto público a partir del 20 de abril de 2020, igual que el Estado Libre de Turingia a partir del 23 de abril de 2020, aunque todavía bajo condiciones restrictivas (máximo 15 asistentes, controles de admisión, liturgia en silencio en gran parte). Asimismo, el Gobierno del Land de Renania del Norte-Westfalia anunció el 23 de abril de 2020 que restablecería el culto público a partir del 1 de mayo de 2020, con sujeción a las condiciones relativas a la higiene epidémica[33]. Con este telón de fondo, puede explicarse que, en la posterior teleconferencia entre la Canciller y los Presidentes de Gobierno de los *Länder*, el 30 de abril de 2020, una nueva prórroga de la prohibición del culto público ya no era políticamente viable. En consecuencia, «se acordó permitir que se vuelva a celebrar el culto en público, pero teniendo en cuenta los requisitos particulares de protección contra las infecciones». Con ese fin, desde mediados de abril los representantes de las iglesias y las comunidades religiosas habían elaborado «conceptos amplios para la celebración del culto y de actos religiosos» con las autoridades estatales, teniendo en cuenta los «requisitos particulares de protección contra la infección», que debían tenerse en cuenta en la práctica futura[34].

Entre estos requisitos[35], hubo medidas que se exigieron al nivel común en tiempos de pandemia, como limitar el número de asistentes, evitar las acumulaciones de personas, documentar a los asistentes, abstenerse de eventos religiosos multitudinarios (como peregrinaciones y procesiones), reglas de distancia, sitios señalados para el uso, servicio de orden, prohibición de acceso a personas con síntomas de enfermedad, uso de una mascarilla.

Otras medidas, en cambio, constituyeron limitaciones no insignificantes de la vida litúrgica y religiosa, tales como

— omisión de la comunión en la boca,

---

[32] Cfr. el artículo «*Glaubenskrieg um Corona*» («*Guerra de fe sobre el coronavirus*») en el periódico «Die Welt» (19 de abril de 2020, p. 5) en el que se descubren detalles de los debates en la teleconferencia.

[33] <www.land.nrw/de/pressemitteilung/wiederaufnahme-von-versammlungen-zur-religionsausuebung-nordrhein-westfalen-ab-dem>.

[34] Conferencia telefónica de la Canciller Federal con los Presidentes de Gobierno de los *Länder*, Comunicado de Prensa n.º 144, 30 de abril de 2020, n.º 2 («Medidas para contener la epidemia del COVID19. Resolución»).

[35] Anexo 1 a la conferencia telefónica, mencionada en la nota al pie precedente.

— omisión del canto litúrgico, tanto del pueblo como de coros,

— pilas de agua bendita vacías,

— administración del Sacramento de la Penitencia fuera de los «confesionarios tradicionales»,

— atención pastoral en hospitales, centros de cuidado y para discapacitados y residencias de ancianos con ropa de protección y de acuerdo con el concepto de protección de la institución en cuestión.

En conformidad con estas líneas guías, los *Länder* modificaron sus decretos legislativos para permitir la reanudación del culto público, variando de un *Land* a otro, como muy tarde hasta el 10 de mayo de 2020, aunque algunos *Länder* establecieron disposiciones de protección más estrictas que las contenidas en el acuerdo de 30 de abril de 2020, como la limitación de la duración de una celebración litúrgica a una hora, la obligación de que el sacerdote lleve guantes protectores (al menos en el momento de la distribución de la Comunión) o, en el caso de las comunidades protestantes, de no celebrar la Santa Cena.

4. Medidas adoptadas por las propias iglesias y comunidades religiosas

Al igual que las medidas tomadas por las autoridades estatales, se pueden distinguir tres fases diferentes en las medidas de protección tomadas por las propias iglesias y comunidades religiosas:

4.1. *Recomendaciones y preceptos de parte de las iglesias y comunidades religiosas*

Con la creciente propagación del coronavirus, las iglesias y las comunidades religiosas tomaron la iniciativa a partir de finales de febrero de 2020 haciendo recomendaciones para prevenir la infección del coronavirus en las celebraciones litúrgicas y en los lugares de culto. El 26 de febrero de 2020, la Secretaría de la Conferencia Episcopal Alemana publicó unos «avisos» al respecto[36], que no contenían preceptos vinculantes, sino que eran puras recomendaciones. Entre estas medidas recomendadas se encontraban:

— no participar en el culto público en caso de síntomas o sospecha de la enfermedad COVID,

— «restringir» el uso de las pilas de agua bendita,

— precaución durante la concelebración eucarística,

[36] <https://dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/presse_2020/Hinweise-zur-Vermeidung-von-Ansteckungen-mit-dem-Coronavirus.pdf>.

— desinfección de las manos de los ministros de la Comunión,

— omisión de la Comunión en la boca y de la administración de la Comunión bajo las dos especies,

— evitar otros contactos físicos, por ejemplo, en el abrazo de la paz.

Como regla general, la Secretaría de la Conferencia Episcopal pidió que se actuara de manera responsable, por un lado, pero por otro que se evitara una «ansiedad exagerada».

Mientras que algunas diócesis se limitaron a transmitir simplemente las recomendaciones del Secretariado (dejando así su concreción a la responsabilidad local según las circunstancias específicas del lugar)[37], otras diócesis convirtieron las recomendaciones en preceptos vinculantes. En consecuencia, varias Curias diocesanas[38] mandaron el vaciado de las pilas de agua bendita, la distribución exclusiva de la Santa Comunión en la mano y la renuncia al contacto físico durante las celebraciones litúrgicas.

Sólo unos días después, la mayoría de las diócesis complementaron las medidas de protección que habían adoptado hasta entonces y prohibieron las actividades pastorales extralitúrgicas (como ejercicios espirituales, convivencias y campamentos de jóvenes). Además, se desaconsejaron los eventos multitudinarios (como los funerales con más de 100 personas), se aplazaron otras celebraciones multitudinarias (Primeras Comuniones, Confirmaciones, en un caso incluso una Ordenación episcopal[39]).

4.2. *Limitación y cese del culto público*

A partir del 10 de marzo de 2020, algunas iglesias y comunidades religiosas pasaron, por propia iniciativa, de restringir o incluso suspender completamente el culto público, y eso en un momento en que el Estado aún no había tomado las medidas correspondientes. Así, el 10 de marzo de 2020, la iglesia luterana de Wurtemberg recomendó que por el momento no se celebrara más la Santa Cena (sino que se limitara a liturgias de la Palabra)[40]. En una carta pastoral del 13 de marzo de 2020, el Metropolita del Metropolitanato ortodoxo griego de Alemania canceló todas las Liturgias divinas y demás actividades y reuniones[41]. Igual-

[37] P. ej., la Archidiócesis de Friburgo, cfr. Boletín diocesano, n.º 6 del 2 de marzo de 2020, pp. 288 y s.

[38] P. ej., las Archidiócesis de Colonia, Hamburgo y Paderborn, y las Diócesis de Aquisgrán, Hildesheim y Rotemburgo-Stuttgart.

[39] La ordenación episcopal del Obispo de Augsburgo, Mons. Bertram Meier, inicialmente prevista para el 21 de marzo de 2020 fue pospuesto *sine die* el 13 de marzo de 2020. Finalmente, la ordenación episcopal podía tener lugar el 6 de junio de 2020.

[40] <www.elk-wue.de/news/default-cdf9e7133b/10032020-kirche-verschaerft-corona-hinweise>.

[41] <www.orthodoxie.net/post/hirtenbrief>.

mente, las distintas asociaciones musulmanas anunciaron en tal fecha la suspensión del azalá del viernes a partir de este día hasta por lo menos finales de marzo de 2020[42].

El mismo día, el 13 de marzo de 2020, el arzobispo de Múnich y Frisinga emanó un decreto general según el can. 29 CIC que contenía estas provisiones:

— suspensión del culto público en todo el territorio de la Archidiócesis,

— levantamiento del precepto dominical (can. 1247 CIC),

— pospuesta de bautizos y matrimonios, salvo, en casos excepcionales, de bautizos en el ámbito familiar más íntimo,

— en general, suspensión de la Comunión y de la Unción de los Enfermos en las casas, salvo en situaciones de peligro de vida,

— suspensión de las exequias como Misa pública (quedaron permitidos, en cambio, los funerales según el can. 1176 CIC,

— apertura de las iglesias para la oración personal con horario habitual.

El decreto era de carácter temporal y expiraría el 3 de abril de 2020, pero se prorrogó el 2 de abril hasta el 19 de abril y por última vez el 17 de abril hasta el 3 de mayo de 2020.

En la misma fecha —13 de marzo de 2020, es decir, siempre antes de la promulgación de las restricciones estatales—, el Arzobispado de Bamberg tomó una línea algo más suave cancelando todas las Misas en las que se esperaban más de 100 asistentes. Al mismo tiempo el arzobispo levantó el precepto dominical[43]. Esto también lo hizo el mismo día el vicario general adjunto del arzobispo de Hamburgo, quien (a diferencia de la medida tomada en Bamberg) canceló todas las misas. Algunos otros obispados también establecieron un número máximo de asistentes para la Misa (50 ó 100 personas, o bien en función de los requisitos estatales) o levantaron el precepto dominical (Aquisgrán, Erfurt, Essen, Passau y Wurzburgo). Otros obispados, en cambio, todavía se limitan a recomendar que se suspendiera temporalmente el culto público (Hildesheim y Osnabrück) o que las personas vulnerables no asistan (Magdeburgo y Rotemburgo-Stuttgart). El fin de semana del tercer domingo de Cuaresma (14-15 de marzo de 2020), otros obispados anunciaron el cese del culto público con efecto inmediato, siempre junto con el levantamiento del precepto dominical (Dresde-Meißen, Espira, Fulda, Colonia, Limburgo, Maguncia y Paderborn). El mismo fin de semana, las iglesias regionales protestantes también recomendaron «urgentemente»[44] a sus

[42] Cfr. <www.zentralrat.de/32058.php> y <www.ditib.de/detail1.php?id=699&lang=de>.

[43] Arzobispado de Bamberg, Comunicado de prensa n.º 20 del 13 de marzo de 2020.

[44] Las constituciones de las iglesias regionales protestantes no autorizan a éstas emanar directivas en sentido jurídicamente vinculantes a las comunidades locales que, en cambio, se consideran como autónomas.

comunidades locales que dejaran de celebrar servicios religiosos hasta nuevo aviso.

Las diócesis en las que todavía el culto público no estaba suprimido reaccionaron en su mayoría inmediatamente después que el acuerdo político entre el Gobierno Federal y los *Länder* del 16 de marzo de 2020 se difundiera a través de los medios de comunicación y que, como ya se ha mencionado, estableció una prohibición general del culto público. Incluso antes de que los *Länder* hicieran vinculante este acuerdo político en forma de decretos legislativos u ordenanzas, los propios obispados comunicaron el cese de la celebración del culto público; en algunos casos se contentaron con remitirse a las (entonces: inminentes) medidas estatales, en otros prohibieron explícitamente la celebración del culto público.

La variación en la práctica de comunicación diocesana de las medidas proclamación es un factor bastante instructivo: mientras que algunos obispos emanaron decretos en la debida forma canónica (que, en consecuencia, fueron promulgados en los boletines oficiales)[45], en otros casos la comunicación tuvo lugar mediante «instrucciones internas» (en forma de cartas o mails a los párrocos y al personal a tiempo completo, firmadas normalmente por los vicarios generales). No menos revelador para el modo de actuar es el estilo y el tono de los comunicados: algunos de ellos tienen un carácter decididamente burocrático, centrándose en la dimensión de las prohibiciones y restricciones y ocupándose principalmente de los aspectos técnicos[46]. Otros, en cambio, son más pastorales, expresando cercanía y comprensión a los fieles y subrayando el deber de los sacerdotes de celebrar la Misa a diario, incluso sin los fieles, como expresión del ejercicio vicario de la liturgia de la Iglesia. Mientras que en muchas diócesis el mensaje era «Se prohíben las Misas», la diócesis de Ratisbona, por ejemplo, comunicaba «En todas las parroquias se celebrará una Misa los domingos y los días feriales, aunque sin fieles»[47] —la diferencia psicológica en la comunicación es evidente—.

En vistas de la imposibilidad de la asistencia física a la liturgia, la Iglesia católica y las iglesias regionales protestantes, aumentaron sus ofertas en internet

---

[45] P. ej., Decreto del Obispo de Wurzburg del 16 marzo de 2020, Boletín diocesano, n.º 4 del 20 de abril de 2020, pp. 88 y s.

[46] Así, p. ej., la Instrucción interna («*Dienstanweisung*») del vicario general del obispo de Maguncia del 23 de mazo de 2020, cfr. <https://bistummainz.de/export/sites/bistum/organisation/.galleries/downloads/Dienstanweisungen-23.03.2020.pdf>, prohibía el culto público en general, la presencia contemporánea de más de dos personas en iglesias abiertas para la oración individual, los bautizos y matrimonios en general, «desaconsejaba» la administración de la Comunión a los enfermos y de la Unción a los enfermos (salvo en «casos pastorales particulares») y sugería formas de una pastoral «sin presencia física».

[47] Curia diocesana de Ratisbona, Avisos del vicario general, n.º 2020/18_GV del 18 de marzo de 2020, n.º 1, cfr. <www.bistum-regensburg.de/bistum/dienst-fuer-pfarreien/fuer-mitarbeiter-der-dioezese>.

(ya antes bien desarrolladas). Numerosas Misas (tanto en catedrales como en iglesias parroquiales y santuarios) se transmitían en directo por internet, al igual que los servicios protestantes y, en algunos casos, también el culto no cristiano. Las empresas de radiodifusión pública ampliaron igualmente sus emisiones religiosas.

Llama mucho la atención que en la primera fase de la vigencia de las restricciones impuestas por el Estado (hasta el 19 de abril de 2020) las iglesias y las comunidades religiosas no sólo las aceptaron sin quejas ni objeciones, sino que también las defendieron contra las críticas de parte de algunos fieles. En una declaración conjunta del 20 de marzo de 2020 (intitulada «consuelo, apoyo, esperanza»)[48], el presidente de la Conferencia Episcopal Alemana, el presidente del Consejo de la Iglesia evangélica de Alemania y el Metropolita ortodoxo calificaron de «necesaria» la renuncia al culto público y prometieron adherirse dócilmente a las directrices gubernamentales. Otros representantes eclesiásticos, tanto católicos como protestantes, declararon la suspensión del culto como una contribución al bien común y una expresión de caridad, mientras que juristas cercanos a la iglesia atestiguaron la conformidad constitucional de las medidas estatales[49]. Aunque los decretos legislativos de los *Länder* —como se ha explicado— contenían ciertos márgenes para conseguir excepciones, las iglesias y las comunidades religiosas no las utilizaron en ningún caso y ni siquiera las solicitaron. Los fieles individuales que hicieron tales esfuerzos por iniciativa propia y a título personal no recibieron ningún apoyo; en tales casos los representantes oficiales de las iglesias incluso declararon que la posición de la iglesia era diferente. Las reacciones muy discretas del ámbito eclesiástico[50] causaron cierto asombro en varios constitucionalistas prestigiosos: no sólo vieron las prohibiciones generales del culto público de manera mucho más crítica[51], sino que también observaron que no se habría tenido la impresión «de que se expresaba una pena de verdad por no poder celebrar la Misa en Pascua». Aparentemente, así se con-

---

[48] <www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/presse_2020/2020-046a-Gemeinsames-Wort-der-Kirchen-zur-Corona-Krise.pdf>.

[49] Hans-Michael Heinig, *Gottesdienstverbot auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung und Grenzen*, publicado en <https://verfassungsblog.de> con fecha 17 de marzo de 2020; Bernd Th. Drössler/Burkhard Kämper/Arno Schilberg, *Infektionsschutz und Religionsausübung: Religionsfreiheit unter dem Eindruck von Corona*, «Kirche und Recht», 2020, pp. 1 y ss.

[50] Así que un obispo alemán declaró en una entrevista con motivo de la Pascua, publicada el 12 de abril de 2020, que no se sentía restringido en su libertad religiosa y añadió que en la reacción de algunos fieles «la Eucaristía de hecho estaba sobrevalorada»; cfr. <www.deutschlandfunk.de/bischof-wilmer-zur-coronakrise-das-viele-streamen-von.868.de.html?dram:article_id=474469>.

[51] En una entrevista concedida al diario «Rheinische Post», el 7 de abril de 2020, el Prof. Horst Dreier (Universidad de Wurzburg) afirmó: «Me resulta muy problemático prohibir el culto en general y en todas partes»; cfr. <https://rp-online.de/panorama/coronavirus/corona-und-die-freiheit-interview-mit-staatsrechtler-horst-dreier_aid-49917037>.

cluía, había preferencias en insistir en la libertad religiosa de las cuales uno «no siempre entiende cómo se fundan teológicamente»[52].

4.3. *La reanudación del culto público*

Parece que la actitud leal al Estado de parte de las iglesias y comunidades religiosas haya suscitado la convicción entre los responsables políticos de que seguirían aceptando la suspensión del culto público. Pero esta expectativa se cumplió sólo en parte: Después de que la mencionada teleconferencia del 15 de abril de 2020 mantuviera por otras dos semanas las medidas estatales de protección con respecto al ejercicio de la libertad religiosa, el presidente de la Conferencia Episcopal Alemana intervino con una claridad antes inaudita[53]: expresando su «decepción» declaró que la decisión no era comprensible en vista de las primeras relajaciones en otros ámbitos de la vida pública. La prohibición del culto público «interferiría profundamente con el derecho al libre ejercicio del culto» y había sido «difícil de soportar para muchos fieles», en particular durante la Semana Santa Misa y Pascua. En cambio, el presidente del Consejo de la Iglesia evangélica de Alemania declaró «expresamente» su apoyo al «esfuerzo social general, todavía necesario» y, agradeciendo a la Canciller por unas palabras suyas amables sobre la actitud de las iglesias, se refirió, sin más detalles, al diálogo que se iniciaría próximamente con el Gobierno con fin de «volver a permitir formas responsables del servicio religioso»[54].

En las conversaciones entre los representantes de las iglesias y las comunidades religiosas con las autoridades estatales, que comenzaron unos días después, los primeros presentaron sus propias disposiciones de protección para la celebración de la liturgia y de otros eventos en condiciones de la pandemia. Estas concepciones[55] constituyeron luego la base de las modificaciones de los decre-

---

[52] Cfr. la entrevista de la «Agencia Católica de Noticias» (*Katholische Nachrichtenagentur*) al Prof. Christoph Möllers (Universidad Humboldt de Berlín) del 29 de mayo de 2020, intitulada «*A veces demasiado humilde*» y reproducida en <www.domradio.de/themen/kirche-und-politik/2020-05-29/manchmal-zu-demuetig-rechtsexperte-kirche-muss-systemrelevanz-staerker-artikulieren>.

[53] Comunicado de Mons. Georg Bätzing acerca de las medidas del Gobierno federal del 15 de abril de 2020, Comunicado de prensa n.º 67, disponible en <https://dbk.de/nc/presse/aktuelles/meldung/bischof-dr-georg-baetzing-zu-den-corona-massnahmen-der-bundesregierung/detail>.

[54] Comunicado del *Landesbischof* Heinrich Bedford-Strohm acerca de las medidas del Gobierno federal «Encontrar formas responsables del servicio religioso», del 15 de abril de 2020, Comunicado de prensa, disponible en <www.ekd.de/bedford-strohm-zu-corona-massnahmen-der-bundesregierung-55255.htm>. —Uno de sus predecesores incluso llegó a descalificar las voces que exigían la libertad religiosa como voces de «tono llorón» (cfr. <www.deutschlandfunk.de/ehemaliger-ekd-ratsvorsitzender-zu-corona-massnahmen.886.de.html?dram:article_id=474805>).

[55] Se presentaron al Ministerio Federal del Interior 16 concepciones de las variadas iglesias y comunidades religiosas, entre ellas: «Concepción de higiene y salud» del Consejo Central de los

tos legislativos de los *Länder*, que permitieron reanudar el culto a partir de finales de abril.

A continuación, las concepciones de protección pasaron como normas jurídicas vinculantes al ámbito interno de las iglesias y comunidades religiosas, en parte como decretos, en parte como «instrucciones internas» para los párrocos y el personal a tiempo completo. En cuanto a su contenido, dichas normas se referían, de conformidad con lo acordado con las autoridades estatales, a la fijación del número máximo de asistentes en la liturgia y otros actos, al establecimiento y control de las «distancias sociales» y a las directrices detalladas para las celebraciones litúrgicas[56]. El canto litúrgico estaba ampliamente prohibido. Cualquier cosa que pudiera acercarse al contacto físico estaba estrictamente regulada o también prohibida. Así, las iglesias regionales protestantes recomendaron «urgentemente» a sus comunidades locales que no celebraran la Santa Cena por el momento. Muchas diócesis de la Iglesia católica prescribieron medidas de protección particulares para la distribución de la Comunión, como el uso de mascarillas y guantes, la colocación de un panel de separación entre el ministro de la Comunión y los fieles de plexiglás (bajo el cual se debía repartir la Comunión) o el uso de pinzas. No sólo raramente las disposiciones de protección eclesiásticas excedieron lo requerido por la normativa estatal[57].

En la Iglesia católica, el culto público se reanudaba a partir de finales de abril (Sajonia y Turingia) o principios de mayo[58], en función de los decretos legislativos de los *Länder* y en conformidad con sus respectivas concepciones de protección. Sólo la diócesis de Wurzburg fue una excepción desconcertante: con decreto del 28 de abril de 2020[59] el obispo diocesano autorizó exclusivamente las liturgias no eucarísticas, a saber, las liturgias de la palabra sin distribución de la comunión, las

---

Judíos en Alemania del 21 de abril de 2020 (<www.zentralratderjuden.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Hygiene-_und_Gesundheitskonzept_fuer_juedische_G_ttesdienste.pdf>); «Recomendaciones de la Conferencia Episcopal Alemana para las celebraciones litúrgicas en tiempos de la crisis del coronavirus», del 24 de abril de 2020 (<www.dbk.de/fileadmin/redaktion/diverse_downloads/dossiers_2020/2020-04-24-Empfehlungen-zur-Feier-der-Liturgie-in-Zeiten-der-Corona-Krise.pdf>); «Puntos clave para una organización responsable de los servicios religiosos en las iglesias miembros de la Iglesia evangélica de Alemania», del 24 de abril de 2020 (<www.ekd.de/eckpunkte-verantwortliche-gestaltung-von-gottesdiensten-55462.htm>); además la «Concepción para la apertura gradual de las mezquitas», del Consejo de Coordinación de la comunidad musulmana y Líneas guía de la Conferencia Episcopal Ortodoxa en Alemania.

[56] P. ej., la «Instrucción acerca las celebraciones litúrgicas en tiempos de la crisis del coronavirus», del Arzobispo de Friburgo del 4 de mayo de 2020, Boletín diocesano, n.º 16 del 8 de mayo de 2020, pp. 339 y ss.

[57] Los *Länder* prescribieron una «distancia social» de 1,5 m —las normativas eclesiásticas, en cambio, una de 2 m—.

[58] Esto se refería, en cualquier caso, a la celebración de Misas en las iglesias (al menos, en aquellas más espaciosas). Los eventos multitudinarios, como las peregrinaciones, seguían estando suspendidos, y en muchas partes las procesiones del Corpus Christi se cancelaron.

[59] Decreto del Obispo de Wurzburg del 28 de abril de 2020, Boletín diocesano, n.º 5 del 20 de mayo de 2020, pp. 110 y ss.

liturgias de las horas y las devociones. La prohibición de las liturgias eucarísticas se justificó con un voto del asesoramiento médico del Gobierno bávaro; así, al inicio, del decreto diocesano se encuentra la declaración: «Lo más importante en la situación de la crisis del coronavirus es proteger la salud de los fieles». Sólo «después de un cierto tiempo y la adquisición de experiencias y su evaluación» el obispo quiso reconsiderar la re-autorización de las celebraciones eucarísticas en público. Sin embargo, el obispo de Wurzburg no pudo mantener esta línea restrictiva por mucho tiempo; el decreto —no sólo por su tono burocrático y frío— había sido objeto de fuertes críticas por parte del clero diocesano, los fieles y los medios de comunicación[60]. Un nuevo decreto del 15 de mayo de 2020[61] modificó el anterior y a partir del 21 de mayo de 2020 —por lo tanto, dos semanas más tarde que las otras diócesis bávaras— también permitió nuevamente las Misas en público.

En la mayoría de las diócesis hay, a partir de mayo de 2020, la *posibilidad* de asistir al culto público de la iglesia. El *deber* correspondiente —el precepto dominical según can. 1247 CIC— sigue suspendido. Sólo en agosto de 2020 algunas pocas diócesis —la arquidiócesis de Bamberg, así como las diócesis de Fulda, Görlitz[62], Hildesheim y Ratisbona— pusieron fin al régimen de excepción que estaba en vigor desde marzo. Visto a la luz del día y teniendo en cuenta el can. 1248 § 2 CIC, no había en ningún momento una necesidad canónica para la suspensión del precepto dominical, tal medida se debió probablemente más a sensibilidades psicológicas.

5. Juicios contra las restricciones de la libertad religiosa

A diferencia de otros países europeos, en Alemania se recurrió a los tribunales, en una etapa comparativamente temprana, que revisaran la constitucionalidad de las prohibiciones del culto público contenidas en los decretos legislativos de los *Länder*[63]. En todos los casos, fueron los fieles individuales o grupos pequeños, todos católicos, los que entablaron procedimientos jurídicos, no las mismas iglesias y comunidades religiosas o una de sus estructuras organizativas (diócesis, parroquia, etc.). En sentido inverso no fue así; los fieles que reclamaban protección jurídica no recibieron ningún tipo de apoyo institucional[64].

---

[60] Helmut Hoping, *Messe unter Quarantäne* (= *Misa bajo quarantena*), Die Tagespost del 7 de mayo de 2020, p. 11.

[61] Decreto del Obispo de Wurzburg del 15 de mayo de 2020, Boletín diocesano, n.º 6 del 22 de junio de 2020, pp. 148 y ss.

[62] Carta pastoral del Obispo de Görlitz del 30 de agosto de 2020, cfr. <www.bistum-goerlitz.de/wp-content/uploads/2020/08/Hirtenwort-in-der-Coron-Zeit-2020-in-A4.pdf>.

[63] Un resumen y un análisis de los juicios ofrece Philipp Bender, *Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Gottesdienstverbote durch Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus*, «Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht -Extra», n.º 9b, de 1 de mayo de 2020, pp. 1 y ss.

[64] Evaluación crítica en Benjamin Leven, *Mehr Wehleidigkeit*, «Herder-Korrespondenz», 2000/4, pp. 4 y s.

A finales de marzo se iniciaron varios juicios con el fin de poder celebrar la Santa Misa al menos en Pascua. Debido a la urgencia del asunto, todos los demandantes acudieron a la vía jurídica en forma del procedimiento sobre medidas provisionales, en la que se aplican requisitos específicos. Durante la Semana Santa, los tribunales administrativos emitieron varias decisiones negativas. En dos casos, los demandantes presentaron recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional Federal, que fueron resueltas el Viernes Santo y tampoco tuvieron éxito.

Ya el 9 de abril de 2020, el Tribunal Administrativo Regional de Baviera desestimó el recurso[65] de un fiel católico de derogar provisionalmente la prohibición de reuniones en iglesias, mezquitas y sinagogas prevista el § 1.1 del decreto legislativo bávaro[66]. El razonamiento del Tribunal era de carácter puramente formal: el demandante ya no había tenido la oportunidad de asistir a una Misa por razones de hecho, visto que el Arzobispado de Múnich y Frisinga, sobre la base de su propia decisión autónoma, había suprimido todo el culto público hasta el 19 de abril de 2020 inclusivamente. El recurso del demandante era, pues, inadmisible por falta de interés para ejercitar la acción. Un diario no precisamente muy cercano a la Iglesia comentaba la decisión con el mordaz titular: «Marx como excusa»[67].

Iba en la misma dirección la resolución del Tribunal Administrativo Regional de Hesse del 7 de abril de 2020[68], que desestimó un recurso comparable contra la disposición análoga del decreto legislativo de Hesse. En referencia al hecho de que la suspensión del culto público ya había sido ordenada por el ordinario del lugar competente el 14 de marzo de 2020 —por lo tanto, como en el caso bávaro, también antes de la promulgación de la normativa estatal— el Tribunal dudaba de que una eventual derogación de la prohibición de culto estatal pudiera ser jurídicamente provechosa para el demandante. Sin embargo, el Tribunal dejó sin resolver esta cuestión, ya que consideró el recurso, en cualquier caso, infundado. Según el Tribunal había que admitir que la prohibición del culto público constituía «restricciones extraordinariamente amplias —sin precedentes en la historia reciente— de la libertad religiosa de todas las personas», así como «injerencias masivas» en ella. Sin embargo, el Tribunal de Hesse las estimaba justificadas en vista de los intereses jurídicos antagónicos como la protección de la salud pública y la prevención de la sobrecarga de las capacidades existentes en el sistema sanitario. En tal situación de peligro dinámico, la libertad religiosa del demandante tendría que ceder al menos provisionalmente. Dada la temporalidad del régimen, así la conclusión del Tribunal, habría que

---

[65] Tribunal Administrativo Regional de Baviera, Auto del 9 de abril de 2020, n.º 20 NE 20/738.

[66] Ver nota al pie 14.

[67] <https://taz.de/Gerichtsurteil-zu-Corona-Beschraenkungen/!5677838>.

[68] Tribunal Administrativo Regional de Hesse, Auto del 7 de abril de 2020, n.º 8 B 892/20.

considerar la prohibición del culto público también como proporcionada, tanto más que tendría que ser revisada luego para que siguiera siendo necesaria.

Un caso en Berlín se basaba en hechos diferentes. En este caso, una asociación que apoya la labor del «Instituto de San Felipe Neri», una sociedad de vida apostólica de derecho pontificio la cual celebra la liturgia en la forma extraordinario del rito romano, solicitó una exención conforme al decreto legislativo de Berlín, para poder celebrar públicamente al menos el Triduo Pascual. La asociación presentó un concepto de higiene y seguridad, concretamente la limitación del número de asistentes (máximo 50 fieles), la observancia de una distancia entre ellos de 1,50m y la documentación de los asistentes en listas. Tampoco este recurso tuvo éxito: el Tribunal Administrativo[69] incluso ni siquiera consideró afectado el «núcleo de la libertad religiosa», el Tribunal Administrativo Regional[70], en cambio, llegó a la misma conclusión a través de una ponderación de los intereses similar a la del Tribunal Administrativo Regional de Hesse.

Los dos casos de Hesse y Berlín fueron remitidos al Tribunal Constitucional Federal. En ambos casos, los demandantes presentaron recursos de amparo contra las resoluciones negativas de los Tribunales Administrativos Regionales solicitando medidas provisionales. El Tribunal Constitucional Federal se pronunció sobre ambos recursos el Viernes Santo de 2020[71]. Aunque al final no tuvieron éxito, el razonamiento del Tribunal Constitucional contenía indicaciones claras sobre la importancia de la libertad religiosa en general, así como pautas para las futuras acciones de las autoridades estatales una vez expirada la validez temporal de los decretos legislativos.

El Tribunal Constitucional calificó la prohibición total del culto público como una «injerencia sumamente grave del derecho a la libertad religiosa», y esto aún más, ya que la prohibición se extendió también en la Pascua —y por lo tanto en el punto culminante de la vida religiosa de los cristianos—. El punto de vista del recurrente, basada en las declaraciones del Concilio Vaticano II (Constitución dogmática sobre la Iglesia *Lumen Gentium*, n.º 11) y del Catecismo de la Iglesia Católica (n.º 1324-1327), según las cuales la celebración de la Eucaristía en comunidad es un elemento central de la fe que no puede ser sustituido por formas alternativas como la transmisión de Misas en Internet o la oración individual, era para el Tribunal «comprensible» e «inteligible». Sin embargo, la libertad religiosa «actualmente» tendría que ceder ante los intereses constitucionales antagónicos (derechos fundamentales de otras personas a la vida

[69] Tribunal Administrativo de Berlín, Auto del 7 de abril de 2020, n.º 14 L 32/20.

[70] Tribunal Administrativo Regional de Berlín-Brandeburgo, Auto del 8 de abril de 2020, n.º 11 S 21/20.

[71] Tribunal Constitucional Federal, Auto del 10 de abril de 2020, n.º 1 BvQ 28/20, «Neue Juristische Wochenschrift», 2020, pp. 1427 y ss. (caso de Hesse), y Auto del 10 de abril de 2020, n.º 1 BvQ 31/20, «COVID-19 und Recht», 2020, pp. 96 y ss. (caso de Berlín).

y a la integridad física según el artículo 2 par. 2, de la *Grundgesetz*, evitar el colapso del sistema sanitario estatal). El Tribunal basó esta evaluación principalmente en el hecho de que la «injerencia sumamente grave» expiraría el 19 de abril de 2020. Para el futuro, el Tribunal subrayó la necesidad de un «examen de proporcionalidad riguroso», en el que habría que comprobar si, a la luz de datos nuevos, se podría justificar relajar la prohibición del culto público a condiciones posiblemente estrictas y limitadas a nivel regional.

A finales de abril de 2020 se hizo evidente que el Tribunal Constitucional Federal tomaba en serio las indicaciones dadas en sus autos del Viernes Santo: Por primera vez un recurso de amparo contra las prohibiciones del culto público tuvo éxito[72]. Una asociación coordinara de servicios religiosos en una mezquita quería celebrar el azalá del viernes todos los viernes en su mezquita en el mes de mayo —mes en el que cayó el Ramadán en 2020— asegurando las correspondientes medidas de higiene y protección contra infecciones. El decreto legal del *Land* de Baja Sajonia, en su versión entonces vigente, seguía prohibiendo todo tipo de eventos y reuniones religiosos sin excepción. El Tribunal Administrativo Regional, como todos los tribunales anteriores, desestimó un recurso que pidió medidas provisionales. El Tribunal Constitucional Federal, en cambio, consideró que, en vista de la injerencia grave en la libertad religiosa, la prohibición general del culto, por razones de proporcionalidad, hubiera debido prever al menos la posibilidad de que, en casos individuales, se permitieran al menos esos servicios religiosos de modo excepcional en los que pudiera descartarse un aumento notable del riesgo de infección. Seguramente este auto del 29 de abril de 2020 haya tenido otros efectos más allá del caso concreto, en el sentido de que hizo entender a los responsables políticos que la continuación de la prohibición general del culto público requeriría un mayor grado de motivación y justificación. Unos días más tarde, como ya se ha visto[73], todos los *Länder* modificaron su normativa.

También después que el culto público fuera readmitido en principio, algunos fieles recurrieron nuevamente a los tribunales, esta vez para apelar contra las restricciones a la libertad religiosa impuestas por las medidas de protección (como restricciones del número de asistentes, mascarillas obligatorias, etc.). En ningún caso los tribunales satisficieron tales peticiones[74].

En resumen, los tribunales han ejercitado su función de control con mucha cautela y moderación. Aparte de la decisión del Tribunal Constitucional Federal de 29 de abril de 2020, los tribunales han aceptado sin excepción las decisiones

---

[72] Tribunal Constitucional Federal, Auto del 29 de abril de 2020, n.º 1 BvQ 44/20, «COVID-19 und Recht», 2020, pp. 92 y ss.

[73] Véase III. 3.

[74] Tribunal Constitucional de Baviera, Auto del 8 de mayo de 2020, n.º Vf. 34-VII-20; Tribunal Administrativo Regional de Baden-Wurtemberg, Auto del 18 de mayo de 2020, n.º 1 S 1357/20.

estatales y las evaluaciones del riesgo de infección en las que se basaban. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que hasta ahora todas las resoluciones de los tribunales han sido en procedimientos sobre medidas provisionales y en ningún caso en procedimientos principales.

6. Observaciones conclusivas

En comparación con épocas históricas[75], las sociedades actuales han visto una inversión de los mecanismos de reacción humana frente a una epidemia. En los tiempos anteriores, se instaba al Cielo para que detuviera la plaga. Pero ni siquiera uno tiene que volver a la famosa peste de Roma en el año 590 para ver que la gente acudía con más intensidad a Dios, en procesiones de petición y con el aumento de Misas. Así, por ejemplo, una ordenanza bávara sobre epidemias de 1592 no sólo instaba a la gente a observar las normas elementales de higiene, sino que también la animaba expresamente a vivir una vida piadosa. Cuando la llamada «Gran Peste» hizo estragos en Prusia Oriental a principios del siglo XVIII, el rey prusiano Federico I estableció un día general de ayuno, penitencia y oración para el 16 de octubre, con el fin de afrontar «la justicia divina mediante el verdadero arrepentimiento y la penitencia» e impedir la «atroz plaga».

Obviamente, hoy en día el Estado ya no toma tales medidas y se abstiene, por la simple razón de su condición como Estado neutral en asuntos religiosos e ideológicos, también de apelar a la intervención divina. Pero, por otro lado, que se prohiba, casi a nivel universal, el culto público en absoluto es un hecho completamente nuevo. Lo que ha existido hasta ahora han sido prohibiciones selectivas y parciales del culto público en lugares concretos particularmente afectados por epidemias, por ejemplo, durante las diversas pandemias de cólera en el siglo XIX o también durante la pandemia de gripe de hace 100 años («gripe española») en algunas ciudades de los Estados Unidos. Lo que se veía en los meses a partir de marzo de 2020, eran en gran parte medidas de prevención —al menos en Alemania, el nivel de contagios, enfermos, pacientes en terapia intensiva y fallecidos ha estado relativamente bajo—.

Sólo el tiempo dirá si las medidas adoptadas estaban justificadas por los hechos y si respetaban adecuadamente la tutela constitucional de la libertad religiosa. De todos modos, era notable la prontitud con la que sobre todo las iglesias cristianas, pero también las otras comunidades religiosas se sometieron a las medidas del Estado (y en parte incluso las anticiparon). En las semanas del cese completo del culto público hubo una gran variedad de Misas en Internet

[75] Se remite a la amplia bibliografía (en lengua alemana) Stefan WINKLE, *Geißeln der Menschheit. Kulturgeschichte der Seuchen*, Artemis&Winkler, Düsseldorf 2013; Heiner FANGERAU/Alfons LAIBISCH, *Pest und Corona. Pandemien in Geschichte, Gegenwart und Zukunft*, Herder, Freiburg 2020.

(quizás ya demasiado grande) —trasmitidas de numerosas catedrales, iglesias parroquiales y santuarios—. Los márgenes de maniobra en forma de exenciones legales que todavía ofrecían los decretos legislativos de los *Länder* apenas fueron aprovechados por las iglesias y las comunidades religiosas, no pocas veces se prescindió incluso de forma consciente[76]. Así pues, se dejó en gran medida a la iniciativa y al empeño pastoral individual el dar a los fieles consuelo, asistencia y cercanía no sólo virtual sino también personalmente, siempre dentro de los límites de un comportamiento responsable. En contraste, la percepción general era de una retirada en la virtualidad de modo que incluso la prensa secular se sorprendió por el «silencio de la iglesia»[77] —lo que más tarde, cuando las medidas se relajaron, fue negado por los representantes de la iglesia[78]—. Tal vez una de las lecciones que hay que aprender de los acontecimientos de la primavera de 2020 es el reconocimiento de que los derechos en general y los derechos fundamentales en particular se ponen a prueba en tiempos de crisis: demuestran si sólo son eficaces en tiempos buenos o si los titulares están dispuestos a hacer uso de ellos aun cuando supone un mayor esfuerzo.

---

[76] El *Land* de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, en vista del bajo nivel de infecciones, modificó el decreto legislativo poco antes de Pascua de manera que ahora —también para los eventos religiosos— las reuniones al aire libre eran, como excepción, posibles. Los intentos concretos de una parroquia católica de organizar los Oficios del Triduo pascual al aire libre fueron impedidos por el arzobispado competente que remitía a supuestos «acuerdos ecuménicos», véase Daniel Deckers, *Wie der Bischof den Katholiken die Messe verbot* (= Como el Obispo prohibió la Misa a los católicos), «Frankfurter Allgemeine Zeitung», de 16 de agosto de 2020, disponible en <www.faz.net/aktuell/politik/inland/wie-bischof-katholiken-in-mecklenburg-messe-verbot-16903978.html>.

[77] Se podía leer titulares como «Silencio sagrado» (Susanne Gaschke, *Heiliges Schweigen*, «WELT AM SONNTAG», de 12 de abril de 2020), «El silencio de las iglesias» (Claudia Becker, *Das Schweigen der Kirchen*, «DIE WELT», de 27 de abril de 2020) o «Silencio piadoso» (Evelyn Finger, *Frommes Schweigen*, «DIE ZEIT», de 28 de mayo de 2020).

[78] Así el Vicepresidente de la Conferencia Episcopal, Mons. Bode (<www.br.de/nachrichten/bayern/kirchliche-corona-bilanz-versagt-oder-getan-was-moeglich-war,SBQ9IU0>), pero casi contemporáneamente, otro obispo admitía que la Iglesia había pensado demasiado poco en los niños en tiempos de pandemia (<www.katholisch.de/artikel/26938-bischof-neymeyr-kirche-hat-in-corona-krise-zu-wenig-an-kinder-gedacht>).

Capítulo 4

El Derecho belga sobre los grupos religiosos frente al desafío de la crisis sanitaria del COVID-19. Normativa de crisis entre viejos reflejos y nuevas realidades[1] [2]

Louis-Léon Christians
Université catholique de Louvain

Adriaan Overbeeke
Vrije Universiteit Amsterdam
Universiteit Antwerpen

SUMARIO: 1. El contexto belga sobre la crisis sanitaria COVID-19: 1.1. *Contexto socio cultural*. 1.2. *Contexto legal-político*.—2. Religión y crisis sanitaria: una normativa de crisis: 2.1. *Léxico y prejuicios frente a una crisis que sobrepasa el marco de los regímenes de reconocimiento*. 2.2. *El rol renovado de los dispositivos colectivos con ocasión del desconfinamiento*.—3. Conclusiones.

1. El contexto belga sobre la crisis sanitaria COVID-19

1.1. *Contexto socio cultural*

En el momento en que la crisis sanitaria llama públicamente a mantener la calma a través de respuestas razonables, parece que se mira a las religiones como fervores irracionales y no como un salvamento espiritual. Quizá se acentuó esta manera de verlas pues durante el período que nos concierne, coincidieron varias festividades notorias de grandes religiones (como por ejemplo Pascua, Pésaj o el Ramadán). Sin embargo, no se ha organizado ningún acto religioso para re-

[1] Traducción del original francés a cargo de Clara Fernández Rodríguez y Pol Liñán Canela (Universidad Complutense-Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

[2] Las primeras versiones de este texto han sido objeto de presentaciones y discusiones en varios eventos *on line* internacionales, sobre todo en el SORDUS de la Universidad de Sherbrooke y en el DRES del CNRS/Universidad de Estrasburgo. Agradecemos la posibilidad de haber efectuado estos intercambios a los profesores Pierre Noël y Vincente Fortier.

cordar tanto a los miles de fallecidos[3] como a las víctimas no mortales que tanto han sufrido en las unidades de cuidados intensivos, todo ello causado por la falta de previsión al comienzo de esta pandemia. Las dimensiones espirituales del acompañamiento a los afectados no han sido objeto de noticia en los medios de comunicación, al margen de la constatación de la enorme carga moral que soportaban el personal de enfermería.

La supervivencia biológica da urgentemente prioridad al enfoque médico, no sólo frente a lo espiritual, sino también frente a la economía y la política misma. Esta desestabilización generalizada causada por la crisis sanitaria nos permite imaginar que el problema con la regulación normativa de la religión se va a convertir en algo más global que un simple efecto secundario.

Se detecta una cierta mentalidad postmoderna en la aparente relatividad presente en todas las comparaciones respecto de diferentes sectores de la sociedad: comparar el destino de iglesias, cines y teatros, mercados, grandes almacenes e incluso peluqueros[4]. Sin embargo, el debate se ha centrado a menudo en la noción de servicio «esencial», con cada realidad social reclamando tal prioridad ontológica. Lejos de estar en última instancia en el «todo vale » o en el «nada vale la pena», la discusión ha provocado una disputa simbólica sobre las prioridades sociales y su necesidad de un fuerte reconocimiento. Para responder a esta disputa sobre prioridades, han surgido nuevas sinergias, más o menos explícitas, que aglutinan las voces de los actores políticos y económicos, nacionales y regionales, con un trasfondo de opiniones científicas (cualificadas, pero también discordantes). Estas formas de elaboración colectiva de opciones públicas a través de nuevos archipiélagos deliberativos pueden ser reinterpretadas, no como una cacofonía, sino como una tentativa de respuesta adaptada de las democracias en tiempos de crisis: a una incertidumbre agravada se responde con un proceso participativo más amplio.

Y se advierte de modo sencillo el relativo silencio de las religiones en el corazón de este nuevo proceso participativo. Las únicas tensiones que se escuchan procedentes de algunos líderes religiosos corresponden bien, en Bélgica, a lo que Olivier Roy diagnosticó en Francia[5]: el elemento religioso reducido fácilmente

---

[3] La crisis sanitaria en Bélgica ha acarreado unos niveles de mortalidad muy elevados, llegando casi a un fallecimiento por cada 1000 habitantes, la mitad en cuidados intensivos y la otra mitad en residencias. Siguiendo un criterio por zonas lingüísticas, muy común en Bélgica, los números absolutos muestran una mortalidad excesiva en las regiones francófonas, pero una tasa de contagio bastante equilibrada en todo el país, con diversos puntos negros tanto en el Norte como en el Sur. Ya en abril 2020: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-belgium-carehomes/belgium-records-half-of-coronavirus-deaths-in-nursing-homes-idUSKCN21X-1VU>.

[4] Véase la excepción hecha en el artículo 1.1 AM 18 de marzo de 2020 que trata sobre las medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, MB 18 de marzo 2020. Esta excepción se ha puesto en marcha una semana después.

[5] Roy, O. «Le croyant est-il un consommateur comme un autre?», *The New Obs,* 8 de mayo de 2020, <https://www.nouvelobs.com/idees/20200508.OBS28544/le-croyant-est-il-un-consommateur-comme-un-autre-par-olivier-roy.html>.

a la condición de «consumo espiritual» más que como un recurso social o cotitular de un bien común.

Lo que llama la atención en cualquier caso es la responsabilidad de los representantes de los cultos tradicionales (o «reconocidos») frente a la crisis sanitaria, y su lealtad a las medidas del gobierno, incluso si el proceso de consulta resultara laborioso[6].

Los diversos cultos reconocidos, incluida la Conferencia episcopal católica, han tomado sus decisiones de confinamiento incluso antes de que las autoridades públicas les impusieran esta medida. Lo mismo ocurrió con las universidades, por ejemplo, que también tomaron la iniciativa de su confinamiento unos días antes de las decisiones gubernamentales. Además, las autoridades católicas suspendieron las ceremonias matrimoniales, a pesar de que se les permitiese continuar con ellas. Del mismo modo, las autoridades representativas del Islam han suspendido todas las oraciones comunes, así como todas las actividades colectivas relacionadas con el Ramadán. Así pues, los representantes reconocidos del culto han apoyado las medidas sanitarias, han subrayado la importancia de la responsabilidad de los fieles y, a veces, han justificado explícitamente la necesidad temporal de limitarse a prácticas religiosas puramente individuales o familiares[7].

Probablemente no sea fácil discernir cuál fue el objetivo principal de esta actitud de lealtad de los cultos: ¿una lealtad a las decisiones de los poderes públicos o una lealtad a las dimensiones científicas de las medidas sanitarias propugnadas?

A título de ejemplo, puede citarse aquí la declaración detallada del Ejecutivo de los Musulmanes de Bélgica, el órgano que el Gobierno belga considera la única autoridad representativa de toda la comunidad islámica, de fecha 18 de mayo de 2020:

> «Desde el estallido de la pandemia de coronavirus COVID-19 en nuestro país, el Ejecutivo de los Musulmanes de Bélgica (EMB) ha pedido a los ciudadanos de la fe musulmana que respeten escrupulosamente las medidas sanitarias impuestas por el Estado belga para preservar la salud pública.
>
> El EMB se ha comunicado varias veces a través de la prensa para informar a la comunidad musulmana de las disposiciones que le afectan específicamente y lo seguirá haciendo siempre que sienta la necesidad de ello durante esta crisis sanitaria.

---

[6] Los primeros decretos ministeriales (principalmente medidas restrictivas) fueron adoptados sin consultar con los representantes religiosos. Además, algunas decisiones fueron tomadas y proclamadas en la tarde del día antes de que entraran en vigor. En varias ocasiones, los decretos entraron en vigor el sábado, por lo que la preparación para su observación fue muy limitada para el culto cristiano y prácticamente inexistente para el culto judío.

[7] Véase, por ejemplo, los diversos comunicados de la Conferencia de Obispos Católicos en <www.catho.be>.

En particular, tomamos la dolorosa decisión de cerrar las mezquitas al público a medida que se acercaba el mes del Ramadán. El ayuno del mes de Ramadán es de hecho uno de los cinco pilares del Islam y es la época del año en la que las mezquitas son más frecuentadas.

Las medidas específicas para el ejercicio del culto islámico en los lugares de oración se han tomado con el objetivo de preservar la salud y la vida de los ciudadanos, que es uno de los objetivos del Islam y que va antes que cualquier otra consideración.

El EMB desea subrayar la actitud ejemplar de la comunidad musulmana en Bélgica, que ha cumplido bien con estas medidas y ha vivido un mes de Ramadán marcado por la sabiduría, la paciencia y la solidaridad.

Para compensar la imposibilidad de los fieles a asistir a las mezquitas y apoyarles y permitirles vivir su espiritualidad en serenidad, el EMB retransmite, desde principios de este mes de ayuno, discursos religiosos pronunciados por imames y transmitidos en forma de vídeo por la Gran Mezquita de Bruselas.

Si bien Bélgica ha iniciado un largo proceso de desconfinamiento, el EMB quiere que las actividades religiosas se reinicien gradualmente. A partir del 18 de mayo, las ceremonias de boda y los funerales podrán tener lugar en presencia de hasta 30 personas.

El EMB ha estado trabajando durante varias semanas con otros cultos para presentar propuestas conjuntas a las autoridades.

Recientemente se han celebrado varias reuniones entre el Ministro de Justicia, representantes de cultos reconocidos, incluido el EMB, y expertos del GEES (el grupo encargado del desconfinamiento) para explorar la posibilidad de una reanudación gradual de las actividades dentro de los lugares de culto.

Desafortunadamente, ya es seguro que las mezquitas no podrán reabrir sus puertas al público durante el final del Ramadán (Aid El Fitr) que tendrá lugar el 23 o 24 de mayo. Además, las reuniones de personas en cualquier otro lugar permanecen por el momento también prohibidas. Como resultado, la oración del Eid sólo se puede realizar en casa, sin khotba (discurso) y en un círculo muy pequeño, es decir, sólo entre los miembros de la familia que viven bajo el mismo techo. Del mismo modo, la fiesta sólo puede ser compartida entre personas que viven bajo el mismo techo con, además, posiblemente, las cuatro personas que el Consejo de Seguridad Nacional ha autorizado recibir bajo ciertas condiciones desde el 10 de mayo.

El EMB sigue trabajando, en conjunto con otros cultos y las autoridades, para reabrir los lugares de oración lo antes posible. Con este fin, hemos proporcionado a las autoridades las medidas cautelares que estamos promoviendo para la reapertura de mezquitas y otros lugares de culto. Entre ellas, la ocu-

pación de una superficie de 10 m² por fiel en la sala de oración, con un máximo de 100 fieles por lugar de culto.

Las fechas del 29 de mayo y el 5 de junio han sido propuestas colegialmente por los cultos para la reanudación de las actividades, pero la decisión final recae en el Consejo de Seguridad Nacional, que se pronunciará próximamente sobre este asunto. Todos los cultos tendrán que cumplirlo.

El Ejecutivo de los Musulmanes de Bélgica no dejará de mantener informada a la comunidad musulmana de las decisiones que tomará el Consejo de Seguridad Nacional en relación con la reanudación gradual de las actividades dentro de los lugares de culto y comunicará las medidas específicas al culto islámico.

Mientras tanto, el organismo electoral hace un llamamiento una vez más a los ciudadanos de la fe musulmana para que respeten todas las decisiones sanitarias adoptadas por las autoridades y pide a los funcionarios de la mezquita que proporcionen suficiente gel hidroalcohólico y productos desinfectantes para acoger a los fieles de forma segura.

¡A pesar del difícil contexto que experimentamos actualmente, les deseamos un gran final del mes del Ramadán!

Sigue cuidándote a ti mismo y a los demás».

Textos similares han sido publicados por los representantes de otras religiones reconocidas[8].

Los movimientos religiosos no reconocidos también tomaron medidas internas por iniciativa propia y en una etapa temprana para evitar la propagación de COVID-19. La Iglesia de los Mormones[9] y los Testigos de Jehová[10] son buenos ejemplos. Podemos suponer que, debido a su estructura internacional, estos cultos fueron capaces de reaccionar rápidamente a la propagación de un virus de tal calibre. Esto ilustra el hecho de que los desafíos planteados a las religiones por una pandemia son muy ajenos a las tipologías nacionales convencionales y requieren una visión más amplia, y evidentemente globalizada.

1.2. *Contexto legal-político*

El régimen jurídico belga sobre la religión se caracteriza por cuatro rasgos estrechamente equilibrados: libertad de religión y de convicciones, igualdad y

---

[8] Ver comunicado Conferencia Episcopal de Bélgica 2 de marzo de 2020: Coronavirus: La Iglesia Católica Belga también toma precauciones (<https://www.cathobel.be/2020/03/coronavirus-leglise-catholique-belge-prend-elle-aussi-des-precautions/>).

[9] <https://newsroom.churchofjesuschrist.org/article/covid-19-impact-large-gatherings-latter-day-saints?cid=email-OCA_covid19_031020_Gatherings>.

[10] Ver <https://www.jw.org/fr/actualites/jw/region/international/jw-coronavirus-dernieres-nouvelles-mesures-de-precaution/>.

no discriminación por razón de las convicciones, apoyado por la neutralidad benévola del Estado, todo ello atemperado por un régimen de grupos religiosos reconocidos presente desde los orígenes de Bélgica. Este régimen ha experimentado un aumento de hasta tres veces en las últimas décadas: desde 1993, se le ha atribuido un régimen similar y paralelo a las organizaciones filosóficas aconfesionales que prestan asistencia moral («laicidad organizada» y, en un futuro próximo, budismo[11]); desde 2001, el régimen de cultos reconocidos (catolicismo, anglicanismo, protestantismo, judaísmo, islam, ortodoxia) se ha regionalizado parcialmente, y gradualmente está fortaleciéndose un control de lealtad democrático hacia todos[12].

El gobierno federal que ha tenido que lidiar con la crisis sanitaria resulta especialmente particular. Comenzó siendo un gobierno «de asuntos corrientes» después de las elecciones legislativas de mayo de 2019. En el último año, ninguna mayoría política ha sido capaz de establecer un nuevo gobierno ordinario. Precisamente en el contexto de la crisis sanitaria, este Gobierno en asuntos de corrientes ha conseguido que el Parlamento se transforme en un gobierno temporal con poderes especiales de marzo a septiembre de 2020[13]. Para gestionar la crisis, el Consejo de Ministros también se ha ampliado a todos los presidentes de las regiones y de la Comunidad, así como a todos los presidentes de los partidos democráticos presentes en el Parlamento. Además, dentro de un «consejo de seguridad nacional», un sistema estable reunía al gobierno con comités multidisciplinar de expertos. Gracias a estas modalidades, el gobierno federal ha asumido el control político y jurídico de las respuestas a la crisis sanitaria, incluida la coordinación de los nueve ministros de salud involucrados en los diversos niveles de poder[14].

Por último, no hay que olvidar que la Constitución belga, en su artículo 187, prohíbe cualquier forma de suspensión[15]. Por lo tanto, en un contexto consti-

---

[11] Ver Propuesta de ley sobre la Unión Budista Belga, delegados e instituciones de gestión intereses materiales y financieros de comunidades budistas reconocidas, *Doc. Parl. Chambre* 2019, N.º 312.

[12] Cfr. por ejemplo, el análisis de Wattier, S., *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruxelles, Larcier, 2016, sp. 453-573.

[13] Ley de 27 de marzo de 2020 que faculta al Rey para tomar medidas para combatir la propagación del coronavirus COVID-19 (I), *Moniteur belge (MB) 30 mars 2020*; Ley de 27 de marzo de 2020 que faculta al Rey para tomar medidas para combatir la propagación del coronavirus COVID-19 (II), *Mb* 30 de marzo de 2020: Gobierno conocido como «Poderes Especiales».

[14] En función de las estructuras institucionales regionalizadas de Bélgica: a los ministros federales responsables de la salud, es necesario coordinar a los ministros homólogos de las tres regiones (Flamenca, Valonia, Bruselas), las tres Comunidades (Flamenca, francesa y germana), así como tener en cuenta la duplicación de mandatos lingüísticos en la región de Bruselas.

[15] Véase Verdussen, M., «Démocratie, Etat de droit et droits fondamentaux face à la pandémie de Covid-19: perspectives croisées. La situation en Belgique», *Note de travail*, n.º 1, 15 de abril de 2020, <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/creco/actualites/crise-du-covid-19-la-constitution.html>.

tucional ordinario, la crisis de COVID-19 ha sido gestionada principalmente en virtud de la Ley de Protección Civil de 31 de diciembre de 1963 y de la Ley de Seguridad Civil de 15 de mayo de 2007. No entramos aquí en la complicada explicación de estas formas de legislación, ya que no han formulado por sí mismas problemas particulares y directos respecto a la libertad de religión. No obstante, debe señalarse que el Ministro del Interior nunca sometió los decretos que emitió al Consejo de Estado para su dictamen. Dada la urgencia de las medidas necesarias, cabe entender que esa omisión era justificable respecto de las primeras medidas adoptadas los días 13 y 18 de marzo de 2020, pero, por otra parte, el hecho de que las órdenes nunca estuvieran sujetas al dictamen del Consejo de Estado, alegando siempre la urgencia de estas, en la fase de seguimiento de más de cinco meses durante la cual las medidas restrictivas seguían aplicándose continuamente, parece problemático. Por consiguiente, el Consejo de Estado no ha podido verificar la legalidad y el cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), de las medidas adoptadas en el ámbito de la práctica religiosa, un aspecto que el Consejo de Estado considera esencial, como se muestra en el dictamen emitido el 25 de marzo de 2020 sobre la Ley de Poderes Especiales, en el que se afirma que el Gobierno debe comprobar siempre las decisiones de ejecución «si, dado su alcance y la justificación que se ha dado, estas restricciones pueden aceptarse a la luz de las normas superiores que garantizan las libertades civiles. Este sería el caso de las medidas de aislamiento, otras restricciones a la libertad de circulación, medidas que limitan el contacto entre los miembros de la misma familia, el cierre de escuelas o universidades, etc.»[16]. En esta enumeración, el Consejo de Estado no abordó específicamente las «restricciones a las actividades religiosas», pero este podría haber sido el caso. Dos semanas antes de este dictamen, tal prohibición ya estaba en cualquier caso en la primera de las órdenes ministeriales a que se hace referencia aquí (y que, sin excepción, nunca se sometieron al dictamen del Consejo de Estado).

Tras su dictamen del 25 de marzo sobre la Ley de Poderes Especiales, el Consejo de Estado tomó la iniciativa de considerar la posibilidad de una medida restrictiva de la libertad religiosa: «La primera cuestión que se formulará en este contexto será si las medidas previstas, que implican interferencia en el ejercicio del derecho a (…) la libertad de (…) religión, (…) son compatibles con (…) el [Artículo] 9 (…) del Convenio Europeo de Derechos Humanos y con las condiciones en que dicha injerencia puede ser aceptada de conformidad con el párrafo 2 de [este artículo]»[17]. Artículo 9, párrafo 2 del CEDH, «La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de

[16] Conseil d'Etat, Section législation, Avis n.° 67.142/AG, 25 mars 2020, Doc. Ch. 2019-2020, n.° 1104/2, 6.1.2, p. 9-10.

[17] *Ibidem*.

la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás». El Consejo de Estado recuerda también que «la cuestión de si tal injerencia puede aceptarse también y, sobre todo, depende de la adopción, a la luz de estas disposiciones, de un texto reglamentario suficientemente claro y previsible y del respeto del principio de proporcionalidad»[18].

Si bien se comprende plenamente la rapidez con la que los poderes públicos adoptaron las medidas sanitarias, toda interpretación de las medidas que condujera a prohibiciones generales de las actividades religiosas difícilmente superaría estas condiciones que recuerda el Consejo de Estado.

En este contexto, el elemento delicado de las medidas adoptadas en el contexto de la crisis del COVID-19 en relación con la religión y la práctica religiosa nos parece centrarse en los instrumentos que el gobierno ya conoce en el campo del reconocimiento de grupos religiosos, instrumentos que no pretenden en sí mismos regular la libertad de religión *per se*, sino que sólo se refiere a las modalidades particulares de apoyo que se deben a los grupos religiosos reconocidos. Y como resultado de lo anterior, el gobierno está tomando medidas sin prestar especial atención a la práctica religiosa en el contexto de los cultos no reconocidos. Los representantes de estas religiones nunca participan en las consultas entre el gobierno y las religiones: en la práctica, estas consultas siempre están reservadas a los representantes habituales de las religiones reconocidas y al laicismo reconocido. Eso es lo que ahora veremos más específicamente.

2. Religión y crisis sanitaria: una normativa de crisis

Tras algunas primeras disposiciones puntuales emitidas desde el 13 de marzo de 2020, es una orden ministerial del día 23 de marzo de 2020 «tratando sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19»[19] la que fija, tras una serie de modificaciones sucesivas, las reglas de confinamiento y —a partir del 8 de mayo hasta el 1 de julio 2020[20]— de desconfinamiento progresivo[21]. Esta disposición es, desde la óptica del gobierno, una forma de

[18] *Ibidem*.

[19] Orden ministerial 23 de marzo 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 23 de marzo de 2020.

[20] Desde el 1 de julio de 2020 la Orden ministerial de 23 de marzo de 2020 queda derogada por el artículo 25 de la Orden ministerial de 20 de junio de 2020 sobre medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 30 de junio de 2020.

[21] Al lado de estas órdenes que llevan hasta el boletín oficial *Moniteur belge* innombrables modificaciones y derogaciones parciales sucesivas, el gobierno ha reagrupado y coordinado en una página web todas las informaciones y regulaciones aplicables. Se encuentran de igual modo reunidas respuestas a las preguntas más frecuentes: «¿Cuáles son las medidas actuales?». Esta página se ha convertido en un tipo de «dispositivo paralelo de interpretación» de las normas ministeriales, a veces con algunas diferencias cuyo estatus permanece incierto: <https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/>.

legislación *normal*, que por lo tanto no releva del sistema de poderes especiales instaurado por el legislador en el período de marzo a septiembre.

En su formulación del 23 de marzo de 2020, esta disposición preveía:

> «Artículo 5. Quedan prohibidos:
>
> — las reuniones; las actividades de carácter privado o público, de naturaleza cultural, social, festiva, folklórica, deportiva o recreativa; las excursiones escolares y las actividades dentro del marco del movimiento de los jóvenes en y desde el territorio nacional; *las actividades relacionadas con las ceremonias religiosas.*
>
> Quedan excluidas del primer párrafo y se permiten:
>
> — *las actividades en círculo íntimo o familiar y las ceremonias funerarias*; un paseo al exterior en compañía de familiares viviendo bajo el mismo techo junto con otras personas, el ejercicio de actividad física individual o con familiares viviendo bajo el mismo techo o siempre con el mismo amigo, y manteniendo el respeto de una distancia de al menos 1,5 metros entre cada persona.
>
> (…)
>
> Artículo 8. Se requiere a las personas que se queden en su casa. Quedan prohibidas las reuniones de personas en la vía pública y los sitios públicos, salvo en caso de necesidad y por razones urgentes tales como:
>
> — ir a los lugares cuya apertura está autorizada sobre la base de los artículos 1 y 3 y volver de estos; acceder a los distribuidores de billetes de bancos y a las oficinas de correos; acceder a cuidados médicos; proporcionar asistencia y cuidados a personas mayores, a menores, a personas en situación de minusvalía y a las personas vulnerables; llevar a cabo desplazamientos de carácter profesional, entendiéndose estos como el trayecto domicilio-lugar de trabajo; las situaciones contempladas en el artículo 5 párrafo 2».

En las formulaciones ulteriores, el texto del artículo 5 venía a restringir aún más sus excepciones. De esta manera, en la versión establecida por la orden ministerial del 3 de abril de 2020 y que se mantendrá en vigor durante gran parte del período:

> «Quedan prohibidos:
>
> 1.º las reuniones; 2.º las actividades con carácter privado o público, de naturaleza cultural, social, festiva, folklórica, deportiva y recreativa; 3.º las excursiones escolares de un día de duración; 4.º las excursiones escolares de varios días de duración; 5.º las actividades dentro del marco del movimiento de los jóvenes en y desde del territorio nacional; 6.º las actividades relacionadas con las ceremonias religiosas.
>
> Quedan excluidas del primer párrafo y se permiten:
>
> — las ceremonias funerarias, pero únicamente en presencia de un máximo de 15 personas, con la observancia de una distancia de 1,5 metros entre

> cada persona sin posibilidad de exposición del cuerpo; las bodas civiles, pero únicamente en presencia de los cónyuges, de sus testigos y del oficial del Estado civil; *las bodas religiosas, pero únicamente en presencia de los cónyuges, de sus testigos y del ministro de culto*; los paseos al exterior en compañía de familiares viviendo bajo el mismo techo junto con otras persona, el ejercicio de actividad física individual o con familiares viviendo bajo el mismo techo o siempre con el mismo amigo, y manteniendo el respeto de una distancia de al menos 1,5 metros entre cada persona.
>
> Queda excluida la observancia de la regla de distanciamiento social de 1,5 metros para aquéllos que convivan bajo un mismo techo cuando llevan a cabo las actividades contempladas en el párrafo 2, cuarto punto o cuando se les exige quedarse en su casa».

Con fecha de 30 de abril de 2020, sin embargo, se prevé una autorización complementaria en materia religiosa relativa a las retransmisiones con asistentes, dada la importancia decisiva en términos de audiencia en radiotelevisión o en *streaming*, pero también en términos de relegitimación «teológica» para los diferentes cultos[22]. Esta regla, tomada por iniciativa del Gobierno flamenco, ha sido reintegrada en la norma federal, para autorizar:

> «— las ceremonias religiosas grabadas con fines de difusión por todos los canales disponibles y que tienen lugar únicamente en presencia máxima de 10 personas, entre las cuales se comprenden las personas encargadas de la susodicha grabación, con la observancia de una distancia de 1,5 metros entre cada persona, y siempre que el sitio de culto permanezca cerrado al público durante la grabación»[23].

Finalmente, una disposición de 5 de junio de 2020 extiende a los grupos religiosos las medidas de desconfinamiento que habían sido progresivamente decididas a partir del 8 de mayo sin que afectasen en ese momento a dichas organizaciones:

> Artículo 5ter: «Están autorizados, el ejercicio colectivo del culto y el ejercicio colectivo de la asistencia moral no confesional y de las actividades en el seno de una asociación filosófica-no-confesional, así como las visitas individuales a lugares de culto y a lugares destinados al ejercicio público de la asistencia moral no confesional.
>
> Los órganos representativos de los servicios de culto y de las organizaciones que proporcionan una asistencia moral según una concepción filo-

[22] Por ejemplo, en el culto católico, en cuanto a la pregunta de la «comunión espiritual» concerniente la autenticidad de la participación a una eucarística televisada: <https://www.catho-bel.be/2020/04/la-communion-spirituelle/>.

[23] Orden ministerial 30 de abril de 2020 modificadora de la orden ministerial de 23 de marzo de 2020 sobre las medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 30 de abril de 2020.

sófica no confesional adoptarán las medidas necesarias, y prevén las líneas directrices, dentro del respeto de las condiciones siguientes:

— el respeto de las reglas de distanciación social, en particular la observancia de una distancia de 1,5 metros entre cada personas, salvo para las personas que convivan bajo un mismo techo; el respeto del aforo máximo, fijado previamente, de personas por edificio, limitándose este a 1 persona por 10 m^2, con un máximo de 100 personas por edificio hasta el 30 de junio de 2020 inclusive, y de 200 personas a partir del 1 de julio de 2020[24]; la prohibición de contactos físicos entre personas y objetos por varios participantes; la puesta a disposición, a la entrada y a la salida, de productos necesarios para la higiene de las manos»[25].

En las siguientes líneas, nos proponemos llamar la atención sobre algunas singularidades presentes en estos textos. A esto añadiremos un breve análisis del único pronunciamiento del Consejo de Estado de Bélgica acerca de esta materia. Evocaremos igualmente el alcance de los diferentes comunicados emitidos por representantes de grupos religiosos.

En un primer apartado (A), en relación con las reglas de confinamiento, nos preguntaremos sobre las dificultades léxicas de los textos gubernamentales y sobre algunas cuestiones sustanciales que estos últimos han podido levantar. En un segundo momento (B), examinaremos cómo las reglas de desconfinamiento parecen haber sido la ocasión, no sólo de repasar las imperfecciones del léxico sino también de recuperar explícitamente mecanismos de cooperación con los actores representativos de los grupos religiosos y de convicciones.

2.1. *Léxico y prejuicios frente a una crisis que sobrepasa el marco de los regímenes de reconocimiento*

El vocabulario de las normas anti-covid relativas a las religiones no es usual. No tenía ciertamente por qué limitarse a las categorías jurídicas de los cultos reconocidos, dado que las medidas sanitarias no estaban dirigidas solo a dicho sector. Es en realidad la totalidad del hecho religioso el que se ve aquí afectado. La lectura de dichos textos deja un mal sabor de boca al jurista belga por dos razones: la primera concierne a la expresión central del mecanismo prohibitivo

---

[24] Desde el 30 de junio de 2020, las cifras han fluctuado a la alza y a la baja, de disposición en disposición: «un máximo de 200 personas por edificio hasta el 31 de julio de 2020 incluidos y de 400 personas a partir del 1 de agosto de 2020» (art. 14 de la orden ministerial de 30 de junio de 2020, *MB* 30 de junio); «un aforo máximo de 200 personas por edificio» (art. 9, orden ministerial de 24 de julio de 2020, *MB* 24 de julio); «aforo máximo de 100 personas por edificio» (art. 10, orden ministerial de 28 de julio, *MB* 28 de julio); «un aforo máximo de 200 personas por edificio» (art. 9, orden ministerial de 22 de agosto de 2020, *MB* 22 de agosto).

[25] Artículo 5 ter, orden ministerial de 5 de junio de 2020 modificadora de la orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 5 de junio de 2020.

que tiene como objeto toda «actividad de ceremonia religiosa». Es una expresión bastante inusual en francés e inexistente en derecho belga. La segunda razón radica en la restricción de esta prohibición únicamente a la esfera religiosa, cuando es de uso común en derecho belga extender esta categoría a los fenómenos sociales análogos relativos a la filosofía y a la convicción.

La noción de «actividad de ceremonia religiosa» parece en realidad no ser más que una traducción confusa de la expresión neerlandesa «activiteiten van de erediensten». Y esta fórmula neerlandesa se refiere usualmente —en la utilización cotidiana, no jurídica, de la lengua— a la idea de «servicio de culto» o de «servicio religioso», una manifestación exterior religiosa[26]. Al emplear la expresión en plural, surge de todos modos una duda: si dicho plural se refiere a la diversidad de las *denominaciones* religiosas; entonces el uso del genitivo objetivo podía conducir a entender que es el conjunto de *todas las actividades colectivas* organizadas por cualquiera denominación religiosa el que quedaba prohibido, una limitación casi absoluta de las actividades religiosas. Se precisa por ello recurrir a la versión francesa de la expresión para apoyar al intérprete y atribuir la confusión sobre la noción de ceremonia a una problemática lectura del texto neerlandés. Esta discusión no era sólo teórica u ociosa. Presentaba un desafío real a la hora de determinar, por ejemplo, el régimen de las asambleas espontáneas o actividades colectivas que no habrían constituido propiamente una ceremonia. En su primera versión del texto, la del 18 de marzo de 2020, la referencia a «actividades de círculos íntimos»[27] evitaba tales dificultades dado que esta expresión no excluía explícitamente actividades religiosas: sin duda con allegados de una familia, pero la vaguedad de la expresión dejaba abierta toda interpretación. Sin embargo, posteriormente, esta fórmula desapareció con rapidez.

Observaremos aquí que en ningún momento los lugares de cultos han sido cerrados por las órdenes ministeriales, sin que por lo tanto constituyeran explícitamente la justificación autónoma de un desplazamiento personal. La práctica o la meditación individual quedaban desde entonces autorizadas, en tanto que se inscribieran dentro de un desplazamiento autorizado y que las consignas generales de seguridad y de distanciación fueran respetadas.

Otro motivo de sorpresa es la ausencia de referencia a las actividades de las organizaciones filosóficas, tanto de las actividades de las organizaciones filosóficas no confesionales reconocidas por la ley (como por ejemplo el bautizo laico, la fiesta de la juventud laica, la asistencia moral colectiva de laicidad organizada, la asistencia enfocada al artículo 181 de la Constitución), como también las de

---

[26] Cfr. el famoso diccionario *Van Dale*: eredienst «1. uiterlijke vorm van godsdienst, goedsdienstoefening», Geets, G, Heestermans, H., con la colaboración de Kruyskamp, C., *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal*, 11.ª ed., Utrecht/Antwerpen, Van Dale Lexicografie, 1984, primer t. A-I, p. 730.

[27] Artículo 5, 5.º párrafo, Orden ministerial de 18 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 23 de marzo 2020.

las organizaciones filosóficas no reconocidas (como actividades de budismo en vía de reconocimiento como filosofía o actividades de organizaciones no reconocidas como algunas reuniones de tipo masónico u otras).

Sin duda estas normas prohibían las actividades colectivas abiertas a un público indeterminado, siendo diferente una asamblea puramente privada (por ejemplo, en el seno de un convento). Sin embargo, el texto no aporta ninguna aclaración sobre este aspecto. También, el concepto de «culto», evidentemente, no es aplicable a las filosofías. Pero precisamente, no es al concepto de culto al que el texto hace referencia sino efectivamente al de «actividades», o incluso de «ceremonias». ¿Acaso se debe esto a que los riesgos son menores si se llevan a cabo actividades consideradas más racionales?

De todos modos, varias normas municipales o regionales han llenado el vacío del texto federal sin esperar a su modificación. Y así varios reglamentos locales prohibieron «las fiestas iniciáticas y filosóficas»[28], mientras que la Región de Bruselas incluyó el calificativo «no confesional»[29] en su reglamentación.

Como ya indicamos antes, tuvimos que esperar[30] al artículo 6 de la orden ministerial del 5 de junio de 2020 para ver tratados a la vez «el ejercicio colectivo del culto y el ejercicio colectivo de la asistencia moral no confesional y de las actividades en el seno de una asociación filosófica-no-confesional, así como las visitas individuales a edificios de culto y de los edificios destinados al ejercicio público de la asistencia moral no confesional». Este último texto utiliza[31] la fórmula más exacta del punto de vista del régimen constitucional de reconocimiento establecido por el artículo 181 de la Constitución, pero parece a la vez crear una asimetría en cuanto a la extensión de las actividades filosóficas no reconocidas. Si la asistencia moral es al culto lo que la filosofía es en relación a la religión, ¿qué ocurre con las demás actividades colectivas de unos y de otros?

---

[28] El 11 de abril de 2020, varios municipios han difundido una actualización transmitida por el Centro Nacional de Crisis en lo que concierne las reglas relativas a las «fiestas de iniciación, filosóficas o religiosas». Las nuevas fiestas contempladas sólo lo son en el título de la nota y no en su contenido. Véase, por ejemplo: <https://berchem.brussels/fr/actualite/covid-19-questions-relatives-aux-fetes-religieuses-et-philosophiques>.

[29] Artículo 3 de la orden del Ministro-Presidente de la Región de Bruselas-Capital del 19 de mayo de 2020 relativa a la organización de los funerales en el marco de las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19 (*MB.* 25 de mayo 2020).

[30] Aunque la página web gubernamental COVID-19 se completó mucho antes, en su «FAQ» el léxico de las órdenes: «Los servicios de culto religioso y las reuniones filosóficas no confesionales (semanales o cotidianas, así como los servicios o celebraciones con ocasión de un nacimiento, bautizo, boda, entierro o conmemoración)». De mismo modo: «¿Se puede organizar una ceremonia a domicilio o en otro lugar? Sí, bajo las mismas condiciones que las actividades de culto. Ninguna recepción o fiesta de más de 10 personas puede ser organizada», <https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/#faq>.

[31] Al mismo tiempo, el texto francés de la orden de 5 de junio de 2020 se refiere a la noción hasta el momento desconocida o inexistente de «órganos representativos *de los servicios de culto*». En la versión equivalente en neerlandés, se emplea una terminología más tradicional: «De representatieve organen van de erediensten».

Vemos aquí resurgir una incertidumbre clásica en cuanto a la extensión —supuestamente «reflejada» como por un efecto espejo— del régimen belga de los cultos y convicciones reconocidas.

Al lado de estas incertidumbres léxicas, se han planteado algunas cuestiones sobre las cifras[32]. Podemos ver en los enunciados de las órdenes ministeriales un calco que parece inspirado en la silueta del catolicismo: así, por ejemplo, cuando las disposiciones definen las celebraciones de bodas religiosas y sus límites como «una manifestación religiosa aceptable únicamente si participan cinco personas», la figura invocada parece idéntica a la definición del Derecho canónico[33]. En sentido inverso, podríamos considerar que la tardanza de la fecha de desconfinamiento de los cultos se explica por su posterioridad a las grandes fiestas religiosas no sólo del Cristianismo sino también del Islam. Sobre este punto, sólo son posibles especulaciones.

La crisis sanitaria nos muestra en todo caso una pérdida de puntos de referencia en las políticas religiosas del Estado, al menos fuera de los límites de los regímenes de reconocimiento. La crisis sanitaria sobrepasa tanto el marco de este régimen de reconocimiento, que parece que faltan las palabras para decirlo. Sin embargo, no son sólo las palabras: también conviene examinar los procedimientos. Ahora bien, en el fondo del régimen de reconocimiento se encuentran las prácticas colectivas de consulta y de negociación, antaño siempre bilaterales y hoy en día a menudo multilaterales.

Antes de llegar a este punto, querríamos una vez más hacer referencia a otra forma de incertidumbre terminológica que ha golpeado el dispositivo jurídico en materia religiosa: a saber, la cuestión de la mascarilla que oculta el rostro. ¿Como es posible que la crisis sanitaria otorgara legitimidad al ocultamiento de la cara, cuando nueve años antes Bélgica se había visto sacudida por amplias polémicas por la penalización de todo ocultamiento del rostro? Recordemos que aquella norma penal tenía particularmente por objetivo, en los debates parlamentarios, algunas prácticas culturales ligadas al Islam. Esta infracción penal, cuyas fórmulas no son idénticas a su homóloga francesa, se recoge en el artículo 653 bis del Código penal belga que prevé que:

---

[32] Overbeeke, A., Christians, L.-L., «L'interdiction belge des activités religieuses dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19», *Commentaires de la Chaire de droit des religions*, 2020/3, <http://belgianlawreligion.unblog.fr>.

[33] La orden ministerial no ordena explícitamente el número de participantes (cinco), pero estipulaba «pero únicamente en presencia de cónyuges, de sus testigos y del ministro de culto». Véase artículo 5, segundo párrafo, orden ministerial de 3 de abril de 2020 modificadora de la orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 3 de abril de 2020. Cfr. artículo 1108 § 1 CIC 1983: «§ 1 Solamente son válidos aquellos matrimonios que se contraen ante el Ordinario del lugar o el párroco, o un sacerdote o diácono delegado por uno de ellos para que asistan, y ante dos testigos (…)».

> «Serán castigadas con una multa de quince a veinticinco euros y prisión de uno a siete días o con una sola de estas penas, aquéllos que, salvo disposiciones legales contrarias, se presenten en lugares accesibles al público con el rostro enmascarado o disimulado completa o parcialmente, de tal manera que resulte imposible identificar a éstos.
>
> No obstante, no se verán afectados por el primer párrafo, aquéllos que circulen por lugares accesibles al público con el rostro enmascarado o disimulado completa o parcialmente, de tal manera que resulte imposible identificar a éstos en virtud de reglamentos de trabajo o de una autorización policial o con ocasión de manifestaciones de carácter festivo».

Recordaremos que ni la Corte Constitucional[34], ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[35] estimaron que tal prohibición resultara contraria a los derechos fundamentales, en este caso a la libertad de religión, admitiendo que cierto «vivir en común», apreciado según las costumbres nacionales, podía constituir una justificación legítima aunque vaga para esta prohibición. De todas formas, la norma penal belga no preveía de entrada más que dos excepciones, una ligada a las exigencias laborales, la otra con las «manifestaciones de carácter festivo». Toda otra excepción debía ser establecida por ley. ¿Qué iba a ocurrir con esta prohibición en el momento en que se discutía ásperamente el uso de la mascarilla, en un proceso en el que se pasó de su escasez, a su recomendación y terminó en su obligatoriedad sanitaria? Durante esas semanas de vacilación normativa, la televisión belga difundió entrevistas en las cuales las fuerzas del orden indicaron ser perfectamente capaces de determinar la correcta aplicación del Código penal en la materia, pero fue necesario esperar la orden ministerial del 30 de abril de 20202 para ver asegurada la impunidad del uso de la mascarilla sanitaria en los espacios públicos:

> «Artículo 6. La orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19 se ve completada por el artículo 8ter, así redactado: Queda autorizado el uso de la mascarilla *o de toda otra alternativa de tela* permitiendo cubrirse la boca y la nariz con fines sanitarios en los lugares accesibles al público»[36].

¿Qué ocurrirá en el futuro con esta nueva excepción sanitaria? ¿Qué magnitud llegará a tomar en relación con eventuales actitudes ambiguas entre salud y religión?

---

[34] Corte constitucional, sentencia del 6 de diciembre de 2012 *Belkacemi, Oussar Cohen,* CHRISTIANS, L.-L., MINETTE, S., WATTIER, S., «Le visage et le sujet de droit: la burqa entre religion et sécurité», *Journal des tribunaux*, 2013, 234-245.

[35] TEDH, sentencia de 11 de julio de 2017, *aff. Belcacemi et Oussar c. Belgique*, n.º 37798/13.

[36] Orden ministerial del 30 de abril de 2020 modificadora de la orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 30 de abril de 2020.

A falta de poder responder a esta pregunta, volvamos ahora a la pregunta que habíamos dejado acerca de las celebraciones religiosas y de convicciones y a los mecanismos colectivos de negociación que han marcado las etapas de desconfinamiento con y entre representantes de los cultos reconocidos[37].

2.2. *El rol renovado de los dispositivos colectivos con ocasión del desconfinamiento*

Así como las medidas de confinamiento decididas con urgencia a principios de marzo de 2020 parecen haber sido impuestas de manera unilateral, el desconfinamiento, adoptado de manera progresiva, ha hecho más visible y también más complejos los dispositivos más colectivos de discusión y negociación. Aunque no surgió ninguna crítica en el momento del confinamiento, no ha sido lo mismo cuando se consideraron las primeras medidas de desconfinamiento al comenzar el mes de mayo.

Como ya hemos dicho, las disputas sobre el concepto de «servicios esenciales», las tensiones comparativas entre los diferentes sectores de actividad van a desplegarse y multiplicarse[38]. La decisión del Consejo de Estado francés del 18 de mayo de 2020, que ordenaba al Gobierno francés reautorizar sin demora los servicios religiosos, va a tener un impacto particular en Bélgica. En efecto, va a convencer a un grupo de fieles católicos más conservadores para actuar también con extrema urgencia ante el Consejo de Estado belga con el objetivo de hacer posibles las celebraciones católicas de Pentecostés. Es el único litigio judicial conocido. La fecha de presentación de la solicitud privaba a este procedimiento de utilidad para pronunciarse sobre la fiesta musulmana de fin de Ramadán.

Examinaremos aquí sucesivamente la decisión del Consejo de Estado de Bélgica del 28 de mayo de 2020[39] y después las reglas de desconfinamiento decididas por la orden ministerial del 5 de junio de 2020. Constataremos un punto común: la prioridad dada a los actores colectivos y a las responsabilidades

---

[37] No parece que el Centro de acción laica haya llevado a cabo una reflexión común con los diferentes cultos.

[38] La noción de «servicios esenciales» ha suscitado muchos debates en la sociedad belga y numerosas controversias en cuanto a la legitimidad simbólica de cada realidad social. A falta de definición jurídica precisa, los servicios reputados esenciales son aquéllos que se citan en una lista específica regularmente anexada a las órdenes ministeriales: «Los comercios, empresas y servicios privados y públicos que son necesarios a la protección de las necesidades vitales de la Nación y de las necesidades de la población, son los siguientes: …». Esta lista varía de orden a orden, pero no ha incluido jamás ningún dispositivo propio al hecho religioso o al acompañamiento espiritual. Figuran, sin embargo, por ejemplo, «Los servicios de cuidados, de acogimiento y de asistencia a las personas mayores, a los menores, a las personas menos válidas y a las personas vulnerables entre las cuales las víctimas de violencia, de violencia sexual e intra-familiar».

[39] CE 28 de mayo de 2020, Suenens *et al.*, n.º247.674 (en neerlandés). Véase los análisis de F. Judo, «De Geest is niet gehaast» («El Espíritu no se apremia»), *Juristenkrant*, 10 de junio de 2020, p. 12.

de los representantes de cultos, en este caso los obispos católicos, sobre los actores privados.

El Consejo de Estado de Bélgica hará alusión a tres argumentos principales para estimar que la condición de extrema urgencia no ha tenido lugar. Constata que las negociaciones entre gobierno y obispos están en curso y que sus resultados serán anunciados el 3 de junio de 2020, que la fecha de Pentecostés (31 de mayo, dos días después de las deliberaciones del Consejo de Estado) está demasiado cerca para hacer posible al Gobierno y a sus expertos en sanidad la garantía de medidas fiables en tan poco tiempo y, finalmente, en contra del argumento de los demandantes que invocan la urgencia del bautizo de sus hijos, que son los obispos mismos los que han suspendido la práctica de los bautizos[40]. El Consejo de Estado notaba igualmente que el Gobierno había hecho saber claramente su política de desconfinamiento por etapas, y que la fiesta de Pentecostés no presenta desde ese punto de vista una situación nueva en relación con la fiesta de Pascua o de la Asunción. Para acabar, el Consejo de Estado subrayaba la naturaleza multilateral de las disposiciones tomadas, sin discriminación entre cultos. Esta referencia preponderante a los representantes de los cultos y a las negociaciones en curso conecta bien con los usos clásicos del «derecho negociado» del régimen de grupos religiosos reconocidos. Cuando el Consejo de Estado nota que la decisión de suspender la práctica del bautismo ha sido tomada por las autoridades eclesiásticas competentes, los obispos, no sólo exime al Estado de toda crítica sobre este punto, sino que indica también a los demandantes que, a los ojos del Estado, los fieles se han sometido en materia espiritual a las autoridades religiosas de la confesión religiosa a la que dicen pertenecer. La alta jurisdicción respeta así uno de los mayores principios de la libertad religiosa en derecho constitucional y europeo, a saber, la autonomía de organización (arts. 19 y 21 de la Constitución, art. 9 CEDH) que se opone a cualquier retorno al antiguo procedimiento regalista de apelación o de abuso.

Además, el Consejo de Estado señala que, desde mayo de 2020, había consultas del gobierno federal con «los representantes de las diferentes comunidades religiosas acerca de un regreso progresivo de los servicios religiosos». En realidad, son efectivamente actores habituales de los grupos religiosos *reconocidos* —entre ellos, los obispos— que se toman parte del diálogo institucional, frente a un conjunto indefinido de otros actores colectivos, como los posibles representantes de cultos no reconocidos.

---

[40] Se trata de la decisión de la Conferencia de los Obispos de Bélgica del 23 de marzo de 2020, § 5: «Todos los bautizos (…) son aplazados hasta que estas celebraciones sean de nuevo posibles. Los obispos toman esta decisión comprendiendo la decepción de aquéllos que (…) han preparado cuidadosamente el bautizo de su hijo y que lo desean arduamente». Véase el Protocolo de la Iglesia Católica en vista de la reanudación de las celebraciones litúrgicas a partir del 11 de julio de 2020, fijando las nuevas condiciones de celebración de los bautizos. <https://www.cathobel.be/2020/07/protocole-de-leglise-catholique-en-vue-de-la-reprise-des-celebrations-liturgiques/>.

Reproducimos aquí la traducción de un extracto significativo de la sentencia del 28 de mayo:

> «(…) los demandantes piden al Consejo de Estado, para permitir que las actividades de culto se desarrollen eficazmente el día de Pentecostés, que se ordene al demandado "como muy tarde el viernes 29 de mayo" que tome las medidas y decisiones necesarias».
>
> «Sin embargo, el demandado (el Gobierno) estima que, tenido en cuenta el poco tiempo disponible, resulta "imposible" llevarlo a cabo de manera apropiada, es decir "de una manera que no conlleve riesgos irresponsables para la salud pública, que las condiciones en las cuales la organización de actividades de servicios religiosos sea posible deben igualmente ser convenidas con los representantes de los diferentes cultos, siguiendo opinión científica fundada". El Consejo de Estado no tiene otra opción más que seguir esta posición».
>
> «Así también, el argumento según el cual dos demandantes —el segundo y el cuarto— "tienen cada uno un bebé que desean bautizar" no es, por naturaleza, una cuestión de extrema urgencia. El hecho de que el bautizo sea "uno de los rituales más importantes" del culto católico romano no significa que la imposibilidad temporal de celebrar el bautizo produzca siempre y en cada caso un estado de extrema urgencia. Esto se ve confirmado por el comunicado de prensa de la Conferencia de los obispos de Bélgica del 14 de mayo de 2020 en la cual los obispos expresan su preferencia por que la reanudación de los bautizos se ajuste "a la fecha del levantamiento más general del *lockdown*". En lo que a esto concierne, los demandantes no explican por qué, en su situación específica, el aplazamiento del bautizo genera una desventaja que hay que remediar con urgencia. Ni siquiera se ha comunicado la edad de los niños afectados».
>
> «Queda el argumento de los demandantes según el cual el demandado "no toma manifiestamente en cuenta las necesidades de los ciudadanos religiosos de este país" y que no tienen ninguna perspectiva de poder vivir efectivamente su fe. Es una crítica que carece totalmente de fundamento. Después de todo, desde el principio del mes de mayo de 2020, el (gobierno) consulta a *los representantes de las diferentes comunidades religiosas* acerca de la reanudación progresiva de los servicios religiosos. En este intervalo, parece que las medidas concretas siguientes han sido tomadas para conducir a la elaboración *por los obispos* de una hoja de ruta que precise el desarrollo de las celebraciones y las medidas de protección que serán tomadas, a una consultación del GEES (Grupo de expertos encargados de la estrategia de salida), y que la cuestión de la flexibilización de las medidas coronarias relativas a los cultos sería tratada en el Consejo nacional de seguridad el 3 de junio de 2020».
>
> «Más precisamente, como lo ha confirmado explícitamente el (Gobierno) con ocasión de la audiencia, el 3 de junio de 2020, el Consejo de se-

> guridad nacional examinará en qué medida y con qué condiciones las ceremonias religiosas se verán nuevamente autorizadas. Está claro que las conclusiones sobre esta cuestión deben estar fundadas sobre una motivación adecuada».

Este rol colectivo de los representantes de los cultos parece de esta manera uno de los elementos principales del razonamiento del Consejo de Estado: no hay extrema urgencia cuando las negociaciones están en fase final entre autoridades competentes que son el gobierno de una parte y los obispos de otra. Y sin duda, como lo hemos subrayado, el litigio llevado ante el Consejo de Estado tenía menos que ver con las posiciones de los poderes públicos que con aquéllas de los representantes de los cultos, o en este caso, de los jefes de la religión católica[41].

Y es efectivamente sobre los representantes colectivos de los grupos religiosos o de la laicidad organizada donde se va a centrar la Orden ministerial de desconfinamiento del 5 de junio de 2020, para investir a estos de una competencia de principio, a primera vista conforme a su autonomía constitucional (art. 21 de la Constitución). Estos representantes son los encargados de «adoptar las medidas necesarias» y de «prever las líneas directrices». Observamos que no se trata precisamente de una autonomía absoluta: ninguna abstención es posible por parte de la cabeza de una confesión religiosa que pretenda retomar las prácticas colectivas. En realidad, la orden ministerial limitó la autonomía de los cultos concernidos: en ausencia de las medidas necesarias o de un protocolo, por parte de los representantes de las convicciones, el desconfinamiento sigue prohibido. De esta manera, la libertad de culto parece a primera vista más o menos respetada: no se prevé obligación incondicional, ni de reapertura, ni de redacción de protocolo. Es efectivamente la *reapertura* la que se ve implícitamente condicionada por la redacción autónoma de un protocolo, cuyo contenido mínimo se ve fijado anticipadamente por la orden ministerial, según las fórmulas citadas anteriormente:

> «Los órganos representativos de los servicios de culto y de las organizaciones que proporcionan una asistencia moral según una concepción filo-

[41] En el caso analizado, es el papel de los obispos católicos lo que se ve examinado por el Consejo de Estado. Si el caso hubiera sido introducido por creyentes protestantes, a título individual, habría sido fundamentalmente diferente: «el representante de culto protestante para con las autoridades públicas, el "Consejo administrativo del Culto protestante y evangélico (CACPE)" —contrariamente a un obispo católico— no tiene competencia religiosa interna para decidir prohibir o no los sacramentos, como la administración de un bautizo». Esta cuestión depende de las (decenas de) confesiones protestantes distintas, en vista también de la libertad de organización de cada una. La decisión del CACPE del 6 de junio de 2020 (válida hasta el 1 de julio de 2020) de aplazar los bautizos ("Como el contacto físico no puede ser evitado en el momento del bautizo, el ministerio del bautizo debe ser aplazado") es por lo tanto de distinta índole que la decisión de los obispos competentes en la materia en su diócesis. Una denominación afiliada no tiene la obligación de adherirse a ella. Y ninguna denominación no miembro del CACPE está sujeta a ésta.

> sófica no confesional adoptarán las medidas necesarias y preverán las líneas directrices, dentro del respeto de las condiciones siguientes: el respeto de las normas de distanciamiento social, en particular de la observación de una distancia de 1,5 metros entre cada persona, salvo para las personas conviviendo bajo un mismo techo; el respeto del aforo máximo fijado previamente, de personas por edificio, limitado a una persona por 10 m^2, con un máximo de 100 personas por edificio hasta el 30 de junio de 2020 inclusive, y de 200 personas a partir del 1 de julio de 2020; la prohibición de contactos físicos entre personas y objetos por varios participantes; la puesta a disposición, a la entrada y a la salida, de los productos necesarios para la higiene de manos»[42].

Entretanto, el 25 de julio de 2020 se añadió una exigencia acerca del uso de la mascarilla[43]:

> «Toda persona a partir de la edad de 12 años queda obligada a cubrirse la boca y la nariz con una mascarilla o cualquier otro tejido alternativo en los lugares siguientes: (…) 5.º los lugares de culto…»[44].

A partir del momento en que la reapertura de los lugares de culto se confía a la decisión de los propios grupos religiosos, la autonomía de los representantes en cuestión no parece limitada más allá de lo relativo al *contenido* de las medidas y de las líneas directrices de reapertura: las condiciones establecidas por la orden ministerial deben ser implementadas por reglas religiosas dejadas en sus detalles a las autoridades del culto —permaneciendo estas autoridades religiosas libres de no dar seguimiento a las facultades que los poderes públicos reconocen—.

Pero existe otra limitación, menos visible, que es particularmente peligrosa en relación con los principios constitucionales: las disposiciones han ignorado la complejidad y la variedad de los tipos de representación de los grupos religiosos reconocidos y en particular del hecho que una parte de ellos se ven represen-

---

[42] Artículo 6 de la Orden ministerial de 5 de junio de 2020 modificadora de la Orden ministerial del 23 de marzo de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 5 de junio de 2020.

[43] Artículo 11 de la Orden ministerial de 24 de julio de 2020 modificadora de la Orden ministerial del 30 de junio de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, *MB* 24 de julio de 2020, añadiendo un artículo 21 bis de la Orden ministerial del 30 de junio de 2020 sobre las medidas de urgencia para limitar la propagación del coronavirus COVID-19.

[44] Una curiosidad terminológica: en francés sólo se apunta a los lugares de culto mientras que en neerlandés la obligación es más amplia: hace alusión a «los lugares de culto y de medicación» («5.º de gebedshuizen en bezinningsplaatsen». Ninguna de las dos versiones reproduce la fórmula utilizada en otra parte de la orden: «edificios de culto y de los edificios destinados al ejercicio público de la asistencia moral no confesional». La nueva disposición relativa al uso de la mascarilla se ha extendido progresivamente a otros diversos lugares, sin jamás revisar la nomenclatura apuntando específicamente los lugares «de culto». Entreveremos sin duda aquí una de las tensiones implícitas ligadas a la comprensión variable de las singularidades de las estructuras de la laicidad organizada en Bélgica.

tados por un órgano que no dispone de autoridad en el plano teológico y cultual. Una vez más el modelo católico parece haber sido tomado como referencia. Al dotar a los órganos representativos usuales con competencias nuevas e inusitada, el Ministerio ha pasado por alto el hecho de que el principio constitucional general de autonomía religiosa se aplica a cada (sub)denominación autónoma perteneciente a movimientos pluriformes[45]. En esta situación, la autonomía constitucional garantizada corresponde en materia espiritual y teológica a estas diversas (sub)denominaciones constitutivas[46], y no a los representantes responsables ante los poderes públicos, que lo son únicamente para otras materias (administrativas o financieras) vinculadas al culto[47].

Observamos que la orden ministerial no establece ningún procedimiento específico de validación de los protocolos. Podríamos estimar que no es más, otra vez, que la huella del principio constitucional de autonomía. Pero si nos fijamos mejor, comprobamos que, si bien los contactos y las negociaciones entre las autoridades públicas y las autoridades *reconocidas* de convicciones han sido naturales y generalmente probadas, la orden ministerial ha evitado crear nuevos procedimientos en relación con los cultos no reconocidos. ¿Significa esto que la autonomía de estos movimientos es particularmente respetada, o es dar a entender que no pueden ser asociados a las modalidades estructurales de concertación?

Así, en la aplicación de la Orden ministerial del 5 de junio de 2020, ¿qué margen se deja realmente, por ejemplo, a los Testigos de Jehová para retomar sus reuniones periódicas? Sus representantes nacionales no parecen formar parte de las «organizaciones representativas de los servicios cultuales y de las organizaciones de asistencia moral según una concepción filosófica no confesional» encargadas de definir las medidas y los protocolos. Hasta donde sabemos, no han sido tampoco consultados por el Ministro que adoptó la orden del 5 de junio de 2020.

Sin embargo, al final solo si la disposición ministerial se lee de manera amplia, se aplicaría también a los organismos representativos de religiones no reconocidas. Si no se lee así, esta disposición relativa al desconfinamiento sería incompleta y por lo tanto discriminatoria.

---

[45] Es el caso, por ejemplo, para los órganos que representan el culto protestante (CACPE), israelita (CICB) y musulmán (EMB).

[46] En ook, niet te vergeten: de autonomie van denominaties van erkende erediensten die géén deel uitmaken van het representtaieve orgaan. Het kan hierbij zelfs gaan om erkende en staatsgefinancierde enitietietn.Voorbeeld: *la Communauté israélite libérale de Bruxelles* (no consistorial), la sinagoga Beth Hillel, reconocida y financiada por el Estado belga desde 1995, AR de 1 de septiembre de 1995 (confirmación de esta situación: «no dependemos de *ninguna institución central*, ni en el plano cultual, ni en el plano administrativo», *e-mail* de G. Tihon-Susswein (sinagoga Beth Hillel) a Adriaan Overbeeke, d.d. 10 de mars de 2005.

[47] I. e.: el horizonte temporal del culto (materia regionalizada), la organización de la enseñanza religiosa en las escuelas oficializadas (materia municipalizada).

3. Conclusiones

Entre el formalismo clásico de las relaciones con los grupos religiosos reconocidos, potencialmente inadecuado para las cuestiones sanitarias en período de crisis, y la ausencia de toda limitación específica de procedimiento en el ejercicio general de las garantías básicas de la libertad religiosa y de la autonomía de todas las religiones, reconocidas o no, ha surgido un estrecho camino intermedio: un semi formalismo al que el conjunto de los sectores sociales debe unirse para construir juntos una confianza sanitaria común a través de nuevos dispositivos de asesoramientos científicos mixtos, fuera de los marcos procedimentales formales de cada sector.

Esta tendencia general, construida con urgencia, contribuye a desestabilizar un tanto las categorías usuales del derecho relativo a los grupos religiosos y a darle un «gesto tembloroso» a la técnica legislativa de la crisis.

Concluir que todas las incertidumbres que hemos observado son poca cosa en relación con los desafíos sanitarios de una cooperación leal de todos en tiempo de crisis, no es una idea compartida por todas las partes del debate social en Bélgica. Numerosos juristas universitarios y los principales constitucionalistas han estado atentos para denunciar todos los riesgos de discriminaciones y de limitaciones desproporcionadas a las libertades públicas, aunque pocos han estado específicamente preocupados por la suerte de la libertad religiosa. Cosas de un país secularizado…

Aunque la incertidumbre agravada ha sido respondida por un procedimiento participativo ensanchado, hemos apuntado a lo muy incierta que ha sido la geometría de esta participación. Pero hay más: a una incertidumbre agravada debía responder también un proceso legislativo medido, sin restricción inútil de los derechos constitucionales. No queda exento de riesgo que las discusiones políticas se limiten a la cuestión de determinar qué es un «servicio esencial» —por ejemplo, desde el punto de vista socioeconómico que es tan importante para el gobierno—. Las consideraciones relativas a los derechos fundamentales habrían podido también ser sopesadas más cuidadosamente. El hecho de que en todos los estadios de las órdenes ministeriales COVID —¡adoptadas entre marzo y julio, un período de cuatro meses! — la opinión del Consejo de Estado no haya sido solicitada no invita retrospectivamente a ser demasiado optimista.

Capítulo 5

La libertad religiosa en España durante la pandemia de COVID-19

Belén Rodrigo Lara
Universidad San Pablo CEU
IEB-Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Marco jurídico de la libertad religiosa en España.—3. Declaración de la pandemia y el estado de alarma: 3.1. *El derecho de libertad religiosa y su relación con el concepto de la salud: la salud pública como límite, la salud y bienestar mental como derecho.* 3.2. *El RD del 14 de marzo de 2020 declarando el estado de alarma en España por la crisis sanitaria: medidas adoptadas y su incidencia en la libertad religiosa*. 3.3. *Normativa específica que ha afectado a la libertad religiosa: velatorios, entierros y funerales*. 3.4. *La respuesta de las confesiones religiosas y la cooperación con las autoridades públicas*.—4. La libertad religiosa concluido el estado de alarma.—5. Consideraciones finales.

1. Introducción

El 13 de marzo de 2020, el presidente de Gobierno, Pedro Sánchez, anunciaba la declaración del estado de alarma en España. Procedía a aplicar el artículo 116.2 de la Constitución española (CE) que confiere al gobierno la potestad de declarar el estado de alarma «mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. […]».

El estado de alarma entró en vigor al día siguiente, con la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19[1]. En previsión de lo dispuesto en el artículo 116.2 de la CE, este Real Decreto fue modificado en varias ocasiones con motivo de las sucesivas prórrogas aprobadas en los plazos legalmente establecidos de 15 días. La conclusión del estado de alarma tuvo lugar el día 21 de

[1] BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3692&b=5&tn=1&p=20200314#a3> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2020).

junio de 2020. No ocurrió lo mismo con la causa que lo generó. La alarma sanitaria fue provocada por la COVID 19, un virus hasta ahora desconocido, de rápida expansión, síntomas variados y comunes a otras enfermedades y cuyos efectos y desarrollo de la enfermedad son también diversos dependiendo de las personas afectadas. Estos elementos, unidos a una falta de tratamiento curativo, la inexistencia de una vacuna y lo que podríamos denominar «factor sorpresa» tanto de este nuevo virus como su incidencia y la falta de previsión ante lo desconocido, hizo que el sistema sanitario español colapsara, siendo una de las razones principales de la declaración del estado de alarma.

El Real Decreto del 14 de marzo sobre el estado de alarma por la emergencia sanitaria establecía medidas de control a la población y de los recursos, así como el mando único del gobierno central. Algunas medidas adoptadas en España durante el estado de alarma, similares a las tomadas en otros países del entorno[2], limitaban la libertad de movimientos de las personas al establecer un confinamiento con algunas excepciones, tales como acudir al supermercado, entidades bancarias, centros sanitarios o al trabajo, actividades calificadas como servicios esenciales.

Semanas antes, a nivel internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue emitiendo comunicados e informes que anunciaban la nueva enfermedad, al principio, centralizada en China y países próximos, pero que, observando la cronología de la actuación de la OMS, fue adquiriendo una importancia global considerándose un asunto de salud pública, declarándose finalmente la pandemia el día 11 de marzo de 2020[3]. Los primeros casos diagnosticados como COVID-19 en el ámbito regional europeo surgieron en el norte de Italia y Francia. Sin embargo, dada la similitud de síntomas con otras enfermedades respiratorias, han surgido estudios de pacientes confirmando *a posteriori* que habían sufrido la infección por el nuevo virus, incluso mucho antes de identificarse el supuesto «paciente 0» o las distintas vías de

[2] *Vid*. trabajos recogidos en el número monográfico de la *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 54 (2020), en los que se explican y analizan las medidas en otros países europeos como Portugal, Francia, Italia, Bélgica, Reino Unido, Alemania y Polonia.

[3] Puede consultarse esta cronología en la página web de la OMS, <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2020). La primera fecha desde la OMS es el día 31 de diciembre de 2019, en la que China deja constancia de la existencia de cuadros de neumonía, notificándose días después que son causado por un nuevo coronavirus. Paulatinamente van produciéndose casos fuera de China, el 13 de enero de confirma en Tailandia. Las recomendaciones no van más allá de las establecidas para las enfermedades respiratorias, aunque se tiene como referente otros virus similares que crearon alarmas en años anteriores como el SARS y el MERS. El 30 de enero se registra un gran aumento de casos, la mayoría en China, pero también en otros 18 países. La OMS pasa a considerar el riesgo en China como muy alto y el riesgo mundial como alto. Desde el 3 de febrero, la OMS comienza a emitir recomendaciones y convoca un foro de investigación con expertos de todo el mundo, concluyendo dadas la vertiginosa expansión y falta de control del virus en la determinación de declarar el estado de pandemia el día 11 de marzo.

entrada y expansión con los primeros casos confirmados de la enfermedad en Europa[4].

En este contexto, el objeto de este trabajo es analizar cómo se ha visto afectado el ejercicio de la libertad religiosa, dadas las medidas de confinamiento de los ciudadanos y otras limitaciones establecidas en las normas dictadas con motivo de la pandemia. Algunas de estas situaciones se concretan en la asistencia al culto y celebraciones religiosas. Pero quizás una de las cuestiones más delicadas en relación con la libertad religiosa y la enfermedad y la muerte provocada por el virus, es la asistencia religiosa a enfermos y familiares, los velatorios y funerales. Igualmente, como ha sido la respuesta y el grado de cooperación de las confesiones religiosas con respecto a las medidas tomadas por los poderes públicos[5].

2. Marco jurídico de la libertad religiosa en España

La libertad religiosa[6] se configura como un derecho fundamental de la persona, cuya regulación jurídica se enmarca tanto en normas internacionales como

---

[4] Referencias a esta idea pueden encontrarse en <https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-05-05/coronavirus-europa-llegada-cronologia-china_2579515/>; <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2020-05-06/el-primer-caso-de-coronavirus-en-europa-pudo-haber-sido-en-diciembre-semanas-antes-de-lo-que-se-pensaba-anteriormente>; <https://es.euronews.com/2020/06/01/descubren-que-hubo-un-paciente-con-covid19-en-francia-en-diciembre-el-primer-caso-en-europ>.

[5] Existen estudios sobre la incidencia de la pandemia y las medidas adoptadas en distintos países y que han afectado la libertad religiosa, algunos de los cuales han surgido de *webinars* o iniciativas impulsadas desde proyectos o grupos de investigación. Ejemplo de ello son los trabajos coordinados por Consorti, P., *Law, Religión and COVID-19 emergency*, disponible en <https://diresom.net/2020/05/07/diresom-papers-1-ebook-law-religion-and-covid-19-emergency/>. También las actividades del grupo de la Universidad de Estrasburgo *Droit, religion, entreprise et société* con el *webinar* «La liberté de religion aux temps du Coronavirus», información disponible en <https://dres.misha.cnrs.fr/spip.php?article670> o el número monográfico sobre libertad religiosa y COVID-19 de la *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 54 (2020).

[6] Navarro-Valls, R., Mantecón, J., Martínez-Torrón, J. (coords.) *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa,* Iustel, Madrid, 2009; Álvarez Cortina, A. C. y Rodríguez Blanco, M. (eds.), *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980*, de 5 de julio (comentarios a su articulado), Granada: Comares, 2006; Ciáurriz, M. J., *La libertad religiosa en el derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid, Tecnos, 1984; Souto Paz, J. A., «La libertad religiosa y las libertades espirituales», en *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, vol. 12, 2011, pp. 385-414; Llamazares, D., «Libertad ideológica, religiosa y de conciencia», en Francisco Javier Ansuátegui Roig, José Manuel Rodríguez Uribes, Gregorio Peces-Barba Martínez, Eusebio Fernández García (eds.), *Historia de los Derechos fundamentales,* vol. 4, tomo 6, 2013; De la Hera, A., Palomino, R., Motilla, A. (eds.), *El ejercicio de la libertad religiosa en España: cuestiones disputadas*, Madrid: Ministerio de Justicia, 2003; Martínez-Torrón, J., «Cuarenta años de libertad religiosa en España: una mirada retrospectiva», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Fascicolo 1, aprile, 2018; Martí Sánchez, J. M., «Concepto de religión y convicciones, en el ordenamiento español (ámbito individual e institucional)», en

en el ámbito estatal. Puede afirmarse que la libertad religiosa es uno de los derechos genuinos del ser humano. La opción sobre la cuestión religiosa y el conjunto de creencias que forman parte del claustro interno de un sujeto y que, en mayor o menor medida, configuran su forma de ser y actuar, es junto con el derecho a la vida, el derecho de libertad que constituye la más pura esencia de la persona y que se sustenta, como el resto de los derechos fundamentales, en la dignidad humana.

En línea con lo establecido en los textos internacionales, la libertad religiosa se consagra en el artículo 16 de la CE[7], tiene su desarrollo en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa[8], pertenece al elenco de los derechos inherentes a la persona y por este motivo son acreedores de especial protección. Esta protección se muestra tanto por el tipo de norma que regula estos derechos a través de Ley Orgánica como el sistema de protección jurisdiccional previsto. La CE prevé en el artículo 53.2 que la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y en la Sección primera del Capítulo II, donde se recoge la libertad religiosa en el artículo 16, se realizará ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, por medio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este recurso está previsto en los artículos 162 y 162 CE mientras que el procedimiento jurisdiccional ordinario se desarrolla por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona[9].

Además del sistema de protección jurisdiccional y normativo, existen unos principios generales sobre los que debe pivotar la acción estatal en relación con la libertad religiosa de las personas y las confesiones y que están constitucional-

---

Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, 47 (2018); García García, R., «El contenido esencial del derecho fundamental de la libertad religiosa en su vertiente individual y colectiva, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en Ricardo García García, Jaime Rossell (coords.), *Derecho y Religión*, Valencia: Edisofer, 2020, pp. 205-233.

[7] Artículo 16 CE: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. 2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones». Asimismo, el artículo 14 menciona el principio de igualdad «sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

[8] Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, en BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980, <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-15955> (fecha de consulta: 2 de agosto de 2020).

[9] Álvarez Cortina, A. C., «La protección jurisdiccional de la libertad religiosa», en Andrés Corsino, Álvarez Cortina, Miguel Rodríguez Blanco (eds.), *La libertad religiosa en España…*, *op. cit.*, pp. 125-144; Vidal Fernández, B., *La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales*, Madrid: Tecnos, 2015.

mente previstos en los artículos 14 y 16[10]. En esencia, estos principios de Derecho Eclesiástico[11] determinan que el Estado será aconfesional, neutral en materia religiosa, y tendrá un papel cooperador con las confesiones religiosas al objeto de facilitar el ejercicio de la libertad religiosa y remover obstáculos que pudiesen impedirlo. Ejemplos de cooperación son los acuerdos que España tiene firmados con la Iglesia Católica con fecha 3 de enero de 1979 y las confesiones evangélicas, judías y musulmanas en 1992[12].

La jurisprudencia constitucional ha perfilado el contenido del derecho de libertad religiosa y como entran en juego los principios citados, lo que podemos

---

[10] Principios de libertad religiosa, igualdad y no discriminación, aconfesionalidad y cooperación. Artículo 14 CE: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Artículo 16 CE: «1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. […] 3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones».

[11] Viladrich, P. J., «Los principios informadores del Derecho eclesiástico español», en VV.AA., *Derecho eclesiástico del estado español*, Pamplona: Eunsa, 1980, 211-317; Navarro-Valls, R., «El principio de cooperación y la laicidad del estado», en Martínez-Torrón, J. (ed.), *Estado y religión en la constitución española y en la constitución europea*, Comares, Granada, 2006, pp. 31-42; Blanco, M., *Libertad religiosa, laicidad y cooperación en el derecho eclesiástico. Perspectiva actual del derecho pacticio español*, Granada: Comares, 2008; Ferrer Ortiz, J., «Los principios informadores del Derecho Eclesiástico del Estado», en Martínez-Torrón, J. (coord.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Iustel, 1998, pp. 107-124; Moreno Antón, M., «Los principios informadores del derecho eclesiástico», en Martín Sánchez, I. (coord.), *Curso de Derecho eclesiástico del Estado*, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 64-85; Calvo Álvarez, J., *Los principios del derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona: Navarra Gráfica Ediciones, 1999; Olmos Ortega, M. E., «El principio de cooperación entre los poderes públicos y las entidades religiosas», en VV.AA., *Presente y futuro de la Constitución española de 1978,* Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, 595-610; Rodríguez Moya, A., «Evolución y vigencia del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas», en Otaduy, J., *Derecho canónico en tiempos de cambio*, Madrid: Dykinson, 2011, 109-124.

[12] Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Ley 25/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Judías de España y Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España. Martínez-Torrón, J., *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada: Comares, 1994; Martínez-Torrón, J., «Concordato, cooperación e igualdad. La cooperación del Estado español con las confesiones religiosas a la luz del vigente sistema de acuerdos con la Iglesia católica», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 4 (2004); Reyna, V. y Félix Ballesta, M. A. (eds.). *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Barcelona: Marcial Pons, 1996; Mantecón Sancho, J. (ed.), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia*, Madrid: Ministerio de Justicia, 2003; Martín Sánchez, I. y González Sánchez, M. (eds.), *Los judíos en España: cuestiones del Acuerdo de cooperación con la FCJE de 1992*, Madrid: Delta, 2010; Díaz Moreno, J. M., «Acuerdos Iglesia-Estado en España: notas marginales», en *Estudios Eclesiásticos*, 54 (1979): 283-334.

resumirlo en tres elementos principales, dos ellos respecto a la consideración de la libertad religiosa como derecho subjetivo y el tercero en relación con la dimensión objetiva de la libertad religiosa.

En cuanto a lo primero, varias sentencias del Tribunal Constitucional se refieren a dos dimensiones de la libertad religiosa como derecho subjetivo, una dimensión interna y otra dimensión externa Así, la libertad religiosa «garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual», y asimismo, «junto a esta dimensión interna, esta libertad… incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros»[13]. Es en este ámbito externo donde el Estado debe mostrarse respetuoso y facilitador en el ejercicio del derecho de libertad religiosa y, en palabras del TC, el reconocimiento de este espacio de libertad y de una esfera de *agere licere* lo es «con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales»[14].

En concreto, la dimensión externa de la libertad religiosa implica «la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso» (STC 46/2001, de 15 de febrero), tales como las que se relacionan en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de libertad religiosa (LOLR) relativas, entre otros particulares, a los actos de culto, enseñanza religiosa, reunión o manifestación pública con fines religiosos, y asociación para el desarrollo comunitario de este tipo de actividades[15].

Finalmente, el tercer elemento se refiere a la dimensión objetiva de la libertad religiosa. Es aquí donde el derecho se relaciona con los principios generales del Derecho Eclesiástico. La aconfesionalidad el Estado y el principio de cooperación establecidos en el artículo 16.3 CE implican la neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa y el establecer relaciones de cooperación con las diversas confesiones. Es significativo lo expresado por la STC 46/2001, de 15 de febrero, en el FJ 4, cuando afirma que «el artículo 16.3 de la Constitución, tras formular una declaración de neutralidad (SSTC 340/1993, de 16 de noviembre y 177/1996, de 11 de noviembre), considera el componente religioso perceptible en la sociedad española y ordena a los poderes públicos mantener "las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones", introduciendo de este modo una idea de aconfesionalidad o laicidad positiva que "veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales" (STC 177/1996, de 11 de noviembre Vínculo a jurisprudencia TC)».

---

[13] STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9, STC 101/2004, de 2 de junio de 2004, FJ 3.

[14] STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 4, STC 101/2004, de 2 de junio de 2004, FJ 3, STC 24/1982, de 13 de mayo, STC 166/1996, de 28 de octubre.

[15] STC 101/2004, de 2 de junio de 2004, FJ 3.

Sin embargo, el derecho de libertad religiosa, como cualquier otro derecho fundamental, no es ilimitado[16]. Tanto los textos jurídicos internacionales como la legislación interna española prevén limitaciones al ámbito externo del derecho subjetivo, las cuales serán las estrictamente necesarias para el «mantenimiento del orden público protegido por la ley» tal y como se regula en el artículo 16.1 de la CE y expresa el Tribunal Constitucional la Sentencia 154/2002, de 18 de julio, en el fundamento jurídico sexto. La LOLR en su artículo 3.1 se muestra algo más precisa en cuanto a los límites afirmando que «el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática».

En conclusión, y en relación con el tema que nos ocupa, podemos determinar que el ejercicio de la libertad religiosa, como derecho fundamental y por tanto, especialmente protegido, podrá restringirse; pero los límites se establecerán según lo dispuesto por la ley, acordando las medidas que sean estrictamente necesarias para proteger los derechos fundamentales de los demás, por ejemplo la vida y la integridad física, así como velar por el orden público, uno de cuyos elementos lo constituye la salud pública.

Llegados a este punto y ante una situación de declaración de pandemia, se presenta el reto político, jurídico y sanitario de cómo conjugar las variables que nos determinen un equilibrio entre la protección de la salud pública y de cada individuo y el ejercicio de los derechos fundamentales, en concreto, el de libertad religiosa, así como el papel desempeñado por el Estado como garante de los derechos fundamentales y del principio de cooperación con las confesiones religiosas.

3. Declaración de la pandemia y el estado de alarma

3.1. *El derecho de libertad religiosa y su relación con el concepto de la salud: la salud pública como límite, la salud y bienestar mental como derecho*

La fácil y rápida transmisión de la COVID 19 a través de las micropartículas emitidas por los sujetos enfermos a través de la nariz y boca, la variedad de sintomatología e, incluso carencia de ésta en algunas personas hace que las reuniones, aglomeraciones y espacios cerrados sean caldo de cultivo que propician el contagio y la expansión de la enfermedad. Por tanto, las medidas restringien-

[16] González del Valle, J. M., «Límites de la libertad religiosa», en Andrés Corsino, Álvarez Cortina, Miguel Rodríguez Blanco (eds.), *La libertad religiosa en España…*, *op. cit.*, pp. 97-123; Combalía, Z., «Los límites al derecho fundamental de libertad religiosa», en *Derecho y Religión*, *op. cit.*, pp. 235-251.

do movimientos o suspendiendo actividades en los que confluyan gran número de personas se muestran razonables. No obstante, como medida inicial de control y de contención de la enfermedad puede ser necesaria, pero una vez determinadas las medidas de prevención que deben ser respetadas por la ciudadanía tales como el uso obligatorio de mascarilla, lavado de manos y distancia de seguridad[17], la realización de actividades que implican ejercicio de derechos fundamentales, como la libertad religiosa deben permitirse, aplicando límites estrictamente necesarios para la salvaguarda de la salud pública.

Efectivamente, la salud pública constituye un elemento integrante del orden público, que justifica la aplicación de límites al derecho de libertad religiosa, tal y como lo expresa el artículo 3.1 de la LOLR. Sin ánimo de exhaustividad, ya que excedería el objeto de este trabajo, debemos plantear que se entiende por «salud pública»[18]. Comencemos por la definición de «salud» sin apelativos. La OMS define la salud como «un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades»[19]. Efectivamente, la salud no solo se refiere a la ausencia de enfermedad sino a una construcción holística del concepto de salud que incluye numerosas facetas o ámbitos. Podemos considerar que la salud engloba otros aspectos que categorizan ésta, como, por ejemplo, salud física, salud mental, salud laboral, salud ambiental y efectivamente la salud pública. Observamos que la dicotomía salud física/salud mental es superada por esta concepción plural de la salud, existiendo más agentes implicados que la atención sanitaria o el cuidado físico.

Centrémonos en dos de estas categorías de la salud que consideramos fundamentales para analizar y argumentar el tratamiento dispensado por el estado de alarma al derecho de libertad religiosa: la salud pública y la salud mental.

Comencemos por esta última. Un elemento integrante del concepto de salud es el relativo al estado psíquico o emocional al que se refiere la «salud mental». La conexión con la libertad religiosa la podemos entender si nos detenemos en el concepto de salud mental que establece la OMS: «La buena salud mental está relacionada con el bienestar mental y psicológico. La OMS trabaja para mejorar la salud mental de las personas y de la sociedad en conjunto y ello

---

[17] El Ministerio de Sanidad y otros como el de Educación y Formación Profesional a través de sus páginas web ha difundido documentos con las medidas recomendadas para la prevención de la COVID 19 (<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Medidas_higienicas_COVID-19.pdf>). También en: <http://www.educacionyfp.gob.es/destacados/covid19/cuidado-y-bienestar.html>.

[18] Es esta una materia que excede del ámbito jurídico, pero al que nos referimos por ser aplicado como límite a la libertad religiosa. La salud pública tiene autonomía propia incluso como asignatura de estudio en las carreras universitarias sobre ciencias de la salud.

[19] Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, 22 de julio de 1946, en vigor desde el 7 de abril de 1948. Puede consultarse el texto en <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7> (fecha de consulta: 12 de agosto de 2020).

incluye fomentar el bienestar mental, prevenir los trastornos mentales, proteger los derechos humanos y atender a las personas con trastornos mentales»[20].

Las creencias religiosas vienen a dar respuesta a cuestiones transcendentales de la existencia y la vida de las personas, por lo que proporciona un conjunto de valores, explicaciones y formas de actuar que conforman la dimensión espiritual de cada sujeto. Esta forma de entender la vida y la paz interior que proporciona la religión, la presencia de valores tales como la esperanza, el optimismo o el servicio a los demás, hace que las personas manifiesten un bienestar mental[21]. El bienestar mental es un elemento integrador de la salud, en su concepto más amplio y no debe relegarse a un aspecto meramente físico. El fundamento de este breve apunte, que ciertamente, abarca una temática que escapa al objeto de este trabajo y de nuestro conocimiento, es hallar la importancia para la persona religiosa de cubrir una necesidad espiritual a través de actos de culto, asistencia religiosa o recibir o participar de sacramentos o similar, que podríamos asemejar, siguiendo la doble dimensión del concepto de salud, a la necesidad de alimentos y cuidados físicos para mantener la salud física. En este sentido, se manifiesta muy claramente la necesidad de recibir asistencia religiosa durante la enfermedad por COVID 19 y humanizar el proceso de despedida tanto por parte del enfermo como de sus familiares[22]. Siguiendo esta línea, la Asociación Española de Bioética y Ética Médica (AEBI) en la publicación de algunas consideraciones bioéticas ante la COVID 19 y la atención sanitaria afirma que hay que «garantizar, en la medida de lo posible, que los enfermos tengan el apoyo psicológico y espiritual necesarios»[23].

Por otra parte, el concepto de salud pública está definido en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública[24] como «el conjunto de actividades organizadas por las Administraciones públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad, así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales». Se trata de un concepto en el que se implica los agentes sociales y políticos de una sociedad en un

---

[20] <https://www.who.int/es/news-room/facts-in-pictures/detail/mental-health> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020).

[21] Sobre las distintas teorías en la relación salud mental-religión puede consultarse Simkin, H. y Etchevers, M., «Religiosidad, espiritualidad y salud mental en el marco del Modelo de los Cinco Factores de la Personalidad», en *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina*, vol. 60, núm. 4, 2014, pp. 265-275. Disponible en línea en <https://www.aacademica.org/hugo.simkin/22.pdf>.

[22] García Sánchez, E., «Humanizar la muerte en tiempos de crisis sanitaria: morir acompañado, despedirse y recibir atención espiritual», en *Cuadernos de Bioética*, 2020, 31(102): 203-222.

[23] Asociación Española de Bioética y Ética Médica (AEBI), *Consideraciones bioéticas ante el Covid-19 de AEBI*, en *Cuadernos de Bioética*, núm. 102, vol. XXXI, Año 2020, mayo-agosto, <http://aebioetica.org/cuadernos-de-bioetica/archivo-on-line/2020/n%C2%BA-102-mayo-agosto.html>.

[24] BOE núm. 240, de 05/10/2011 <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/10/04/33/con> (fecha de consulta: 12 de agosto de 2020).

momento y ámbito geográfico concreto. No vamos a detenernos en un análisis preciso de esta ley ni del concepto de «salud pública», pero sí en su consideración como límite a aplicar al ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa. Como hemos mencionado anteriormente, la salud pública se configura como un elemento integrante del orden público que justifica medidas restrictivas o limitadoras de la libertad religiosa.

Tantos los textos internacionales sobre derechos humanos como la CE y la LOLR establecen límites al ejercicio de los derechos. Esas limitaciones, establecidas en la ley, deben aplicarse de forma restrictiva y sin concesiones interpretativas amplias. De lo contrario, se restringe en exceso el contenido del derecho de libertad religiosa y, consecuentemente, se vacía de contenido el derecho mismo. En todo caso, estos límites operan respecto a la libre manifestación de la religión o creencias, pero no respecto de la dimensión interna de la libertad religiosa.

La justificación que hace posible la limitación del ejercicio del derecho se halla en la necesidad de proteger otros intereses en juego, que son jurídicamente protegidos y constituyen fundamento de la paz social. Estos intereses se configuran elementos del denominado orden público y son la moralidad, la seguridad y la salud públicas, a lo que se añade como otro límite aplicable los derechos fundamentales de los demás. El artículo 16.1 CE y 3.1 LOLR junto con el 10.1 CE refiere estos límites.

En definitiva, la salud pública es considerada un elemento integrante del orden público que opera como límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa y que podría operar como justificativo de las medidas impuestas en el estado de alarma.

La salud pública, como límite del derecho de libertad religiosa, junto con las creencias religiosas como «alimento espiritual» y, por tanto, necesario para mantener un estado mental saludable, nos proporcionan una conexión entre el derecho a la salud y la libertad religiosa que no tiene que observarse como derechos en conflicto sino todo lo contrario, podemos afirmar que el ejercicio de la libertad religiosa supone una «necesidad» para la persona tan importante o más que acudir a una entidad bancaria, repostar el coche de gasolina o hacer una compra, acciones permitidas por el decreto del estado de alarma como actividades esenciales.

Otra cuestión es si la aplicación de medidas restrictivas pretende proteger un interés común como la salud pública y el funcionamiento en condiciones aceptables de la red de asistencia sanitaria, cuyo desafío era afrontar una situación ante la cual la capacidad de respuesta iba siendo cada vez menor, por el número creciente de enfermos y falta de recursos materiales y humanos, en cuyo caso tiene que haber un derecho cedente, pero siempre atendiendo a unos criterios y formas razonables que causen en menor perjuicio posible al ejercicio de derechos fundamentales. En este sentido, sería plausible desterrar la visión que se

desprende de la forma de abordar la pandemia por parte de las instituciones como una «lucha de intereses», dejar de lado la disyuntiva entre salud y libertad religiosa, como si este derecho tuviera que ceder siempre frente a la salud, como si fuesen incompatibles[25].

Ciertamente, el objetivo de las medidas adoptadas se centraba en evitar la transmisión para no colapsar los servicios de atención sanitaria y la acción más efectiva era precisamente limitar movimientos a través del confinamiento de los ciudadanos. Aunque, técnicamente no existía una restricción del derecho de libertad religiosa expresa, según el artículo 11 del RD.

Se plantea el problema de cómo aplicar las disposiciones legales en la práctica ante unos hechos complejos: ¿cómo se determina la necesidad de aplicar un límite y qué hay que valorar o ponderar?, ¿Qué autoridad es la competente para realizarlo y cuál es el instrumento jurídico adecuado legalmente establecido?

En respuesta a la primera pregunta, los límites entendidos como están regulados en los textos jurídicos internacionales y el artículo 3.1 de la LOLR son adecuados para lograr un equilibrio entre derechos e intereses en conflicto. El *quid* de la cuestión estará es saber ponderarlos, para no perjudicar en exceso aquel que se limita. En este sentido se expresa la STC 120/1990, de 27 de junio cuando afirma que «por la necesidad de preservar otros derechos constitucionalmente protegidos, pueden ceder los derechos fundamentales, y […] en todo caso, las limitaciones que se establezcan no pueden obstruir el derecho más allá de lo razonable, de modo que todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido y ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en que se halle aquel a quien se le impone».

En cuanto a la segunda cuestión, hemos referido anteriormente la regulación del estado de alarma y los requisitos, así como el procedimiento de declaración y prórroga. La idea clave respecto a esto es que el estado de alarma no puede suponer la suspensión de derechos fundamentales, sino modular su ejercicio, ya que lo contrario se estaría utilizando bajo la nomenclatura de estado de alarma otro recurso excepcional previsto en el artículo 116 CE, el estado de excepción.

---

[25] Bellver Capella, V., «Bioética, Derecho Humanos y COVID-19», en *Cuadernos de Bioética*, *op. cit.*, pp. 167-182.

3.2. *El RD del 14 de marzo de 2020 declarando el estado de alarma en España por la crisis sanitaria: medidas adoptadas y su incidencia en la libertad religiosa*[26]

En cuarenta y un años de vigencia del texto constitucional es la segunda vez que se declara un estado de alarma en España y la primera, en la que alcanza a la totalidad del territorio y de los ciudadanos[27]. La declaración de pandemia a causa de la COVID-19 por la OMS se produjo el 11 de marzo de 2020 y tres días después, se publicó el Real Decreto del estado de alarma en España.

Según lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio[28] la declaración del estado de alarma por el gobierno procede cuando se produzcan «crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves», lo que es considerado por la norma como «alteraciones graves de la normalidad»[29].

De ello se deduce que el Estado de Derecho contempla una regulación excepcional manteniendo las garantías del sistema en los supuestos en los que se rompe dicha normalidad como consecuencia de situaciones descontroladas, que pusiesen en peligro la sociedad y/o estructuras que la sustentan o protegen. En otras palabras, surge la necesidad de tomar medidas excepcionales[30] que, reguladas en el ordenamiento jurídico, son aplicables a estas circunstancias.

---

[26] Un análisis pormenorizado de la declaración del estado de alarma y la libertad religiosa puede leerse en Soler Martínez, J. A., «Estado de alarma y libertad religiosa y de culto», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 53 (2020).

[27] La anterior declaración se produjo en el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaraba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, la conocida como crisis de los controladores, y que llevó a la toma de mando por el Ejército del Aire de los puestos de control aéreo de aeropuertos civiles. Esta decisión generó polémica en cuanto que se consideraba extralimitada la naturaleza y funciones del estado de alarma al someter al personal y control aéreo civil al mando militar. Gran número de controladores instaron demanda de amparo a considerar la medida inconstitucional. Como resultado el Tribunal Constitucional dictó dos resoluciones, el Auto 7/2012, de 13 de enero de 2012, por el que se inadmite a trámite el recurso de amparo presentado contra el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, de autorización de la prórroga del estado de alarma y la más importante, la STC 83/2016, de 28 de abril, contra la declaración del estado de alarma. Ambas resoluciones denegatorias del amparo. Para un comentario detallado, Álvarez Vélez, M. I., «Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma: la STC 83/2016, de 28 de abril», en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 34. 325-337.

[28] El texto le la ley puede leerse en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774> (fecha de consulta: 10 de agosto de 2020).

[29] Primer párrafo, *in fine*, del artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

[30] Álvarez Vélez, M. I., «Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma…», *op. cit.*; Cotino, «Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad», en *Coronavirus* publicado en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, marzo-abril 2020, Iustel. Otro trabajo monográfico sobre el tema, en el que puede encontrarse estudios detallados, entre otros, del estado de necesidad, el estado de excepción, las medidas por la pandemia es Álvarez García, V.,

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, las medidas excepcionales que el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten serán las siguientes:

> «a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.
>
> b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.
>
> c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.
>
> d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.
>
> e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuarto».

Tomando como base esta Ley Orgánica junto con el artículo 116 de la CE, el Real Decreto del 14 de marzo de 2020 declara el estado de alarma en España por la crisis sanitaria, la cual es descrita en el texto del RD como «una situación, grave y excepcional» que requiere «proceder a la declaración del estado de alarma». Por otra parte, se advierte que «las medidas que se contienen en el presente Real Decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y *no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental*[31], tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución».

Efectivamente, «suspensión» no es sinónimo de «restricción», aunque delimitarlo en la práctica, en la vida diaria, supone trazar una delgada línea que, en ocasiones, no se presenta tan claro *de facto*, pese a las precisiones terminológicas y jurídicas. Esta va a ser una cuestión clave en relación con la restricción de movimientos de las personas y su ejercicio del derecho de libertad religiosa. Como veremos a continuación, el Real Decreto no limita expresamente el derecho de libertad religiosa, pero indirectamente, sí lo restringe en la medida en que obliga a los ciudadanos a estar confinados en sus casas no contemplando entre las excepciones previstas, como servicio «esencial», el salir a celebrar actos religiosos.

Arias Aparicio, F., Hernández Díez, E., *Lecciones jurídicas para la lucha contra una epidemia*, Iustel Publicaciones, 2020.

[31] La cursiva es nuestra.

En resumen, el RD sobre el estado de alarma declarado en 14 de marzo se sintetiza en los siguientes elementos:

1. Crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19.
2. Aplicación a todo el territorio nacional.
3. Duración hasta el 21 de junio con las consiguientes prórrogas quincenales, aprobadas por el Congreso de los Diputados.
4. Autoridad competente y mando único centralizado en el Gobierno, en las figuras del presidente del Gobierno, y los ministros de Defensa, Interior, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Sanidad, en sus respectivas áreas de responsabilidad.
5. Limitación de la libertad de circulación de las personas (art. 7)[32].
6. Medidas de refuerzo sanitario, abastecimiento, suministros, transportes…
7. Medidas de contención en el ámbito educativo, a actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativos, actividades de hostelería y restauración.
8. Medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas (art. 11).

Centrándonos en este último punto de medidas, el RD en el artículo 11, determina que «La asistencia a los lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro». De la lectura de este artículo no se desprende ninguna restricción del derecho de libertad religiosa, sino más bien a la posibilidad de llevar a cabo las

---

[32] «Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

a) Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.

b) Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.

c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.

d) Retorno al lugar de residencia habitual.

e) Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.

f) Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.

g) Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.

h) Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

2. Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio. […]».

actividades mencionadas según unas condiciones que eviten aglomeraciones, observando las medidas de seguridad.

Igualmente, si entroncamos esta disposición, con lo establecido en el artículo 7 sobre limitación de movimientos, el texto de la norma prevé el confinamiento de las personas permitiendo salir de los hogares y transitar por la vía pública sólo para realizar las actividades expresamente determinadas en este artículo, entre las cuales no figura la de asistir a lugares de culto ni ningún otro edificio de carácter religioso. La regulación muestra aquí un escollo, en principio, fácilmente salvable con la inclusión de estos supuestos en el apartado h), relativo a las «situaciones análogas», siempre que se considere la asistencia religiosa y actos de culto como una actividad o servicio equivalente a los establecidos como permitidos en el artículo 7 del RD. No obstante, respecto a los actos de culto celebrados en grupo, parece que no cabría posibilidad de realizarse puesto que el tenor literal del artículo 7 h) afirma que «habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada». Volvemos a observar nuevamente, una vía abierta de excepción al preverse otra «causa justificada».

La aplicación estricta de la limitación de movimientos obviando o interpretando de forma muy restrictiva lo dispuesto en los artículos 11 y 7.1 h) ha dado lugar a intervenciones por parte de las autoridades públicas un tanto desproporcionadas del RD que, efectivamente, podrían calificarse como muy limitantes del derecho de libertad religiosa.

En definitiva, en la práctica se aplicaron unos límites en el ejercicio de la libertad religiosa no previstos en el RD de forma expresa, cuando el contexto normativo en que se podía intervenir era la causa directa de transmisión, es decir, el contacto directo de personas y no la restricción de un derecho fundamental. En puridad, el RD no restringe el ejercicio de la libertad religiosa, sino que en los actos de culto se mantuviesen las adecuadas medidas que evitaran aglomeraciones, proporcionando las medidas de distanciamiento, aforos limitados e higiene[33].

Igualmente, en la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, relativa a los criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por COVID-19, en el artículo cuarto, sobre ejecución de medidas de seguridad con ocasión de la declaración del estado de alarma, párrafo 3, relativo al apoyo a las medidas restrictivas en relación con la actividad comercial, apertura de establecimientos y actos de culto se determina que «[l]a *asistencia a los lugares de culto y las ceremo-*

[33] Algunas noticias en la prensa se hicieron eco de intervenciones en celebraciones religiosas que no siempre fueron justificadas en el incumplimiento de las medidas de seguridad (distanciamiento, aforo…) sino en la celebración misma y en tener las puertas abiertas del templo: <https://www.larazon.es/espana/20200409/jteine3syzdr3nfkx43gphum5a.html>.

nias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, queda condicionada a la adopción de medidas organizativas[34] consistentes en *evitar aglomeraciones*[35] de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de al menos un metro».

El artículo 11 del RD no fue modificado posteriormente en ninguna de las prórrogas del estado de alarma, luego siguió vigente en lo sucesivo. Concluido el estado de alarma, a partir del 21 de junio, comenzó la denominada «fase de desescalada», que a su vez constaba de cuatro fases[36] dependiendo del grado de control de la pandemia en las respectivas Comunidades Autónomas. Se puso fin al confinamiento y las medidas adoptadas se centraban en controlar y evitar concentraciones de personas que pudieran favorecer la transmisión del virus. Por ello, las celebraciones y actos litúrgicos siguieron viéndose afectados en la medida de evitar aglomeraciones, cumplimientos de límites de aforo, disposición de los fieles en los lugares de culto y celebración de velatorios y funerales[37].

3.3. *Normativa específica que ha afectado a la libertad religiosa: velatorios, entierros y funerales*

Como hemos constatado al referirnos al RD declarando el estado de alarma, el tratamiento de la libertad religiosa es de limitación, pero no de suspensión, pero queda un tanto confusa en su aplicación práctica debido a su conjugación con el artículo 7 en el que se establece el confinamiento de la población con algunas excepciones, entre las que no se encuentran asistir a los lugares de culto. No obstante, lo que sí se regula de forma expresa y afecta directamente a una manifestación del derecho de libertad religiosa, es la celebración de funerales, velatorios y entierros. De ello, se ocupa la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. Esta norma ha estado vigente hasta el 21 de junio, fecha en la

---

[34] La cursiva es nuestra.

[35] La cursiva es nuestra.

[36] Puede consultarse en el portal del BOE las distintas normas dictadas al respecto para cada una de las cuatro fases, denominadas como fase 0, fase 1, fase 2 y fase 3. Siendo la tercera la que podría garantizar un control de los casos entre la población que podría asegurar el paso a la que posteriormente se denominaría «nueva normalidad», <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?modo=1&tipo=C> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2020).

[37] La profusión normativa, no exenta de confusión y rectificaciones, por parte de las autoridades españolas es ciertamente significativa. No vamos a detenernos en citar cada una de ellas, porque excedería espacio y tema de este trabajo. No obstante, para su consulta con detalle, nos remitimos a la labor exhaustiva de recopilación que ha llevado a cabo el BOE y que puede consultarse en una sección única en su portal web, en el que se recogen 10 documentos temáticos bajo el epígrafe *COVID-19*: <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?modo=1&tipo=C>.

que concluyó en estado de alarma. El fundamento de regular esta materia de forma autónoma lo encontramos en el preámbulo de la Orden cuando afirma que «debido a las especiales características que rodean las ceremonias fúnebres, es difícil asegurar la aplicación de las medidas de contención y distanciamiento con la separación interpersonal de más de un metro necesaria para limitar la propagación del virus. Por otra parte, en el caso de COVID-19, familiares o allegados del fallecido han podido ser contactos estrechos por lo que deberán permanecer en sus casas observando la cuarentena correspondiente».

De hecho, las medidas son taxativas y estrictas al prohibirse los velatorios en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, así como la preparación o intervención directa en el cadáver por motivos religiosos. Además, se pospondrá la celebración de cultos religiosos o ceremonias civiles fúnebres hasta la finalización del estado de alarma, con la excepción de participar en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de tres familiares o allegados, además, en su caso, del ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. En todo caso, se deberá respetar siempre la distancia de uno a dos metros entre ellos[38]. Nótese la dureza de la medida en la que se toma una determinación jurídicamente aséptica al evitar todo contacto físico entre las personas que se hayan en el doloroso trance de despedir a un ser querido.

Estas medidas tomaron algo de respiro casi dos meses después por la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. En el artículo 8 se establecía que «1. Los velatorios podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, con un límite máximo en cada momento de quince personas en espacios al aire libre o diez personas en espacios cerrados, sean o no convivientes. 2. La participación en la comitiva para el enterramiento o despedida para cremación de la persona fallecida se restringe a un máximo de quince personas, entre familiares y allegados, además de, en su caso, el ministro de culto o persona asimilada de la confesión respectiva para la práctica de los ritos funerarios de despedida del difunto. 3. En todo caso, deberán respetarse las medidas de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias para la prevención del COVID-19, relativas al mantenimiento de una distancia mínima de seguridad de dos metros, higiene de manos y etiqueta respiratoria».

Respecto a la asistencia a los lugares de culto, el artículo 9 la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo dispone que «*se permitirá la asistencia a lugares de*

[38] Disposiciones primera, tercera, cuarta y quinta de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo.

culto[39] siempre que no se supere un tercio de su aforo y que se cumplan las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias»[40].

Posteriormente se produjeron algunas modificaciones al artículo 8 por órdenes sucesivas, ya en el denominado «Plan para la transición hacia una nueva normalidad» o «desescalada» y que consistía en flexibilizar algunas restricciones establecidas por el estado de la alarma por fases. La Orden SND/414/2020, de

---

[39] La cursiva es nuestra.

[40] El artículo 9 ahonda en más detalles sobre cálculo de aforo, distribución de los fieles y otras recomendaciones: «2. Si el aforo máximo no estuviera claramente determinado se podrán utilizar los siguientes estándares para su cálculo:

a) Espacios con asientos individuales: una persona por asiento, debiendo respetarse, en todo caso, la distancia mínima de un metro.

b) Espacios con bancos: una persona por cada metro lineal de banco.

c) Espacios sin asientos: una persona por metro cuadrado de superficie reservada para los asistentes.

d) Para dicho cómputo se tendrá en cuenta el espacio reservado para los asistentes excluyendo pasillos, vestíbulos, lugar de la presidencia y colaterales, patios y, si los hubiera, sanitarios.

Determinado el tercio del aforo disponible, se mantendrá la distancia de seguridad de, al menos, un metro entre las personas. El aforo máximo deberá publicarse en lugar visible del espacio destinado al culto.

No se podrá utilizar el exterior de los edificios ni la vía pública para la celebración de actos de culto.

3. Sin perjuicio de las recomendaciones de cada confesión en las que se tengan en cuentan las condiciones del ejercicio del culto propias de cada una de ellas, con carácter general se deberán observar las siguientes recomendaciones:

a) Uso de mascarilla con carácter general.

b) Antes de cada reunión o celebración, se deberán realizar tareas de desinfección de los espacios utilizados o que se vayan a utilizar, y durante el desarrollo de las actividades, se reiterará la desinfección de los objetos que se tocan con mayor frecuencia.

c) Se organizarán las entradas y salidas para evitar agrupaciones de personas en los accesos e inmediaciones de los lugares de culto.

d) Se pondrá a disposición del público dispensadores de geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad, en todo caso en la entrada del lugar de culto, que deberán estar siempre en condiciones de uso.

e) No se permitirá el uso de agua bendecida y las abluciones rituales deberán realizarse en casa.

f) Se facilitará en el interior de los lugares de culto la distribución de los asistentes, señalizando si fuese necesario los asientos o zonas utilizables en función del aforo permitido en cada momento.

g) En los casos en los que los asistentes se sitúen directamente en el suelo y se descalcen antes de entrar en el lugar de culto, se usarán alfombras personales y se ubicará el calzado en los lugares estipulados, embolsado y separado.

h) Se limitará al menor tiempo posible la duración de los encuentros o celebraciones.

i) Durante el desarrollo de las reuniones o celebraciones, se evitará:

1.º El contacto personal, manteniendo en todo momento la distancia de seguridad.

2.º La distribución de cualquier tipo de objeto, libros o folletos.

3.º Tocar o besar objetos de devoción u otros objetos que habitualmente se manejen.

4.º La actuación de coros».

16 de mayo y la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo aumenta la participación en velatorios y entierros a 25 personas la primera y a 50 la segunda, esta vez sólo para los entierros, manteniéndose los velatorios en 25. También en cuanto al aforo en lugares de culto se aumenta de un tercio al 50% del aforo en la Orden de 16 de mayo y posteriormente al 75%.

Por otra parte, una novedad de estas dos últimas Ordenes es la referencia expresa a las celebraciones nupciales en el artículo 10. Concretamente la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo establece que «las ceremonias nupciales podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, ya sea en espacios al aire libre o espacios cerrados, siempre que no se supere el cincuenta por ciento de su aforo, y en todo caso un máximo de cien personas en espacios al aire libre o de cincuenta personas en espacios cerrados». Igualmente, «durante la celebración de las ceremonias se deberán cumplir las medidas de higiene y prevención establecidas por las autoridades sanitarias relativas al mantenimiento de la distancia social, higiene de manos y etiqueta respiratoria» previéndose que este artículo se aplicará a otras celebraciones religiosas de carácter social como, por ejemplo, bautizos o comuniones. Posteriormente, la Orden SND/458/2020, de 30 de mayo amplia los participantes y aforo en estas celebraciones de la siguiente forma: «las ceremonias nupciales podrán realizarse en todo tipo de instalaciones, públicas o privadas, ya sea en espacios al aire libre o espacios cerrados, siempre que no se supere el setenta y cinco por ciento de su aforo, y en todo caso un máximo de ciento cincuenta personas en espacios al aire libre o de setenta y cinco personas en espacios cerrados»[41].

Con respecto a la celebración de bodas y otros actos litúrgicos, como bautizos o comuniones, se ven afectados en cuanto hay que evitar las aglomeraciones (cumplimientos de límites de aforo, disposición de los fieles en los lugares de culto y celebración de velatorios y funerales) pero no se prohíben expresamente. Cierto es que al decretarse en el RD de estado de alarma en el artículo 7 las restricciones a la movilidad se afirma que «1. Durante la vigencia del estado de alarma, las personas únicamente podrán circular por las vías o espacios de uso público para la realización de las siguientes actividades, que deberán realizarse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad, menores, mayores, o por otra causa justificada». Pero ahí no se menciona la asistencia al culto ni a celebraciones religiosas. La contradicción viene en el artículo 11 que dice que «La asistencia a lugares de culto y a las ceremonias civiles y religiosas, incluidas las fúnebres, se condicionan a la adopción de medidas organizativas consistentes en evitar aglomeraciones de personas, en función de las dimensiones y características de los lugares, de tal manera que se garantice a los asistentes la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de, al menos, un metro. Luego,

[41] Toda la normativa puede consultarse en <https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=363&modo=2&nota=0&tab=2>.

prohíben salir salvo lo indicado en el artículo 7, pero no prohíben casarse, asistir al culto…».

No obstante, atendiendo a otros factores propios del carácter social y festivo de estas celebraciones, la restricción de movimientos que impedía desplazarse o salir si no era para alguna de las excepciones previstas (entre las que no se incluía estos actos) y el cierre de locales y negocios hosteleros relacionados con la organización de eventos hizo que los contrayentes o celebrantes tomaran la decisión de posponerlo, aunque de la normativa no se desprende ninguna prohibición para celebrar el acto religioso.

3.4. *La respuesta de las confesiones religiosas y la cooperación con las autoridades públicas*

La reacción de la ciudadanía ante las medidas tomadas con motivo del estado de alarma fue, en líneas generales, de acatamiento y respeto. Igualmente, la respuesta de las confesiones religiosas fue en la misma dirección. De hecho, incluso tiempo antes del estado de alarma[42], y tras la entrada en vigor del RD, las confesiones religiosas fueron autorregulándose y cumpliendo las normas, estableciendo medidas de contención y prevención. La Iglesia católica, a través de la Conferencia Episcopal Española, difundió orientaciones y recomendaciones[43] y cada Diócesis aplicó medidas tales como la supresión de agua bendita en las entradas de las iglesias, no dar la mano como señal del acto ritual de la paz, así como otras iniciativas para atender necesidades pastorales, espirituales, asistenciales y sociales, a modo de ejemplo, actividades que abarcaban desde el reparto de comida a personas necesitadas a la retransmisión de celebraciones a través de redes sociales[44]. Igualmente, la Federación de Entidades Evangélicas de España (FEREDE)[45], la Comisión Islámica de España (CIE)[46] y la Federación de Comunidades Judías de España (CJE)[47] se han implicado y difundido estas medidas[48].

No obstante, no deberían circunscribirse las medidas de los grupos religiosos a una consideración poca más que las de una organización privada, al contrario,

---

[42] Vitoria, primera Diócesis de España en suspender las misas, <https://www.vidanuevadigital.com/2020/03/12/vitoria-la-primera-diocesis-espanola-en-suspender-todas-las-misas-para-evitar-el-coronavirus/>

[43] A través de su página web: <https://conferenciaepiscopal.es/orientaciones-ante-la-situacion-actual/>.

[44] Pueden consultarse ejemplos de la actividad diocesana durante el estado de alarma en <https://conferenciaepiscopal.es/accion-de-la-iglesia-frente-al-coronavirus-2/>.

[45] <https://www.vidanuevadigital.com/2020/03/13/la-federacion-de-evangelicos-de-espana-a-los-pastores-si-deciden-suspender-el-culto-por-el-coronavirus-no-se-equivocaran/>.

[46] <https://www.vidanuevadigital.com/2020/03/13/la-comision-islamica-de-espana-recomienda-a-todos-los-imanes-el-cierre-de-las-mezquitas-por-el-coronavirus/>.

[47] <https://www.fcje.org/covid-19-prevenir-el-contagio/>.

[48] <https://www.canarias7.es/sociedad/salud/el-coronavirus-altera-los-cultos-religiosos-BH8797883>.

ya que es preciso un entendimiento entre autoridades públicas y confesiones religiosas en la medida en que está en juego el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa. En este punto, es necesario traer a colación los principios de cooperación y de neutralidad estatal en materia religiosa[49]. La CE, en su artículo 16.3 establece que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones», por lo que es papel esencial del Estado propiciar un marco de entendimiento y colaboración con las confesiones para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de libertad religiosa.

En el contexto de la situación de pandemia y estado de alarma, la necesidad de colaboración entre Estado y confesiones va más allá del mero acuerdo en cuestiones organizativas, aforo…, sino que es importante, no solo a efectos de garantizar la libertad religiosa, sino también con respecto al trabajo de concienciación y pedagogía que pueden realizar las confesiones para transmitir la necesidad de cumplir las normas sanitarias y proteger la salud. Podemos afirmar que se trata de un interés y responsabilidad recíprocos.

Además del principio de cooperación hay que tener en cuenta el papel desempeñado por el Estado con base en la neutralidad estatal en materia religiosa. Esto significa respetar la autonomía de las confesiones religiosas[50] en cuestiones como el modo de organizar el culto o sus celebraciones o si es «necesario» acudir a ellas o no. En este sentido la aplicación del principio de neutralidad estatal en materia religiosa debe operar de forma exquisita para evitar injerencias del Estado en asuntos que no le pueden comprometer en dicha neutralidad[51]. Asimismo, la general aceptación de las medidas por las confesiones religiosas y su cumplimiento incluso autoimpuestas con carácter previo al estado de alarma, podría haber generado algo más de sensibilidad por parte del Estado en cuanto a consultar tales medidas con las autoridades religiosas. Como hemos referido anteriormente, no se trata de una «lucha» entre salud y libertad religiosa sino una realidad en la concurren bienes jurídicos necesitados de protección y que deben ser tratados en conjunto.

Por otra parte, el cumplimiento de la medida del confinamiento hizo surgir otras vías que, evitando la presencialidad de los fieles, pudiesen garantizar la celebración de culto y otras acciones como la asistencia religiosa y otras nece-

---

[49] *Vid. supra* nota 11.

[50] Artículo 2. 2. Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa: «Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero».

[51] Sobre la neutralidad del Estado en materia religiosa puede consultarse MARTÍNEZ-TORRÓN, J., «La neutralidad religiosa del Estado», en *Anales*, *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Tomo 53, 2014, pp. 417-448.

sidades. Los medios tecnológicos han desempeñado un papel muy importante y han agudizado el ingenio y la utilización de estos recursos por parte de los ministros de culto y con organización de actividades. Ejemplos de ello lo observamos en la proliferación de misas y otras celebraciones religiosas a través de redes sociales y canales, como Youtube, Facebook o Instagram. Asistencia espiritual a través de estos medios o, incluso, por aplicaciones de mensajería en los teléfonos móviles. También los medios de comunicación, fundamentalmente las emisoras de radio y la televisión han desempeñado un papel importante al respecto. Concretamente, las emisiones de misas y espacios religiosos de la televisión y radio públicas, que recordemos es una concreción del principio de cooperación entre Estado y confesiones religiosas, han batido récord de audiencia durante el confinamiento[52].

Asimismo, es destacable la labor llevada a cabo para garantizar el ejercicio de la libertad religiosa y proporcionar asistencia de todo orden y auxilio espiritual a los fieles. Sirva como ejemplo una página web de la iglesia católica en la que se centraliza los servicios y atenciones de las distintas diócesis durante la pandemia[53]. Siendo loable los esfuerzos para garantizar la presencia «telemática», no obstante y tomando como referencia lo expresado anteriormente sobre la salud (mental) en relación con la libertad religiosa del individuo, la asistencia religiosa presencial, el trato directo con las personas necesitadas de consuelo o ayuda espiritual en el trance cercano a la muerte o en una enfermedad complicada, así como en la situación de despedirse de un ser querido, se hace especialmente necesario y supone la «humanización» del proceso de morir en unas circunstancias como las actuales de pandemia. Y esto constituye una forma de ejercer la libertad religiosa[54].

Por otra parte, durante la redacción de este trabajo no hemos encontrado referencias a acuerdos o reuniones oficiales del Gobierno del país con los grupos religiosos para coordinar o garantizar el ejercicio de la libertad religiosa durante el estado de alarma. Sólo *a posteriori*, hemos hallado alguna referencia por parte de CC.AA., como la reunión celebrada en septiembre entre el gobierno regional de Madrid y representantes de las confesiones religiosas con las que el estado español tiene firmados acuerdos de cooperación, católicos, evangélicos, judíos y musulmanes, además de los ortodoxos[55].

---

[52] <https://www.abc.es/play/series/noticias/abci-misa-logra-audiencias-historicas-durante-confinamiento-202003240129_noticia.html>

[53] <https://iglesiasolidaria.es/>.

[54] García Sánchez, E., «Humanizar la muerte…», *op. cit.*, p. 215.

[55] <https://www.comunidad.madrid/noticias/2020/09/05/impulsamos-junto-confesiones-religiosas-espacio-encuentro-frenar-covid-19>.

4. La libertad religiosa concluido el estado de alarma

Finalizado el estado de alarma y, por tanto, las restricciones a la movilidad de las personas, las medidas para controlar la pandemia quedan en manos de la aplicación la legislación en materia sanitaria vigente[56] y las competencias de las CC.AA. Previamente, en el Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se producía la última prórroga del estado de alarma, ya establecía una asunción de competencias por parte de autoridades regionales, disponiendo «que la autoridad competente delegada para la adopción, supresión, modulación y ejecución de medidas correspondientes a la fase III del Plan de desescalada será, en ejercicio de sus competencias, exclusivamente quien ostente la Presidencia de la comunidad autónoma, salvo para las medidas vinculadas a la libertad de circulación que excedan el ámbito de la unidad territorial determinada para cada comunidad autónoma».

El ejercicio de las competencias en esta materia por parte de las autoridades autonómicas ha propiciado una cantidad muy variada de decisiones no exentas de polémica y justificación jurídica[57]. La consideración de un confinamiento domiciliario con base en una decisión por parte de autoridades autonómicas no es viable de acuerdo con la legalidad vigente, puesto que supondría una vulneración de derechos fundamentales, al no ser su competencia realizar estas restricciones. Sin embargo, sí puede determinarse confinamientos perimetrales de municipios o áreas sanitarias con autorización judicial, en las que los ciudadanos pueden moverse, aunque desde algunos ayuntamientos se «recomienda» no salir del domicilio o hacerlo lo menos posible. Asimismo, pueden establecer el cierre o la limitación de servicios o actividades con horarios determinados o aforos máximos[58].

Precisamente, algunas de estas últimas medidas tomadas por las autoridades han afectado al cierre de lugares de culto, así como la prohibición de celebraciones como bodas o funerales extralimitándose claramente en sus competencias[59].

---

[56] Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública; Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública y el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

[57] <https://www.abc.es/espana/abci-pueden-aplicar-confinamientos-sin-estado-alarma-202007142043_noticia.html>.

<https://www.rtve.es/noticias/20200713/torra-desacredita-decision-judicial-sobre-confinamiento-lleida-pide-ciudadanos-cumplan-restricciones/2027725.shtml>.

[58] A partir del 21 de junio, finalizado el estado de alarma, y coincidiendo con el período estival en el que se producen desplazamientos con motivo de las vacaciones, se han producido una cantidad significativa de estas medidas en diversos municipios españoles. En este artículo de prensa puede consultarse alguna de ellas: <https://www.niusdiario.es/sociedad/sanidad/estos-son-pueblos-espana-confinados-a-la-fuerza-al-dispararse-rebrotes-covid_18_2998545191.html>.

[59] <https://www.rtve.es/noticias/20200715/justicia-decision-decreto-generalitat-confinar-lleida/2028054.shtml>.

Esto ha generado algunas demandas antes los tribunales que cuestionaban la legalidad de estas medidas, algunas de las cuales fueron rectificadas por sus emisores. Ejemplo de ello ha sido la acción del Obispado de Ibiza demando ante la sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Baleares la orden de la Consejería de Salud que «echaba el cierre» a algunas parroquias de Ibiza por dos semanas con excepción de la celebración de funerales, siempre y cuando no se supere el 33% de la capacidad de las iglesias y con un máximo de 15 personas[60]. Un día después de producirse la noticia, la consejería de salud balear se comprometió a revisar la medida[61] rectificando y permitiendo la actividad en las iglesias conforme a la normativa vigente[62].

Otro ejemplo hallamos en Villamalea, localidad de Albacete (Castilla la Mancha) en el que una Orden de la Delegación Provincial de Sanidad prohibía desde el 16 de agosto cualquier actividad religiosa. El juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Albacete acordó suspender cautelarmente la orden por considerarla en este extremo excesiva, genérica, ambigua y carente de justificación para cercenar el ejercicio de un derecho fundamental[63].

Es precisamente esta argumentación jurídica la que debe resultar criterio par aplicar las medidas que controlen la expansión vírica. Medidas restrictivas y de control y vigilancia en cuanto aforo, cumplimiento de distancia de seguridad, uso de mascarillas, lavado de manos, etc., pero ser muy cuidadosos para no traspasar el límite de la protección y garantía del ejercicio de los derechos fundamentales.

5. Consideraciones finales

Como nota conclusiva de todo lo expuesto en relación con el tratamiento de la libertad religiosa durante la pandemia de COVID-19 en España, podemos destacar las siguientes ideas.

La declaración del estado de alarma como instrumento recogido en la Constitución y en una ley orgánica sobre la materia vino a establecer la adopción de una serie de medidas para afrontar una situación excepcional de emergencia sanitaria. Algunas de las medidas tendentes a controlar la expansión de la enfermedad y hacer frente al colapso sanitario fueron el confinamiento de la pobla-

---

[60] <https://www.diariodeibiza.es/pitiuses-balears/2020/09/23/obispado-lleva-tribunales-orden-prohibe/1171082.html>.

[61] <https://www.diariodeibiza.es/pitiuses-balears/2020/09/23/salud-revisara-medida-obliga-cierre/1171157.html>.

[62] <http://www.obispadodeibiza.es/el-govern-de-les-illes-balears-modifica-las-restricciones-con-respecto-a-los-lugares-de-culto-en-el-centro-de-ibiza/>.

[63] <https://www.encastillalamancha.es/justicia-y-tribunales/el-juez-suspende-la-prohibicion-de-celebrar-actos-religiosos-en-villamalea-confinada-por-la-covid/>.

ción y la limitación de movimientos, salvo excepciones reguladas en la normativa sobre el estado de alarma.

La actitud de la población y las autoridades religiosas fue de cumplimiento generalizado y apoyo a las mismas, a pesar de no constar ninguna coordinación oficial por lo que respecta a las confesiones religiosas. Dicha coordinación, se hubiese mostrado necesaria al objeto de facilitar la labor de difusión y concienciación, sobre todo en la población vulnerable, así como para delimitar el alcance de las medidas en la libertad religiosa de los ciudadanos, es decir, aclarar situaciones que luego se mostraron confusas, como si se podía asistir a un templo a rezar de forma individual o acudir a una celebración religiosa.

En conexión con lo anterior, hubiese sido deseable que el tratamiento de las cuestiones relativas a salud pública y derecho de libertad religiosa, aplicable al resto de los derechos fundamentales, se realizaran desde la coordinación y como elementos complementarios propio de una misma realidad y no plantearlo como una disyuntiva, en la que siempre tiene que ceder un derecho o restringirse de forma excesiva. Por lo que consideramos que la respuesta no debería plantearse como una lucha de intereses sino estableciendo medidas que ponderen y atiendan algo tan importante para las personas como la salud y los derechos sin necesidad de menoscabar ninguno más de lo necesario.

Ciertamente, la normativa sobre el estado de alarma en ningún momento prohibía el ejercicio de la libertad religiosa más allá de lo que implicaba el control de personas reunidas en un mismo recinto, es decir, evitar la masificación que pudiese ser causa de transmisión del virus. En este sentido, las medidas adoptadas contemplaban su aplicación en funerales y entierros y otras celebraciones religiosas, entre las que podemos incluir las bodas, bautizos, comuniones… En definitiva, el derecho de libertad religiosa tiene limitaciones en cuanto que se protege la salud pública y las restricciones deben ser las estrictamente necesarias para garantizar la salud (distanciamiento, higiene, aforos…) no suspendiéndose el ejercicio de este derecho. No obstante, se han observado actuaciones e interpretaciones desproporcionadas de la normativa en relación con la apertura de los lugares y actos de culto.

Como valoración positiva de una situación tan compleja como la pandemia, podemos destacar la capacidad de reinvención de las confesiones y los fieles para adaptar el ejercicio de libertad religiosa a la situación de confinamiento y limitación de movimientos. Para ello, las nuevas tecnologías has desempeñado un papel fundamental, transmitiendo celebraciones, actos religiosos e incluso, como canal para propiciar la asistencia religiosa. Del mismo modo, las confesiones religiosas a través de su red organizativa, entidades y voluntariado han colaborado activamente prestando no sólo asistencia espiritual sino también ayuda social y educativa. No obstante, a pesar de esta rápida adaptación a medios tecnológicos que facilitaran la atención de los fieles, la asistencia religiosa «presencial» en tiempos de COVID-19 debería mantenerse, ya que es un componente

esencial de la libertad religiosa de las personas enfermas y los familiares que tienen que enfrentarse a un proceso de padecimiento o incluso muerte, cuya salud espiritual se reconforta con la asistencia religiosa.

Finalmente, concluido el estado de alarma, la pandemia, lejos de desaparecer, ha determinado una nueva realidad social, a la que el Derecho y los poderes públicos no deben ser ajenos, en tanto en cuanto tiene el deber de proteger la salud de los ciudadanos, pero también los derechos fundamentales, incluido la libertad religiosa. Para ello, es necesario recurrir a un criterio de proporcionalidad en las medidas adoptadas valiéndose de los mecanismos legalmente establecidos, de tal forma que se consiga conjugar las restricciones al ejercicio de derechos y libertades con los mecanismos de protección de la salud pública sin menoscabar derechos innecesariamente.

Capítulo 6

La libertad de religión, en Francia, en tiempos de coronavirus[1]

Vincente Fortier
Université de Strasbourg/CNRS

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Días antes del confinamiento.—3. El período del confinamiento.—4. El desconfinamiento progresivo.—5. Conclusión.

1. Introducción

En su declaración televisada del 16 de marzo del 2020, el Presidente de la República francesa anunció a las francesas y los franceses que «al menos durante 15 días, nuestros desplazamientos serán fuertemente limitados. Las reuniones al exterior ya no serán permitidas. Toda infracción de estas leyes será sancionada».

Sin emplear en esta declaración el término «confinamiento» que será empleado poco después por el Ministro del Interior Christophe Castaner, y repitiendo hasta la saciedad «Estamos en guerra» para subrayar su propósito, Emmanuel Macron anunciaba en realidad a la población francesa el confinamiento nacional correspondiente a la fase 3 de la lucha contra la propagación de la epidemia del COVID-19 y restringiendo considerablemente el ejercicio de las libertades fundamentales, tanto individuales como colectivas. En efecto, el estado de urgencia ligado a la pandemia de COVID-19 y decretado en la inmensa mayoría de los países europeos ha creado una situación totalmente inédita, especialmente en sus consecuencias en atención a las libertades públicas y los derechos fundamentales. Particularmente, la libertad religiosa, entendida en su dimensión colectiva, ha sido considerablemente reducida, durante el período de confinamiento, en virtud de restricciones justificadas por la necesidad urgente de limitar la propagación del virus. Ciertamente, la libertad religiosa, en su dimensión interna, que por esencia es absoluta, no puede ser de ningún modo violada. Es igualmente cierto, como el Ministro del Interior francés afirmó, que «el rezo no exige necesariamente un lugar de reunión» (13 de mayo 2020). Sin embargo,

[1] Traducción del original francés a cargo de Élia Santa Baldi e Ikhlas Triki Mahd (Universidad Complutense-Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

«creer, es creer conjuntamente»[2] y la decisión de prohibir temporalmente las reuniones vinculadas al culto ha puesto en riesgo la convivencia religiosa.

Las restricciones hacia la libertad de religión, durante los períodos de confinamiento y después de desconfinamiento, han llamado muy poco la atención. Es cierto que la extrema degradación del contexto sanitario, la urgencia en la que se encontraba Francia a semejanza de los demás países en la gestión de esta pandemia a nivel médico, social, económico,…, al menos en parte han ocultado las consecuencias sobre la libertad de manifestar su religión, de las medidas restrictivas, de esta tensión inédita entre el derecho a la protección de la salud[3] (según el art. 11 del Preámbulo de la Constitución de 1946, la Nación «garantiza a todos […] la protección de la salud»), la salvaguardia del orden público (objetivo de valor constitucional[4]) y la protección del derecho fundamental de libertad religiosa.

Este artículo se propone dibujar el relato francés de la libertad religiosa en tiempos de coronavirus. Previamente, es importante recordar de forma concisa el contexto jurídico en el que se inscribe la libertad de religión. Según el artículo 1 de su Constitución, Francia es una República laica. Esta se basa, además de en la separación de las Iglesias y del Estado instituida por la ley del 9 de diciembre de 1905, en las ideas de neutralidad y de igualdad, así como también en el respeto de las libertades, incluyendo por supuesto las libertades religiosas. El principio de igualdad supone la ausencia de religión del Estado (el Estado es aconfesional) y un tratamiento idéntico de los cultos. El artículo 2 de la ley de 1905 establece que «la República no reconoce, no retribuye ni subvenciona ningún culto». En cuanto a la neutralidad religiosa, esta representa una obligación que se impone al Estado, y no es tanto un valor social propiamente cuanto un ideal del ejercicio del poder político que no promueve una determinada concepción de la vida buena[5]. La neutralidad confesional «no es en principio una regla de gestión de las religiones, sino que una regla de gestión del propio Estado[6]». Esta neutralidad religiosa del Estado repercute sobre sus agentes: la Administración y los servicios públicos deben dar todas las garantías de la neutralidad, en consecuencia, los funcionarios están sometidos a una estricta obligación

---

[2] Paul Ricoeur, entrevista con F. Lenoir, L'Express, 23 de julio de 1998, <https://www.lexpress.fr/informations/il-y-a-de-la-verite-ailleurs-que-chez-soi_629697.html>.

[3] Sobre este tema, *vid*. Guillaume Drago, «Le droit à la santé: un droit constitutionnel effectif?», in *Revue juridique de l'Ouest*, N.º Spécial 2015. 20 ans de législation sanitaire. Bilan et perspectives. Coloquio organizado por la Association des Etudiants en Droit de la Santé (AEDS) con ocasión de los 20 años del Master «Droit, Santé, Ethique» (1994-2014) pp. 17-34. DOI: <https://doi.org/10.3406/juro.2015.4675>, <www.persee.fr/doc/juro_0990-1027_2015_hos_28_1_4675>.

[4] Pierre de Montalivet, «Les objectifs de valeur constitutionnelle», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n.º 20, juin 2006.

[5] Valérie Amiraux et David Koussens, «La neutralité de l'État à l'épreuve du pluralisme», in Amiraux V. et Koussens D., *Trajectoires de la neutralité*, Presses de l'Université de Montréal, 2014.

[6] Francis Messner, Pierre-Henri Prélot, Jean-Marie Woehrling (dir.), *Traité de droit français des religions*, Paris, Litec, 2.e éd. 2013, p. 79.

de neutralidad en el ejercicio de sus funciones. Es conveniente recordar que pesan sobre el Estado aconfesional (neutro) obligaciones positivas: el Estado garantiza el ejercicio del culto y la libertad religiosa. La construcción francesa de la laicidad —y en particular la ley del 9 de diciembre de 1905— es ante todo liberal. Es así como se debe entender el artículo uno de esta ley, que proclama: «La República garantiza la libertad de conciencia. Garantiza el libre ejercicio de los cultos con las únicas restricciones dictadas […] en el interés del orden público». Por otro lado, Francia ha hecho suyos varios textos internacionales que protegen la libertad de religión: la Convención europea de derechos humanos, el Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, la Carta de derechos fundamentales de la Unión europea.

Por lo tanto, es en este marco jurídico, abundantemente completado y regulado por la jurisprudencia judicial y administrativa, en el que se despliega la libertad de religión en Francia: libertad de creer o de no creer, libertad de manifestar su religión por el culto, la enseñanza, los ritos y las prácticas.

Desde un punto de vista metodológico, y con el fin de entender mejor el desarrollo de la situación francesa y sus fluctuaciones, ligadas a un conocimiento progresivo del virus, conviene distinguir cronológicamente tres períodos: poco antes del confinamiento; durante el confinamiento; en el transcurso del desconfinamiento. En efecto, estos tres períodos ilustran, cada uno para su parte, una articulación singular, a veces problemática, entre el imperativo de la sanidad pública y la libertad religiosa. Asimismo, nuestro análisis combinará las normas estatales y religiosas. También debemos aclarar que, para trazar la posición de las distintas religiones con arreglo a las medidas tomadas por el gobierno y por el poder legislativo francés, nos basaremos, por un lado, sobre los artículos publicados en el periódico *La Croix* de marzo 2020 a julio 2020. En efecto, este diario ha permitido a los distintos representantes o autoridades de los cultos expresarse y, además, expone las iniciativas puestas en marcha durante el transcurso de este período inédito y conmovedor que ha abierto la pandemia. Por otro lado, tomaremos amplios préstamos de Jacqueline Lalouette cuyo artículo «La vie des cultes en France au temps du COVID-19» (La vida de los cultos en Francia en tiempos de COVID-19)[7] ofrece una cantidad considerable de informaciones de una gran precisión sobre nuestro tema.

2. Días antes del confinamiento

El Consejo de Ministros del 29 de febrero del 2020 anunció el paso de Francia al estadio 2 de la pandemia con medidas restrictivas para las zonas llamadas «clusters» en las que se prohibía toda reunión. En las demás partes del

[7] <https://jean-jaures.org//nos-productions/la-vie-des-cultes-en-france-au-temps-du-covid-19>.

territorio, las medidas son razonables (con un recordatorio constante de las medidas preventivas) pero restrictivas: se cancelan las reuniones o las agrupaciones de más de 5.000 personas.

En su declaración, al final del Consejo de defensa del 8 de marzo, el Ministro de las Solidaridades y de la Salud insiste de nuevo sobre las medidas preventivas, indica la estrategia del gobierno fundada sobre la diferenciación de los territorios y sobre la proporcionalidad para garantizar la continuidad de la vida social, democrática, económica… del país. Todas las reuniones están prohibidas en los «clusters»; y en todas las demás partes del territorio, las agrupaciones de más de 1.000 personas están proscritas.

El 13 de marzo del 2020, el Primer Ministro anuncia que las agrupaciones de más de 100 personas, en el exterior o en espacios cerrados, quedan prohibidas.

Por lo tanto, antes del establecimiento del estado de urgencia sanitaria por la ley de 23 de marzo de 2020, que integró los diferentes decretos y órdenes del mes de marzo de 2020, la circulación activa del virus en varias zonas del territorio nacional y, la amplificación de la epidemia, ya desde comienzos del mes de marzo, el gobierno y especialmente el Ministerio de las Solidaridades y de la Salud, adoptó medidas en los «clusters» y, recordó que la medida más simple y eficaz para frenar la difusión del virus es aplicar y hacer que se apliquen inmediatamente, y en todas partes del territorio, todas las medidas preventivas, como la distancia social o física de al menos un metro. Días antes de que el confinamiento fuera impuesto a la población francesa, el Primer Ministro anunció «el cierre efectivo de todos los lugares públicos no indispensables a la vida del país». Sobre la base del artículo L. 3131-1 del Código de la Salud Pública, el gobierno toma, a mediados del mes de marzo, medidas reglamentarias. La orden del 14 de marzo del 2020 establece como preámbulo «que el respeto de las reglas de distancia en las relaciones interpersonales es una de las medidas más eficaces para limitar la propagación del virus» y, que «con la finalidad de favorecer su cumplimiento, cabe el cierre de los lugares abiertos al público no indispensables para la vida de la Nación como cines, bares o discotecas; al igual que los comercios a excepción de aquellos que presentan un carácter indispensable como los establecimientos alimenticios, las farmacias, los bancos, las gasolinerías o lugares de distribución de prensa; y teniendo en cuenta su contribución a la vida de la Nación, los servicios públicos seguirán abiertos, incluidos aquellos que garantizan los servicios de transporte».

No se ordenó el cierre de los lugares de culto (de hecho, nunca se ha producido). Sin embargo, la orden del 14 de marzo «considerando que las agrupaciones de más de 100 personas favorecen la transmisión rápida del virus, incluso en lugares abiertos» (…) «cabe, en consecuencia, prohibir todas estas agrupaciones mientras no sean indispensables a la continuidad de la vida de la Nación». Por ello, una orden del 15 de marzo de 2020, que completa la de 14 de marzo de 2020, de medidas relativas a la lucha contra la propagación del

virus COVID-19, prevé explícitamente que: «III.—Los establecimientos de culto, que incumben a la categoría V, están autorizados a mantenerse abiertos. Toda agrupación o reunión de más de 20 personas en su seno está prohibida hasta el 15 de abril de 2020, a excepción de las ceremonias fúnebres»[8]. Y, en consecuencia, como resalta Jacques Fialaire[9], el «[r]égimen de excepción, el estado de urgencia sanitaria, es indulgente con esta [la libertad de culto] en cuanto que la ley que la establece dispensa los edificios de culto de la orden de cierre provisional a la que se someten las demás categorías de establecimientos abiertos al público y los lugares de reunión, excepto aquellos que facilitan bienes y servicios de primera necesidad»[10]. Lo cual no impide que todo rezo colectivo, toda agrupación comunitaria estén prohibidas.

Teniendo en cuenta la propagación del virus, los diferentes cultos se han organizado, yendo en ocasiones más allá que las medidas gubernamentales.

La Conferencia Episcopal francesa emitió el 13 de marzo «recomendaciones acerca de misa» y «otras celebraciones de sacramentos que agrupan a los fieles». Establece que, si conviene evidentemente el respeto de las medidas preventivas, también se recomienda el respeto del límite de 100 personas establecido por el gobierno. Solo una de cada dos sillas debe estar colocada y únicamente una fila de dos. El episcopado sugiere que «las personas de más de 70 años sean dispensadas de las celebraciones dominicales», y anular o aplazar las agrupaciones de más de 100 personas.

En cuanto al culto musulmán, el cierre de la Gran Mezquita de París tuvo lugar el 13 de marzo por un período de tiempo indeterminado, según el anuncio de su rector[11]. En un comunicado distinto, el Consejo francés del culto musulmán llamó a todas las mezquitas a suspender la organización de los rezos del viernes, a partir del 15 de marzo y hasta nuevo aviso. Lo mismo ocurrió con los establecimientos de enseñanza respaldados por las mezquitas.

El culto judío, según un comunicado del Consistorio central, dio recomendaciones como, por ejemplo, «mantener una distancia mínima entre los fieles durante los oficios religiosos» en las sinagogas «decidiendo que solo una de cada dos sillas esté ocupada». Se sugirió igualmente el incremento de las ceremonias según diversas modalidades organizativas.

En lo que se refiere al culto protestante, las situaciones fueron variables: la Federación protestante de Francia, las iglesias bautistas y adventistas pidieron el

---

[8] <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2020/3/15/SSAS2007753A/jo/texte>.

[9] Jacques Fialaire, «Liberté de culte et urgence sanitaire: les leçons de la jurisprudence», *Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n.º 21-22, 25 mai 2020, 2155

[10] Según el artículo L. 3131-15 del Código de Salud Pública resultante de la Ley de 23 de marzo de 2020.

[11] En un departamento francés particularmente afectado por la pandemia (L'Oise), la gran mezquita de Compiègne había sido cerrada desde el 6 de marzo.

cierre; la Unión de iglesias protestantes de Alsace-Lorraine recomendó «un culto de menos de 50 personas».

Desde principios del mes de marzo, y siguiendo las recomendaciones emitidas por la sede mundial de los Testigos de Jehovah[12] (Nueva York), se clausuraron todas las Salas del Reino en Francia. El 12 de marzo, la Iglesia de Jesús-Cristo de los Santos de los Últimos Días suspendió sus celebraciones públicas y sus reuniones en todo el mundo.

Los templos y monasterios budistas cerraron sus puertas en diferentes fechas: el 2 de marzo el de Village des Pruniers cerca de Burdeos; el 12 del mismo mes, la pagoda Khanh-Anh d'Evry.

Por consiguiente, aunque las restricciones de acceso a los lugares de culto aún no habían sido ordenadas por los poderes públicos, un cierto número de entre ellos habían sido cerrados o habían adaptado la práctica del culto por la iniciativa de sus autoridades.

También se debe recordar que la «megachurch» de la Puerta abierta cristiana de Mulhouse (Haut-Rhin) fue, a principios de marzo, uno de los primeros focos en Francia del COVID-19. Del 17 al 21 de febrero de 2020, la Puerta abierta cristiana organizó una semana de ayuno y de rezo, agrupando aproximadamente 2000 fieles. En aquel momento, no infringió las directivas del gobierno, puesto que Francia estaba en el estadio 1 de la epidemia y solo fue en la semana siguiente cuando quedaron prohibidas las agrupaciones de más de 5000 personas. Por lo demás, el 29 de marzo, el Ministro de las Solidaridades y de la Salud señaló que el evento de oración organizado por la Puerta abierta solo fue un «punto de inflexión» en la difusión nacional de la epidemia.

3. El período del confinamiento

El estado de urgencia sanitaria[13] está establecido en Francia por la ley n.º 2020-290 del 23 de marzo de 2020[14], y el decreto n.º 2020-293 promulgado el mismo día, deroga los textos anteriores de los cuales retoma las disposiciones sobre actos de culto.

---

[12] Jacqueline Lalouette, art. cit.

[13] El estado de emergencia sanitaria es una medida excepcional que puede ser decidida por el Consejo de Ministros en caso de catástrofe sanitaria, en particular de epidemia, que ponga en peligro la salud de la población. Instaurado para una duración de dos meses por la Ley de 23 de marzo de 2020, el estado de emergencia sanitaria se prorrogó una vez hasta el 10 de julio inclusive.

[14] Ley n.º 2020-290 del 23 de marzo de 2020 de emergencia para hacer frente a la epidemia de COVID-19, *JORF*, n.º 0072, de 24 marzo de 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2020/3/23/PRMX2007883L/jo/texte>.

El decreto n.º 2020-260 del 16 de marzo de 2020[15] relativo a la reglamentación de los desplazamientos en el marco de la lucha contra la propagación del virus COVID-19 (y después los de 19 y 23 de marzo de 2020), prohíbe a cualquier persona la salida de su domicilio salvo por excepción:

> *Artículo 1*
>
> *Con el fin de prevenir la propagación del virus COVID-19, en el respeto de las medidas generales de prevención de la propagación del virus y evitando toda reagrupación de personas, se prohibirá hasta el 31 de marzo de 2020, el desplazamiento de cualquier persona fuera de su domicilio, con excepción de desplazamientos por los motivos siguientes:: 1.º Desplazamientos entre el domicilio y el lugar o lugares de ejercicio de la actividad profesional y desplazamientos profesionales imposibles de ser diferidos; 2.º Desplazamientos para efectuar compras de suministros necesarios para la actividad profesional y compras de primera necesidad en establecimientos cuyas actividades sigan estando autorizadas por orden del Ministro de Sanidad adoptada sobre la base de las disposiciones del artículo L. 3131-1 del Código de Salud Pública; 3.º Desplazamientos por motivos de salud; 4.º Desplazamientos por motivos familiares imperiosos, para la asistencia de personas vulnerables o para el cuidado de niños; 5.º Desplazamientos breves, cerca del domicilio, vinculados a la actividad física individual de las personas, con exclusión de toda práctica deportiva colectiva, y a las necesidades de los animales de compañía.*
>
> *Las personas que deseen acogerse a una de estas excepciones deberán llevar consigo, en el momento de su desplazamiento fuera de su domicilio, un documento que les permita justificar que el desplazamiento en cuestión entra en el ámbito de una de estas excepciones.*

El artículo 8, apartado 4, del Decreto de 23 de marzo de 2020, que autoriza a los establecimientos de culto a permanecer abiertos, prohíbe sin embargo «toda agrupación o reunión en su seno, con excepción de las ceremonias fúnebres, hasta un máximo de veinte personas». Esto significa que, desde esa fecha, aunque los fieles pueden entrar en los lugares de culto, no se puede celebrar ninguna ceremonia colectiva, salvo las ceremonias fúnebres.

A este respecto, cabe señalar que entre los motivos que permiten una salida del domicilio no figura la posibilidad de acudir a un lugar de culto. Cuando la persona viva a menos de un kilómetro de un lugar de este tipo, se le permitirá dirigirse a él marcando en el certificado la casilla «desplazamientos breves». En cambio, como indica Jacqueline Lalouette, cuando la distancia es superior a un kilómetro, no parece aplicarse ninguna disposición. Además, según la autora, se plantea otro problema relativo a las ceremonias solemnes celebradas por más de un oficiante, así como respecto a las ceremonias retransmitidas por un procedimiento audiovisual que requieren la presencia de al menos una persona encargada de la técnica de retransmisión. A raíz de las preguntas formuladas por un

[15] <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/3/16/PRMX2007858D/jo/texte>.

profesor en el Instituto de Teología Ortodoxa de San Sergio de París, la oficina central de los cultos del Ministerio del Interior respondió que «algunas personas» pueden «encontrarse simultáneamente (en un lugar de culto) pero dispersas y en muy pequeño número» y que no debe haber «ninguna agrupación espontánea ni reunión organizada», que un acto «podrá ser celebrado por un ministro de culto, pero a puerta cerrada, para ser retransmitido por Internet o por radio». En este caso, «el ministro del culto puede ser asistido por algunas personas, si es necesario, y en el menor número posible, para proceder a la grabación de la ceremonia. Deberán estar en posesión del certificado de excepción en el que deberá marcarse la casilla "desplazamientos profesionales"».

Las restricciones a los actos de culto han sido admitidas por la jurisprudencia administrativa, validando así las restricciones a la libertad de culto durante el período de confinamiento. El 30 de marzo de 2020, el juez de medidas provisionales[16] conoce de una solicitud de suspensión de la ejecución de medidas reglamentarias relativas a la lucha contra la propagación del virus COVID-19 «en la medida en que prohíben la práctica de los cultos religiosos, así como la posibilidad de entrar en contacto con ministros del culto». El demandante sostenía que «se cumple la condición de urgencia, siempre que la medida impugnada afecte a los sentimientos y las necesidades religiosas de numerosos creyentes; que el decreto y la orden impugnados atenten de manera grave y manifiestamente ilegal contra la libertad de culto, siempre que hayan sido adoptados por autoridades incompetentes y adolezcan de errores de apreciación, puesto que la prohibición que dictan no era necesaria y puede conducir a prácticas religiosas clandestinas». El Consejo de Estado, situándose únicamente en el ámbito de la apreciación de la urgencia, estima que no se cumple la condición de urgencia exigida por el artículo L. 521-2 del Código de Justicia Administrativa, «teniendo en cuenta, por una parte, las circunstancias excepcionales bajo las cuales se adoptó el decreto impugnado y que llevaron al legislador a declarar, por el artículo 4 de la Ley de 23 de marzo de 2020 de urgencia, para hacer frente a la epidemia de COVID-19, el estado de emergencia sanitaria durante dos meses y, por otra parte, el interés público que se vincula a las medidas de confinamiento adoptadas, en el contexto actual de saturación de las estructuras hospitalarias». Según Jacques Fialaire[17], «el juez de medidas provisionales habría llegado a la misma solución si hubiera evaluado el grado de gravedad del atentado contra la libertad de culto».

Una apelación de medidas provisionales[18] solicitó al juez que ordenara al Gobierno adoptar medidas más severas y que le impusiera obligaciones positivas, como el «establecimiento en cada hospital o clínica de una tele ceremonia fú-

[16] CE, réf. 30 de marzo de 2020, n.º 439809, inédito en el Recueil Lebon; V. también CE, 20 de abril de 2020, 440119, inédito en el Recueil Lebon.

[17] J. Fialaire, art. cit.

[18] CE, 4 de abril de 2020, n.º 439816.

nebre para los familiares de un paciente fallecido del coronavirus y la cobertura de los gastos funerarios por el Estado». Esta petición, también fue rechazada por no haber atentado de forma grave y manifiestamente ilegal contra una libertad fundamental como resultado de la acción o de la omisión de la persona pública demandada.

Desde el establecimiento del confinamiento —y a veces incluso antes, en caso de cierre— todos los grupos religiosos buscaron soluciones para paliar la ausencia de actos de culto presenciales, permitiendo la difusión de textos sagrados, o manteniendo el contacto con los fieles y la asistencia a los más vulnerables. Como subrayaba monseñor Ravel, arzobispo de Estrasburgo, «la misión no se detiene mientras se generalizan las medidas de confinamiento», invitando a reflexionar «sobre nuevos medios para sostener a los más frágiles que corren el riesgo de vivir mal su aislamiento, para compartir la palabra de Dios a través de los textos, para construir cadenas de oración, etc.». Los cultos católico, protestante, ortodoxo, musulmán y budista ya disponen de sus programas en el canal del servicio público y en France Culture («El día del Señor», «Presencia protestante», «Islam», «Ortodoxia», «De origen Berechit», «Sabiduría budista»). Sin embargo, con excepción de las misas que se retransmiten, se trata más bien de magazines, de debates. En el sector audiovisual privado, los blogs, las páginas de internet, o en general los medios digitales de que disponen la mayoría de los grupos religiosos, han permitido encontrar alternativas a esta situación de restricción de la práctica religiosa colectiva[19].

La prohibición de las visitas a los centros de salud ha puesto en peligro la misión de los capellanes. En efecto, en el momento más álgido de la crisis, el llamado «plan blanco» establecido en los hospitales impidió a veces a los capellanes acudir a los enfermos, «los capellanes, incluso siendo miembros del personal del hospital, ya no son admitidos. Por lo tanto, hay personas que corren el riesgo de morir sin asistencia espiritual», manifestaba preocupado el obispo de Moulins-Beaufort el 18 de marzo. En cuanto a los capellanes titulares, con estatuto de funcionarios públicos, la situación fue variable: «En París, el 50% de ellos pudieron ir a sus lugares de atención, tanto sacerdotes como responsables laicos. Desde el momento en que los capellanes pudieron acudir, fueron allí todos los días».

Un rabino liberal y capellán en el hospital Georges Pompidou, testifica: «Durante tres semanas, fui ininterrumpidamente a la unidad de cuidados intensivos de COVID; me llamaban varias veces al día».

Los capellanes tuvieron la impresión de «hacerse uno solo con el personal sanitario». Algunos han podido atravesar las puertas «gracias al sentido común y a la benevolencia de los médicos que han redactado certificados para ellos».

---

[19] Encontraremos múltiples ejemplos en el artículo anteriormente citado de J. LALOUETTE.

Hay que subrayar que la colaboración de las diferentes religiones con el Estado en la lucha contra la propagación del virus fue ejemplar. En un texto publicado en la página web de su diócesis, monseñor Centène, obispo de Vannes, escribe que «La Iglesia no es la autoridad sanitaria y es su deber aceptar sus recomendaciones e incluso sus consejos». Para él, obedecer las leyes de la Ciudad «no es una concesión hecha por blandura, es un deber por parte del cristiano», añadiendo «si cada ciudadano o cada comunidad no obedeciera más que a las leyes que se da a sí mismo, la sociedad volvería al caos».

Ryvan Krygier, rabino de la comunidad Adath Shalom en París, se expresa en estos términos: «Con su mensaje sobre la primacía de la vida, la religión debería haber sido el denunciante de esta epidemia». Tenía que haber tomado la iniciativa y dirigirse al gobierno para decirle: «nuestra tradición nos enseña que no debemos correr ningún riesgo; las consignas deben ir más rápido», lamentando que «las instituciones religiosas judías u otras, no hayan tenido esta capacidad».

Esta regla absoluta de anteponer la vida a cualquier otra necesidad es compartida por todas las religiones. A título de ejemplo, los representantes de los cultos de la Eurometrópolis de Estrasburgo (monseñor Ravel, C. Kreiger, Presidente del EPRAL, H. Weill, Gran Rabino de Estrasburgo y del Bas-Rhin, el imán Sahin) dirigieron un mensaje común al conjunto de los fieles, exhortándolos a «salvar vidas quedándose en casa».

Por supuesto, durante este perturbador período de confinamiento, se han observado algunas conductas inapropiadas en Francia, pero siguen siendo muy marginales. Así ocurrió con el imán (salafista) de la mezquita de Brest que prometía a sus fieles que, si pronunciaban una oración todos los días, nada les sucedería. A mediados de marzo, el alcalde de Niza saludaba a los asistentes de una vigilia de oración antes de que él mismo diera positivo al coronavirus.

Asimismo, en cuanto a la celebración de misas a pesar de su prohibición, dos incidentes marcaron el período de confinamiento. Por una parte, la amonestación de un sacerdote de la Fraternidad San Pío X, la noche del 11 de abril por haber celebrado una vigilia pascual en la iglesia de San Nicolás del Chardonnet en París. Fue la gente del barrio donde se encontraba el lugar de culto la que, alertada por el sonido del órgano, llamó a la policía. Al llegar al lugar, los agentes encontraron la puerta cerrada y no interrumpieron la celebración, transmitida en directo por Internet. Al final de la vigilia, los policías amonestaron al sacerdote («apertura de un lugar de reunión a pesar de una medida temporal relacionada con el estado de emergencia sanitaria»), una vez que los demás participantes se marcharon. La policía informó de que había entre 20 y 40 personas en el lugar. En el vídeo de la vigilia, se pudieron contar 21 personas, entre ellas 17 clérigos que, claramente, no respetan las medidas preventivas. Al mismo tiempo, a pocos kilómetros de distancia, se celebraba otra vigilia pascual, celebrada por el arzobispo de París, en la que participaban unos veinte sacerdotes. Esta

ceremonia no dio lugar a ninguna amonestación. Si bien la regla general es la prohibición de todas las misas, consideradas en estado de emergencia sanitaria como reuniones prohibidas, hay una excepción que se refiere a las ceremonias fúnebres, pero limitadas a 20 personas, respetando las medidas preventivas. Y están autorizados, según el Ministerio del Interior, los actos de culto que se celebran para ser transmitidos en directo por Internet, la televisión o la radio y que permiten garantizar a los fieles la continuidad del culto, «en la medida en que los sacerdotes puedan, por motivos profesionales derogatorios, desplazarse por las iglesias, acompañados de las únicas personas estrictamente necesarias para este registro, sin la presencia de fieles y respetando las medidas preventivas». El arzobispo de París se habría beneficiado de esta excepción.

El 21 de abril, el Presidente de la República, en presencia del Ministro del Interior, se entrevistó por videoconferencia con representantes de todos los grupos religiosos, de las obediencias masónicas y otras asociaciones laicas. Anunció que las ceremonias de culto colectivas no podrían reanudarse el 11 de mayo, fecha de salida progresiva del confinamiento. La cuestión central era la reapertura de los lugares de culto para celebraciones en presencia de fieles. El Consejo Francés del Culto Musulmán, a través de su presidente, «ya había comunicado, a principios de marzo, que las mezquitas permanecerían muy probablemente cerradas hasta el final del Ramadán y que el Eid no sería celebrado como de costumbre, este año. La fecha del 11 de mayo no debería confundir a los fieles, dejándoles creer que los lugares de culto podrían volver a abrirse». La misma posición es defendida por el gran rabino de Francia, «sería ridículo abrir, para cerrar quince días más tarde. El primer imperativo es la salud de los franceses», añadiendo «cada uno ha manifestado una gran responsabilidad y seguirá haciéndolo. Sentimos una unidad entre todos nosotros. El Presidente no ha hecho ningún anuncio, pero hemos sentido al poder ejecutivo comprensivo».

El Consejo Nacional de Evangélicos de Francia también participó por primera vez en esta consulta presidencial con los demás responsables de los cultos. Subrayaba la conformidad con la ley de las restricciones actuales de la libertad religiosa «ya que están justificadas, necesarias y proporcionadas por motivos de salud pública». No obstante, «se propone estar muy vigilante sobre la recuperación de esta libertad tan pronto como sea posible».

En sus conversaciones con los servicios del Primer Ministro, el 20 de abril, la Conferencia de los Obispos de Francia pidió la reanudación de las celebraciones dominicales a partir de la semana del 11 de mayo, respetando las consignas de seguridad.

El 28 de abril, en su intervención ante la Asamblea Nacional, el Primer Ministro dijo que comprendía la «impaciencia» de los fieles, pero excluyó una reanudación de las ceremonias el 11 de mayo y fijó como próximo plazo el 2 de junio, después del jueves de la Ascensión (21 de mayo), de la fiesta de Eid al-Fitr (23 de mayo) y del domingo de Pentecostés (31 de mayo). La misma

tarde, el Consejo permanente de la Conferencia episcopal de Francia expresó su asombro y preocupación: «compartimos la preocupación del gobierno de limitar al máximo la circulación de la epidemia, pero no vemos que, la práctica ordinaria de la misa favorezca la propagación del virus e impida el respeto de las medidas preventivas, habida cuenta de que muchas otras actividades se reanudarán pronto. La dimensión espiritual y religiosa del ser humano contribuye, estamos convencidos de ello, a la paz de los corazones, a la fuerza en la prueba, a la fraternidad entre las personas, y a toda la vida social. La libertad de culto es un elemento constitutivo de la vida democrática. Por eso los obispos desean reunirse con los poderes públicos, nacionales o locales, para preparar la reanudación efectiva del culto. Los católicos han respetado y respetarán las Consignas del Gobierno […]». El 3 de mayo, el Ministro del Interior consideró que «la oración no necesitaba necesariamente un lugar de reunión», provocando reacciones por parte de los católicos. En cuanto al gran rabino Haim Korsia, adoptó el punto de vista del Ministro del Interior, en nombre de la unidad nacional y de la necesidad de proteger a las numerosas personas de la tercera edad, que suelen frecuentar los lugares de culto. Finalmente, en la tarde del 4 de mayo, ante el Senado, el Primer Ministro Édouard Philippe anunció una posible reanudación de los cultos el 29 de mayo porque «el período del 29 de mayo al 1 de junio —dice— corresponde para varios cultos con fiestas o etapas importantes del calendario religioso». En efecto, para retomar las palabras de Jacqueline Lalouette, esta fecha permitiría a los judíos celebrar en las sinagogas los dos últimos días de Chavouot (fiesta del don de las Tablas de la Ley) y a todos los cristianos reunirse en las iglesias y templos para Pentecostés. Católicos, protestantes y ortodoxos podrían así «consolarse» de haber vivido confinados el Domingo de Ramos y la Pascua y prepararse para hacer lo mismo para la Ascensión (21 de mayo). En cuanto a los musulmanes, el 24 de mayo se verían obligados a celebrar en casa el Eid al-Fitr, que marca el fin de Ramadán, como lo habían hecho el 24 de abril para la entrada en ese mes sagrado. De los tres monoteísmos, uno aparecía entonces —¿por el simple hecho del calendario?— menos bien tratado que los otros dos.

Hay que añadir que el 1 de mayo aparece en el diario Le Figaro[20], una tribuna colectiva firmada por 73 parlamentarios, titulada «¿Sería menos importante la libertad de culto que la libertad de consumir?». Interpelando al gobierno «para que revoque esta decisión y examine con más "benevolencia" y atención la petición de las grandes religiones de Francia que desean poder ejercer el culto con toda libertad».

Se abre entonces un tercer período, a partir del 11 de mayo de 2020, el llamado desconfinamiento progresivo durante el cual el Consejo de Estado, en una orden de libertad provisional, va a adoptar una posición muy favorable a la

[20] <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/la-liberte-de-culte-serait-elle-moins-importante-que-la-liberte-de-consommer-20200501>.

libertad de culto, que denota según algunos[21], «una acepción menos restrictiva del principio de laicidad».

4. El desconfinamiento progresivo

Mediante la Ley de 11 de mayo de 2020[22], por la que se prorroga el estado de emergencia sanitaria hasta el 10 de julio, se abre un nuevo período con un desconfinamiento progresivo de Francia, materializado por el Decreto n.º 2020-548[23] del mismo día. Este decreto organiza, entre otras cosas, la reapertura de ciertos establecimientos bajo condiciones, pero mantiene en su artículo 10-III la prohibición de celebrar toda ceremonia religiosa en los establecimientos religiosos:

> *Los establecimientos de culto del tipo V están autorizados a permanecer abiertos. Está prohibida toda reunión o agrupación en su seno.*
>
> *Las ceremonias fúnebres están autorizadas dentro del límite de veinte personas, incluso en los lugares mencionados en el párrafo anterior.*

La víspera de la publicación del decreto, se había anunciado la presentación de un recurso de medida cautelar ante el Consejo de Estado. La petición fue presentada por particulares, algunos de ellos católicos residentes en Mosela, un partido político y asociaciones. La Conferencia Episcopal de Francia no participó en estas gestiones judiciales.

Pero Jacqueline Lalouette hace referencia a una carta dirigida el 15 de mayo al Primer Ministro por el Obispo de Moulins-Beaufort (presidente de la Conferencia Episcopal de Francia) así como a una iniciativa tomada por un abad, para demostrar que la celebración de misas podía cumplir todos los requisitos sanitarios.

La autora indica, asimismo, que «en el otro extremo del espectro político-religioso, a partir del 1 de mayo, la Conferencia nacional de bautizados francófonos estimó que al pedir la reanudación de los cultos "independientemente de las otras comunidades, protestantes, judías o musulmanas", los obispos habían "podido dar la impresión de querer forzar la mano de los poderes públicos en beneficio únicamente de los católicos" y que, además, parecían conceder primacía a los dogmas y a los sacramentos en un momento en el que, para los ca-

---

[21] Jacques Fialaire, art. cit.

[22] Ley N.º 2020-546 de 11 de mayo de 2020 por la que se prorroga el estado de emergencia sanitaria y se completan sus disposiciones (1), *JORF*, n.º 0116, de 12 de mayo de 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2020/5/11/PRMX2010645L/jo/texte>.

[23] Decreto N.º 2020-548, de 11 de mayo de 2020, por el que se prescriben las medidas generales necesarias para hacer frente a la epidemia de COVID-19 en el marco del estado de emergencia sanitaria, *JORF*, n.º 0116, de 12 de mayo de 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/11/SSAZ2011695D/jo/texte>.

licos, "la urgencia" era "testimoniar, ante todo, su común pertenencia a una misma sociedad plural, en sufrimiento"».

Las peticiones presentadas ante el Consejo de Estado se refieren a las modalidades según las cuales pueden organizarse las ceremonias religiosas, en particular en los establecimientos de culto, durante el estado de emergencia sanitaria. Al plantear las mismas cuestiones, se adjuntaron para resolver en un único auto, de fecha 18 de mayo de 2020[24].

A la vista, en particular, de los artículos 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, 1 y 25 de la Ley de 1905 y de las disposiciones concordatarias aplicables en Alsacia-Mosela, así como del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Consejo de Estado recuerda que la libertad de culto tiene el carácter de una libertad fundamental. Esta libertad, tal como está regulada por la ley, no se limita al derecho de toda persona a expresar las convicciones religiosas de su elección en el respeto del orden público. También incluye, entre sus componentes esenciales, el derecho a participar colectivamente, con la misma reserva, en ceremonias, en particular en lugares de culto. Sin embargo, la libertad de culto debe conciliarse con el valor constitucional de protección de la salud (Considerando 11).

Algunos han considerado, en los términos de la ordenanza, el establecimiento implícito de una doble jerarquía dentro de las manifestaciones de la propia libertad de religión y respecto de otros derechos y libertades, reforzando así su carácter fundamental. Jacques Fialaire[25] se pregunta si otros aspectos de esta libertad no serían degradados al rango de componentes menores de la libertad de culto.

Según Gérard Gonzalez[26], la ordenanza del Consejo de Estado «abre la vía a otra jerarquización posible entre los actos de culto celebrados en los edificios dedicados y los que se celebrarían "en el espacio público o en un lugar abierto al público" donde, según el artículo 7 del Decreto de 11 de mayo de 2020, está prohibida toda reunión que no sea profesional de más de diez personas». Uno de los demandantes pedía a este respecto que se ordenara «al Primer Ministro que adoptara medidas que permitieran la organización de manifestaciones religiosas en los espacios públicos y privados al aire libre». Según el Consejo de Estado, por lo que se refiere a los espacios públicos al aire libre que no dependen de los lugares de culto, la asociación [demandante] no aporta ningún elemento que permita establecer que la prohibición de toda reunión o actividad por un título que no sea profesional en la vía pública o en un lugar público, en presencia simultánea de más de diez personas, que se impone por el artículo 7 del decreto, llevaría, en su generalidad o en relación con las actividades de ca-

[24] CE, 18 de mayo de 2020, n.º 440366, M. W. y a., JCP G 2020 artículo 298 L. Estein.

[25] Jacques Fialaire, art. cit.

[26] Gérard González, «COVID 19: le Conseil d'Etat au chevet de la liberté de culte» («COVID 19: el Consejo de Estado a la cabeza de la libertad de culto»), JCP G 2 020 717.

rácter religioso en particular, un atentado grave y manifiestamente ilegal contra una libertad fundamental.

Por último, el Consejo de Estado establece otra jerarquización con respecto a otros derechos y libertades, subrayando expresamente en su considerando 32, «si, durante la primera fase del "desconfinamiento" las reuniones y los encuentros no están permitidos en otros establecimientos públicos que no sean los lugares de culto, de conformidad con el artículo 10, apartado 1, del Decreto impugnado, las actividades que se ejercen en él no son de la misma naturaleza y las libertades fundamentales en juego no son las mismas».

En cuanto al criterio de urgencia, se desprende de la instrucción que, desde la entrada en vigor del Decreto de 23 de marzo de 2020 mencionado en el punto 12, los establecimientos de culto han permanecido abiertos y los fieles pueden ir individualmente.

No obstante, no podrán reunirse ni agruparse en él, salvo en las ceremonias fúnebres, hasta un máximo de 20 personas. Los fieles sólo pueden participar en las ceremonias no funerarias que se celebran a puerta cerrada por medio de retransmisiones, incluidas las importantes fiestas que se han celebrado en primavera en las tres religiones con mayor número de fieles en Francia. Por consiguiente, y habida cuenta de la mejora de la situación sanitaria que ha justificado el desconfinamiento, debe examinarse la situación de urgencia caracterizada, prevista por las disposiciones antes citadas, lo que, por otra parte, no niega el Ministro del Interior, ya que se cumple (Considerando 24).

El Consejo de Estado recuerda que «las ceremonias de culto que constituyan agrupaciones o reuniones en el sentido de las disposiciones impugnadas, exponen a los participantes a un riesgo de contaminación, que es más elevado cuanto que tienen lugar en un espacio cerrado y de pequeño tamaño, durante un período importante, con un gran número de personas, ya se acompañen de oraciones recitadas en voz alta o de cantos, de gestos rituales que impliquen contactos, desplazamientos o intercambios entre los participantes, incluso al margen de las ceremonias, y, por último, que las normas de seguridad aplicadas son insuficientes».

El Consejo de Estado establecerá la desproporción del mantenimiento de la prohibición general de los cultos en los establecimientos religiosos que le permitan concluir con el restablecimiento «enmarcado» de la libertad de religión, a pesar de la importancia del objetivo legítimo constitucionalmente protegido de protección de la salud pública[27]

[27] Cabe señalar también que la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos (CNCDH), en su dictamen de 26 de mayo titulado «Prórroga del estado de emergencia sanitaria y libertades», «considera que la emergencia sanitaria no puede invocarse como justificación para restringir libertades tan importantes como las derivadas de las Leyes de 23 de marzo y 11 de mayo de 2020 y los Decretos de 11 y 12 de mayo de 2020. Invita al Gobierno a poner fin inmediata-

En primer lugar, el juez administrativo no toma en cuenta la circunstancia, señalada por el Ministro del Interior para justificar las disposiciones impugnadas, relativas a la reunión evangélica de Mulhouse. En efecto, según el Consejo de Estado, la reunión no es representativa del conjunto de las ceremonias de culto, ha acumulado muchos de los factores de riesgo antes mencionados y se ha celebrado en una fecha en la que no se habían aplicado ni recomendado normas de seguridad específicas en materia de contaminación por el coronavirus y en la que, por lo que se refiere a las cadenas posteriores de contaminaciones, el dispositivo, en particular en materia de detección, era desproporcionado en relación con lo que es ahora.

Luego, el decreto del 11 de mayo de 2020 prevé, para muchas actividades que no presentan necesariamente riesgo equivalente al de las ceremonias de culto, pero para las cuales este riesgo se basa también en los factores expuestos en el apartado 25, regímenes menos restrictivos para el acceso al público (transporte, tiendas y centros comerciales, centros educativos, bibliotecas).

Por último, «se desprende de la instrucción, y en particular de las declaraciones hechas en la audiencia por la administración, que la prohibición de toda reunión o agrupación en los establecimientos de culto, con la única excepción de las ceremonias funerarias que reúnen a menos de 20 personas, ha estado motivada esencialmente por la voluntad de limitar, durante una primera fase del "desconfinamiento", las actividades que presentan, en sí mismas, un riesgo más elevado de contaminación, y que, al contrario, no ha estado motivada ni por una posible dificultad para elaborar normas de seguridad adaptadas a las actividades en cuestión —algunas instituciones religiosas habían presentado propuestas en la materia desde hace varias semanas— ni por el riesgo de que los responsables de los establecimientos de culto puedan asegurar el respeto o que las autoridades estatales no puedan ejercer un control efectivo en la materia, ni tampoco por la insuficiente disponibilidad, durante esta primera fase, del dispositivo de tratamiento de las cadenas de contaminación».

En consecuencia, el Consejo de Estado considera que la prohibición general y absoluta impuesta por el III del artículo 10 del decreto impugnado, de toda reunión o agrupación en los establecimientos de culto, con la única reserva de las ceremonias funerarias para las que se admite la presencia de veinte personas, siendo posibles medidas menos estrictas, en particular por lo que se refiere a la tolerancia de las reuniones de menos de 10 personas en los lugares públicos, presenta un carácter desproporcionado respecto al objetivo de preservación de la salud pública y constituye así, habida cuenta del carácter esencial de este

---

mente a toda medida restrictiva de libertad que no sea estrictamente necesaria y adaptada a la finalidad exclusiva de lucha contra la epidemia», señalando que «otras libertades siguen siendo obstaculizadas, como las de ir y venir, de reunión y manifestación, de culto o la libertad de empresa».

componente de la libertad de culto, un atentado grave y manifiestamente ilegal contra esta última.

Ordena al Primer Ministro que modifique en el plazo de ocho días, en aplicación del artículo L. 3131-15 del Código de Salud Pública, «Las disposiciones del III del artículo 10 del Decreto n.º 2020-548 de 11 de mayo de 2020, adoptando las medidas estrictamente proporcionales a los riesgos sanitarios que se corran y adecuadas a las circunstancias de tiempo y lugar aplicables en este inicio de "desconfinamiento" para supervisar las reuniones y agrupaciones en los establecimientos de culto».

Siguiendo las instrucciones del Consejo de Estado, el 22 de mayo[28] de 2020 se publicó un decreto del Primer Ministro que modifica el artículo 10 del decreto de 11 de mayo.

> «III. Los establecimientos de culto de tipo V estarán autorizados a recibir al público en las condiciones que les sean aplicables y que permitan el cumplimiento de las disposiciones del artículo 1.
>
> Toda persona de once años o más que acceda o permanezca en estos establecimientos llevará puesta una mascarilla protectora que cumpla con los requisitos técnicos fijados por la orden conjunta de los ministros encargados de la salud y el presupuesto mencionado en el K bis del artículo 278-0 bis del Código Fiscal General. La obligación de llevar mascarilla no impedirá que esta sea retirada temporalmente para la realización de los ritos que lo requieran.
>
> El gestor del lugar de culto velará en todo momento, y en particular al entrar y salir del edificio, que se cumplen las disposiciones mencionadas en este III.
>
> El prefecto departamental podrá prohibir la recepción de público en establecimientos religiosos, previo aviso formal, si las condiciones de su organización y los controles implantados no garantizan el cumplimiento de las disposiciones mencionadas en esta parte III».

En su comunicado del 22 de mayo por el que anuncia «haber acordado con los representantes de los cultos las modalidades de reanudación de las ceremonias religiosas», el Ministro del Interior insistió en la capacidad de respuesta y el compromiso ante la epidemia que han demostrado los responsables de los cultos en Francia. «Si bien los lugares de culto nunca fueron cerrados, hubo que imponer restricciones a las ceremonias religiosas incluso cuando el confinamiento tuvo lugar durante festividades religiosas particularmente importantes, especialmente para nuestros conciudadanos cristianos, judíos y musulmanes. Conscien-

[28] Decreto N.º 2020-618, de 22 de mayo de 2020, por el que se completa el Decreto N.º 2020-548, de 11 de mayo de 2020, por el que se prescriben las medidas generales necesarias para hacer frente a la epidemia de COVID-19 en el marco del estado de emergencia sanitaria, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/22/SSAZ2012692D/jo/texte>.

tes de esta situación, el Presidente de la República, el Primer Ministro y el Ministro del Interior mantuvieron un diálogo constante con los responsables de los cultos, y el 4 de mayo, el Primer Ministro anunció en el Senado la intención del Gobierno de permitir la reanudación de las ceremonias religiosas, en cumplimiento de las normas sanitarias, para finales de mayo».

En la mañana del 22 de mayo se celebró una nueva reunión de concertación y se llegó a un acuerdo, y el Ministro del Interior añadió en su comunicado de prensa: «Esta decisión es el fruto del rico y permanente diálogo que hemos mantenido con los cultos desde el inicio de esta crisis sanitaria. Hemos trabajado y encontrado una solución para permitir la reanudación de las ceremonias religiosas, garantizando al mismo tiempo la protección de la salud de todos. Nuestra voluntad de proteger a los franceses y limitar la propagación y circulación del virus no ha cambiado. Confiamos en la prudencia y vigilancia ejemplar de los responsables de los cultos».

Las disposiciones del decreto de 22 de mayo figuran en el artículo 47 del Decreto de 31 de mayo de 2020[29]. Como señala Gérard González[30], desde el 22 de mayo las normas relativas a las ceremonias fúnebres no eran concordes con la permisión supervisada del culto, en particular en lo que respecta a la limitación de la participación de veinte personas, cosa que se hizo en virtud del decreto del 31 de mayo.

La orden del Consejo de Estado suscitó reacciones. Así, el 25 de mayo, veintiséis asociaciones agrupadas en un Colectivo laico nacional, emitieron un comunicado de prensa[31]:

> «El Colectivo Laico Nacional está preocupado por la tendencia jurisprudencial actual que da a la libertad de culto preeminencia sobre todas las demás libertades fundamentales. Las convicciones religiosas se erigen como conciencia universal, viéndose así marginado el marco republicano de laicidad.
>
> Se da la espalda al principio fundamental de laicidad, que se basa en la primacía de la libertad de conciencia y la separación entre el Estado y los cultos. En estos tiempos de crisis sanitaria, este principio es fundamental. No puede ponerse entre paréntesis o modificarse según las circunstancias.
>
> El Colectivo Laico Nacional denuncia el hecho de que la Iglesia Católica haya logrado obtener un trato privilegiado que ninguna de las demás autoridades religiosas pedía. Observa con pesar que los responsables del

[29] Decreto n.º 2020-663, de 31 de mayo de 2020, por el que se prescriben las medidas generales necesarias para hacer frente a la epidemia de COVID-19 en el marco del estado de emergencia sanitaria, *JORF*, n.º 0133, de 1 de junio de 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/31/SSAZ2013547D/jo/texte>.

[30] Gérard González, art. cit.

[31] <http://www.laicite-republique.org/la-republique-ne-reconnait-aucun-culte-la-sante-publique-non-plus-colectivo.html>.

> culto católico se han dirigido a personalidades y cargos, varios de ellas pertenecientes a la extrema derecha integrista antirrepublicana, en una convergencia preocupante ya constatada desde hace tiempo sobre las cuestiones sociales (aborto, matrimonio, fin de vida, …). El Colectivo Laico Nacional reafirma que la República Laica no se basa más que en ciudadanos libres e iguales, cualesquiera que sean sus convicciones particulares. Los riesgos para la salud, especialmente en las reuniones de personas en lugares cerrados, son los mismos para todos, creyentes o no. Puestos a especificarlo, el Gobierno no puede en ningún caso renunciar a imponer al ejercicio de los cultos, en interés general, las restricciones que requiere la salud pública».

Los cultos, por su parte, mostraron moderación. La Conferencia de los obispos de Francia tomó nota de ello. La Federación Protestante de Francia recordó «la prioridad absoluta» que debía concederse «a la prudencia y a la seguridad sanitaria de todos». El Consejo Nacional de los Evangélicos de Francia llamó «a sus miembros a respetar las consignas y recomendaciones apropiadas». Tanto musulmanes como judíos se mostraron cautelosos. Así dijo el gran rabino de Francia: «No vamos a apresurarnos a reabrir las sinagogas, sería peligroso. El imperativo sigue siendo el mismo, el de proteger la vida. Sólo se analizará cuando se tengan certezas sanitarias. Y para ello hay que esperar un poco más para juzgar los efectos del desconfinamiento».

La fecha para la reanudación de las ceremonias de culto del 23 de mayo permitía a los musulmanes celebrar el Eid al-Fitr en las mezquitas. No obstante, el Consejo Francés del Culto Musulmán invitó a los fieles a no visitar los lugares de culto antes de principios de junio y a celebrar en sus hogares el fin del Ramadán: «partiendo del principio fundamental de preservación de la vida, el CFCM llama a los musulmanes de Francia a no celebrar en las mezquitas la oración del Eid el-Fitr, anunciada para el domingo 24 de mayo de 2020. Cada uno podrá hacerlo en casa y en familia». Sin embargo, en algunos municipios, los imanes habían anticipado la reanudación de la vida cultual, lo que les permitió organizar, en el respeto de las consignas sanitarias, la oración colectiva[32].

---

[32] «Al igual que el imán Said Assougdam de Levallois-Perret (Hauts-de-Seine): gracias a sus gestiones, el 24 de mayo, más de 2000 fieles pudieron rezar juntos, alineados en las pistas de dos estadios contiguos. Fue también sobre un estadio de 7000 m^2 donde rezaron los musulmanes de Ozoir-la-Ferrière (Seine-et-Marne). A Pantin (Seine-Saint-Denis), el Eid al-Fitr se celebró en la mezquita donde 800 musulmanes se reunieron en dos grupos reunidos en dos tiempos distintos, mientras que el edificio recibe generalmente 1400 fieles; en Mantes-la-Jolie (Yvelines), el 24 de mayo, la mezquita recibió 300, es decir, la cuarta parte de su capacidad. Las mezquitas reabrieron (o reabrirán) muy progresivamente: en Burdeos, como en Perpiñán, para la oración del viernes 29 de mayo, pero en otras ciudades (Évry-Courcouronnes, París, Lyon y las otras ciudades del Ródano, etc.) a principios o mediados de junio, de conformidad con las recomendaciones del comunicado de Mohammed Moussaoui del 23 de mayo. Los fieles deben por otra parte, adoptar nuevas prácticas: hacer las abluciones en casa y no en la mezquita y llevar su propia alfombra de oración».

En cuanto a los judíos, se observa una reserva idéntica a propósito de la celebración de Chavouot (del 28 de mayo al 30 de mayo). «*Es cierto que se ha iniciado el desconfinamiento y se abrirán algunas sinagogas, pero tanto las autoridades sanitarias como los rabinos coinciden en que el peligro no ha desaparecido y que es preferible no correr ningún riesgo. Además, incluso los que deseen asistir a los oficios religiosos no podrán hacerlo todos, ya sea porque el número de plazas accesibles será muy reducido o porque no cumplirán los criterios de admisibilidad a las ceremonias, creado para su propia protección y la de los demás.*

Oh, Chavouot, ¿cómo podremos celebrarte solos?

Bueno, si Dios nos pone en una situación en la que tenemos que celebrar Chavouot solos, entonces ciertamente somos capaces. Aquí están nuestros consejos para un Chavouot a la vez delicioso para el alma y agradable para la persona (…)»[33].

Algunas sinagogas abrieron sus puertas respetando estrictamente el protocolo sanitario[34] y de manera general y unánime, todos los cultos han difundido consignas y tomado medidas: acceso limitado, uso de la mascarilla, de gel hidroalcohólico, distanciamiento físico de los fieles…

En cuanto a las próximas fiestas religiosas, es principalmente la fiesta del Eid El-Kebir (31 de julio) la que llamaba la atención[35]. El Consejo Francés del Culto Musulmán (CFMF) publicó, el domingo 19 de julio, varias recomendaciones, sanitarias relacionadas con la epidemia de la COVID-19, y religiosas para su celebración. «La vigilancia extrema debe ser nuestro lema a lo largo de esta alegre fiesta. Protegerse mutuamente seguirá siendo nuestro deber principal». Conforme a las normas sanitarias para reuniones, dictadas por el Gobierno el 17 de julio, la principal institución musulmana de Francia recuerda el límite de las 5.000 personas para una reunión, incluso al aire libre e insiste sobre la aplicación de las medidas preventivas. La Agrupación de Musulmanes de Francia (RMF) se sumó a estas recomendaciones en un comunicado del 21 de julio, añadiendo que «al reducirse la capacidad de acogida [de las mezquitas] en este período, convendría prever, si fuera necesario, dos oficios de la Oración del Eid separados por algunos minutos».

El RMF espera que a nivel local «todo se haga para evitar que los mataderos se conviertan en clústeres durante estos días de Eid». Y en este contexto excep-

---

[33] En la página web <Chabad.org>: <https://fr.chabad.org/library/article_cdo/aid/4759239/jewish/Comment-clbrer-Chavouot-la-maison.htm>.

[34] «Por ejemplo la sinagoga Pédoukat Elazar de Marsella, donde se reunieron una veintena de personas, cinco o diez veces menos que antes de la COVID-19. Todas ellas llevaban una mascarilla, estaba prohibido besarse o besar los objetos de culto y cada uno tuvo que lavarse las manos antes de tocar la Torá. En París, donde el Consejo y el Gran Rabinato habían exhortado a la prudencia y recomendado esperar hasta la semana siguiente para reunirse, el 29 de mayo se celebró una ceremonia con una veintena de fieles en el centro Maayan, dependiente de la Comunidad judía liberal».

[35] *La Croix*, 22 de julio de 2020.

cional, el CFCM reafirma que «el sacrificio por delegación, unánimemente autorizado, permite limitar la afluencia a los mataderos. La delegación podría entregarse a una persona física o a una ONG humanitaria reconocida para este servicio». Esta práctica consiste en sustituir el acto de sacrificar un animal por una donación a familiares necesitados o a una obra de caridad.

5. Conclusión

Pueden extraerse varias enseñanzas en relación con la vida y la libertad religiosas en este período inédito, conmovedor y dramático que Francia, como los demás países, ha atravesado.

Desde el punto de vista jurídico, en primer lugar, si durante el período de confinamiento las restricciones a la libertad de religión, prohibiendo la práctica de los cultos y la posibilidad de entrar en contacto con los ministros de culto, estaban justificadas y eran proporcionadas habida cuenta de la situación sanitaria, ya no fue el caso cuando el juez administrativo obligó al Primer Ministro a adoptar medidas «estrictamente proporcionadas», constatando la urgencia de proteger la libertad de culto, manifestación «esencial» de la libertad religiosa contra la que se cometía un «atentado grave y manifiestamente ilegal». Esto no ha dejado de suscitar interrogantes relativos a la aplicación del principio de laicidad. Y, según Jacques Fialaire, «la audacia jurisprudencial debería ser, en el futuro, circunscrita», añadiendo que «al final, la libertad de culto se ve menos debilitada por la aplicación del estado de emergencia sanitaria, que otros derechos y libertades, como la libertad de ir y venir, la libertad profesional o el derecho a la educación. Se ve alterada únicamente en las dimensiones que se topan con las libertades de reunión y de manifestación».

Observando que «en la práctica, sólo los católicos han podido, en cierta medida, beneficiarse de la ordenanza del Consejo de Estado para las celebraciones de Pentecostés», Gérard González concluye su artículo con estas palabras: «De hecho, la Francia laica ha redescubierto, por casualidad (es de esperar) los calendarios judiciales y reglamentarios, y por un corto período de tiempo (una especie de semana santa), sus raíces cristianas, al permitir prácticamente la única celebración de Pentecostés el 31 de mayo».

Desde el punto de vista de las religiones, las normas administrativas y sanitarias fueron casi unánimemente respetadas. Los diferentes cultos se han organizado perfectamente, dando muestras de una intensa creatividad para garantizar una vida religiosa virtual. «El hecho es», señala Jacqueline Lalouette, «que la jerarquía católica y muchos fieles tuvieron una actitud distinta de la de los representantes y de los fieles de otros cultos, aunque no lo sabemos muy bien si debe o no explicarse por la especificidad que los católicos otorgan a la Misa, por motivo de la Eucaristía».

El 10 de junio, en su discurso de clausura de la Asamblea plenaria de los obispos de Francia, el presidente de la Conferencia Episcopal puso de relieve «la libertad de la Iglesia» al servicio de la sociedad. Ha vuelto a abordar la relación entre la Iglesia y el Estado, tema ya desarrollado en la carta que había dirigido al presidente Emmanuel Macron[36]. «El Consejo de Estado lo ha recordado», ha insistido monseñor de Moulins-Beaufort, «El Estado está en su derecho cuando promulga normas sanitarias; sale de su papel cuando pretende determinar cómo van a aplicar los ciudadanos estas normas en la organización de su fe religiosa y del culto que a ella se vincula»[37].

El viernes 10 de julio, a medianoche, terminó el estado de emergencia sanitaria vinculado al coronavirus y las disposiciones restrictivas que de él se derivaban. El decreto[38], por el que se ordena la salida del estado de excepción, promulgado el 10 de julio, confirma las medidas de precaución que deben aplicarse durante las celebraciones religiosas, con un poco más de flexibilidad. El artículo 47 de este decreto está dedicado a los cultos. Confirma la obligación de «distanciamiento físico de al menos un metro entre dos personas», pero con una flexibilización: «No obstante, las personas que pertenezcan a un mismo hogar o que se reúnan en un máximo de diez personas no estarán obligadas a respetar una distancia física de un metro entre sí». Los miembros de una misma familia podrán encontrarse en el mismo banco de iglesia, por ejemplo, disposición que podrá también reducir las distancias entre los miembros de una misma comunidad religiosa. A la distancia física se añade el uso de una mascarilla en las reuniones, pero «la obligación del uso de la mascarilla no impedirá su retirada temporal para el cumplimiento de los ritos que lo requieran», precisa el nuevo decreto, recogiendo las disposiciones ya prescritas en el texto anterior de desconfinamiento.

Se confirma el compromiso de la responsabilidad del organizador de la reunión. Por último, el prefecto podrá prohibir la admisión del público en los establecimientos de culto si las condiciones de su organización y los controles establecidos no garantizan el cumplimiento de las disposiciones.

Por consiguiente, los protocolos organizativos establecidos en las parroquias y otros lugares de culto deberán mantenerse, en aplicación de las normas sanitarias generales. No se puede descartar la posibilidad de nuevas restricciones en función de la evolución de la pandemia. En efecto, según la ley de salida del estado de urgencia sanitaria del 9 de julio, el Gobierno puede adoptar siempre determinadas medidas para regular los desplazamientos o las reuniones hasta el 30 de octubre.

---

[36] Por la mañana, siembra tu grano: carta en respuesta a la invitación del presidente de la República, Cerf, Bayard, junio de 2020.

[37] *La Croix*, 10 de junio de 2020.

[38] Decreto n.º 2020-860 de 10 de julio de 2020 que prescribe las medidas generales necesarias para hacer frente a la epidemia de COVID-19 en los territorios que han salido de la situación de emergencia sanitaria y en aquellos en los que se ha prolongado, NOR: SSAZ2018127D

Capítulo 7

Emergencia y libertad religiosa en Italia frente al miedo a la COVID-19[1]

Pierluigi Consorti
Università di Pisa

SUMARIO: 1. La crisis de la COVID-19 en Italia.—2. El tratamiento de las emergencias en la Constitución italiana.—3. El régimen jurídico de la emergencia antes de la COVID-19.—4. El régimen jurídico de la emergencia durante la COVID-19.—5. La libertad religiosa en la normativa de emergencia del COVID-19.—6. Libertad religiosa *versus Libertas Ecclesiae*.—7. Emergencia y diálogo.

1. La crisis de la COVID-19 en Italia

El conjunto de normas dictadas en Italia para afrontar la emergencia sanitaria ocasionada por la aparición del coronavirus Sars-Cov-2 pueden ser comentadas, a mi juicio, tomando en consideración dos aspectos fundamentales. La primera cuestión se refiere al hecho de que la Constitución italiana no menciona en su texto reglas específicas en materia de gestión de emergencias. Así, este asunto está regulado únicamente por normas ordinarias, las cuales son bastante confusas y se encuentran desordenadas, como trataré de poner de manifiesto a lo largo de este artículo. La segunda cuestión tiene que ver con un tema más específico. Me refiero, en concreto, a lo que concierne a la tutela de la libertad religiosa, entendida como un derecho fundamental menos susceptible de restricciones legales que otros derechos fundamentales, aunque tales restricciones sean necesarias para la tutela de la salud pública.

A lo largo de este artículo, centraré mi atención en las cuestiones jurídicas que creo se encuentran todavía abiertas, y por tanto merecen que se profundice en su reflexión, en términos, además, que van más allá del territorio italiano. Así pues, no me detendré demasiado en la crónica de los acontecimientos acaecidos, que naturalmente ha sido convulsa y condicionada por el desarrollo de la situación epidemiológica. Esta ha sido objeto de diversos análisis a los cuales me

[1] Traducción del original italiano a cargo de Alejandro Villaluenga, Rocío Romero, Carmen Coello y Ángel Pinel (Universidad Complutense).

referiré a lo largo del trabajo, y que podrán ser consultados por quien tuviera interés en conocer los detalles.

2. El tratamiento de las emergencias en la Constitución italiana

Las emergencias son, por naturaleza, imprevisibles. Incluso cuando son parcialmente previsibles, como podría ocurrir en el caso de un desastre natural, se convierten en imprevisibles porque no pueden ser determinadas con precisión de manera racional. Los estudiosos de estos eventos distinguen entre *riesgo* y *peligro*, y advierten que la dimensión psicológica del *miedo* recorre caminos tan irracionales que hacen aún más difícil la gestión de las emergencias[2]. Esta dificultad afecta también a la dimensión jurídica, tanto a la hora de promulgar normas que hagan frente a la pandemia como en el momento de aplicarlas. Además, estas cuestiones son fruto de una toma de conciencia sobre las mismas bastante reciente, por lo que parece históricamente justificable que algunos asuntos que ahora parecen centrales a la hora de regular la vida en común no hayan sido tratados por el legislador constituyente, que es hijo de su tiempo y por tanto contemplaba eventuales riesgos o peligros basados en su propia experiencia.

La prevención de los daños depende de la capacidad de calcular los riesgos; esto es, de la predisposición de un sistema eficaz de protección civil que cuente con reglas que sean al mismo tiempo ágiles y flexibles, provenientes de una cadena de mando eficaz y que reaccione de forma dinámica, la cual no siempre soporta, incluso en tiempos ordinarios, el peso de las cautelas procedimentales previstas para garantizar la estabilidad democrática. La aparición del virus en Italia no se preveía. La emergencia parecía afectar solo a la lejana China. Se había tomado alguna cautela prohibiendo el aterrizaje de aviones que venían directamente de China, pero nadie imaginaba que en pocos días el servicio sanitario nacional iba a ser sobrepasado por un elevadísimo número de enfermos. Tantos, que en el norte del país se advirtió rápidamente la necesidad de camas, médicos o enfermeras. Era necesario actuar inmediatamente, asumiendo decisiones que, si bien eran complicadas, se hacían indispensables, aunque fueran incompatibles con la observancia de los procedimientos ordinarios.

En Italia la sanidad y la protección civil son competencias regionales. Aunque existe una responsabilidad del Gobierno central en relación con la determinación de las políticas de protección de la salud y un servicio de coordinación central de la protección civil, ambas son competencias que ostentan las regiones. Esto produce significativas diferencias en términos de eficacia para reaccionar a las emergencias, especialmente las sanitarias. Lo cual se complica aún más debido a

[2] P. Legrenzi, *Reazioni al terrorismo. Vulnerabilità, paura, rischio e pericolo*, ed. Il Mulino, 2001, pp. 1024-1029.

una superposición de normas, que a veces han resultado ser contradictorias, y también a causa de las interferencias políticas que han abusado de la pandemia para aprobar presupuestos o hacerse con ventajas electorales.

Además de haber sido modificado en multitud de ocasiones, este complejo sistema de reglas no cuenta con referencias constitucionales claras. Como se ha señalado, la Constitución italiana, como las demás, es hija de su tiempo, por lo que regula únicamente tres escenarios de emergencia. El primero se encuentra recogido en el artículo 16, que garantiza la libertad de permanencia y circulación en todo el territorio nacional, «salvo las limitaciones que la ley establece en términos generales por motivos de sanidad o seguridad». La Constitución no hace una referencia explícita a las emergencias: admite que «motivos de sanidad y seguridad» pueden limitar la libertad de circulación, pero esto solo podrá ser así si está previamente establecido por ley. Trataremos de explicar cómo puede llevarse a la práctica este presupuesto en las circunstancias actuales.

Diferente es el caso recogido en el artículo 78 de la Constitución, el cual se refiere a la declaración del llamado «estado de guerra», que no tiene nada que ver con el asunto que estamos tratando. Por último, se debe hacer referencia al contenido del artículo 77, en el que la Constitución, con muchas cautelas, atribuye al Gobierno la posibilidad de adoptar «medidas provisionales con fuerza de ley» en «casos extraordinarios de necesidad y urgencia». En estos casos —que la doctrina ha calificado tradicionalmente como de *necesaria urgencia* o *urgencia necesitada*— los decretos dictados por el gobierno entran en vigor directamente, y dejan de producir efectos si en los siguientes sesenta días las Cámaras no los convierten en ley. Sin embargo, es bien conocido que la originaria perentoriedad que atribuía la Constitución a este método normativo se ha ido perdiendo a lo largo de los años, y hoy en día la legislación de urgencia ha devenido una forma cuasi ordinaria de producción legislativa en Italia. Esta situación también afecta a la delegación legislativa prevista en el artículo 76, si bien, a su vez, esta debería estar subordinada a la «determinación de principios y criterios directivos» y aplicarse «solo por un tiempo limitado y en relación con objetos previamente definidos». Hay que admitir que Italia vive una permanente crisis política, que ha modificado con la práctica las reglas constitucionales establecidas para hacer frente a las emergencias actuales, las cuales no encuentran cabida en el sistema de fuentes italiano.

La doctrina constitucionalista ha abordado ampliamente estos temas[3]. Se ha profundizado en la cuestión especialmente en lo que concierne a los peligros

[3] Cfr. A. Benazzo, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, 2004; T. E. Frosini, «La libertà personale nell'emergenza costituzionale», en *Democrazie protette e protezione della democrazia* (a cura di A. Di Giovine), Torino, 2005; P. M. Mindus, «Emergenza, costituzione, diritti fondamentali: una guida critica», en *DSP-WP Series*, 2007, 9, pp. 3-74; I. Bono, «Oltre la "mala Protezione civile": l'emergenza come stile di governo», in *Meridiana*, 2009, pp. 85-205; G. Rolla, «Profili costituzionali dell'emergenza», en *AIC*, 2015, 2, pp. 1-26. Para un debate más reciente, V.

derivados del terrorismo[4], que, de hecho, también han provocado la adopción de una serie de normas limitativas de las libertades fundamentales. Estas han sido consideradas un bien sacrificable en relación con los daños producidos a causa del terrorismo, que puede ser interpretado, a su manera, como un virus extremadamente peligroso. Este modo de proceder ha debilitado la fuerza jurídica que se atribuye a los derechos de libertad, protegidos también en los ordenamientos de *common law*[5]. Su importancia deriva especialmente de normas internacionales, que han tratado de imponer a los Estados la obligación de respetar los derechos de las personas, sin que esto dependa del gobierno que ostente el poder en cada momento[6]. De esta forma, la restricción de derechos por motivos de emergencia tendría que ser lo más limitada posible en el espacio y en el tiempo[7].

Sin embargo, debemos admitir lo que es evidente: la ley no lo puede todo, y la emergencia produce derecho. A veces, ajustándose a lo establecido en las normas ordinarias[8]; en otras ocasiones dictando normas *ad hoc*[9]. Tras la Segunda Guerra Mundial la humanidad ha tratado de darse normas que tuvieran en cuenta el *principio de precaución*, que ha generado un auténtico y verdadero *derecho del miedo*[10]. El miedo impone al legislador elecciones complicadas, a veces por encima de sus capacidades. Sin embargo, en otras ocasiones prevalecen algunos intereses particulares sobre aquellos que son comunes y en vez de decisiones valientes y de largo alcance, se dictan normas inciertas, imprecisas y apresuradas.

3. El régimen jurídico de la emergencia antes de la COVID-19

Normalmente, el plan establecido para reaccionar ante una emergencia no es demasiado complicado. El primer paso consiste en la atribución de poderes

---

Baldini, «Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione», in <dirittifondamentali.it>, n.º 1/2020, p. 591-593; C. Buzzacchi, «Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"», en <lacostituzione.info>, 2 marzo 2020; L. A. Mazzarolli, «"Riserva di legge" e "principio di legalità" in tempo di emergenza nazionale», en <Federalismi.it>, *Osservatorio emergenza Covid-19*, 23 Marzo 2020, p. 9.

[4] B. Ackerman, *La Costituzione di emergenza*, Roma, 2005; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e Costituzioni democratiche*, Bologna, 2006.

[5] D. Dyzenhaus, *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*, Cambridge, 2006.

[6] R. Higgins, «Derogations under Human Rights Treaties», in *BYIL*, 1976-77, pp. 281-320.

[7] L. Zagato, «L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani», en *Deportate, esuli e profughe*, 2006, 5-6, pp. 137-156.

[8] O. Gross, F. Ni Aoláin, *Law in Times of crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge, 2006.

[9] J. Ferejohn, P. Pasquino, «The Law of the exception. A typology on emergency Powers», *I.CON*, 2004, pp. 210-239.

[10] C. R. Sunstein, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010; cfr. también O. Di Giovine, «Un punto di vista alternativo? Dal diritto della paura al diritto alla paura», en *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2019, pp. 239-262.

especiales a un *comisario*, que puede tomar decisiones de forma inmediata dentro de sus competencias. Este se encuentra liberado de una visión prospectiva de futuro, no debe ejercitar tampoco ninguna clase de virtud política, y su ética no coincide con la del ciudadano medio. Como ya he señalado, la Constitución no regula la cuestión de las emergencias más allá de las posibilidades que expresamente han sido mencionadas. Con todo, la República italiana ha tenido que hacer frente a multitud de emergencias, y por ello ha sido necesario dotarse de una legislación ordinaria *ad hoc*.

Hasta 1970, la emergencia había sido gestionada por el Cuerpo Nacional de Bomberos, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, que intervenían cuando era necesario con su logística militar en apoyo de las necesidades civiles. El servicio de protección civil, y las sucesivas normas sobre auxilio y asistencia a poblaciones que habían sufrido «calamidades naturales o catástrofes», fueron diseñadas durante los años en los que se llevó a cabo el proceso de descentralización territorial. Por ello, la protección civil es una competencia atribuida a las regiones, si bien con la coordinación de la Administración central, a través del Ministerio del Interior y las Prefecturas[11].

Este sistema iba a ser después regulado por la ley n.º 225, de 24 de febrero de 1992, que finalmente implantó el *Servicio Nacional de Protección Civil,* modificado por el Decreto legislativo n.º 1, de 2 de enero de 2018. Estas son, hasta hoy, las principales fuentes del régimen jurídico que salvaguarda «la integridad de la vida, los bienes, las poblaciones o el medio ambiente de daños o del peligro de daños derivados de calamidades naturales, catástrofes u otros eventos de esta índole». La coordinación nacional corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros, pero las actividades de protección civil se desarrollan por parte de otras administraciones. Así pues, la protección civil nacional mantiene la coordinación de intervenciones articuladas por las entidades locales, y con la necesaria, indispensable e insustituible contribución de los oportunos organismos de voluntariado de protección civil. De esta forma, nos encontramos ante un marco general cuyo diseño recuerda la piel de un leopardo.

Desde nuestro punto de vista, lo que más interesa es que la ley de 1992 reguló por primera vez el «estado de emergencia», entendido como un período de tiempo encaminado a «eliminar los obstáculos que dificulten la recuperación de unas condiciones de vida normales», dañadas por un evento catastrófico. Durante el «estado de emergencia», el Presidente del Consejo de Ministros —también para decreto del jefe de departamento para la protección civil, u otro sujeto *ad hoc*— asume especiales poderes regulatorios que pueden incluso derogar la normativa ordinaria, con el único límite del respeto de los —no muy claros— «principios generales del ordenamiento jurídico» y, después de la reforma de 2018, también «las normas de la Unión Europea». No es necesario entrar

[11] En España, la equivalencia serían las Delegaciones del Gobierno (nota de los traductores).

en detalles, aunque sí parece oportuno recordar que, durante el «estado de emergencia», esos poderes especiales pueden ir más allá de los límites de la ley. Esto significa que, independientemente de la forma adoptada —decisión, ordenanza, decreto— las disposiciones dictadas en estos momentos revisten fuerza y valor de ley.

Vale la pena recordar que nuestro ordenamiento ya preveía la posibilidad de atribución de poderes especiales de reglamentación en casos de urgencia y necesidad, especialmente en materia de higiene y sanidad pública. Así lo hace la ley 833 de 1978, asignando competencias regulatorias al Ministro de Sanidad (con eficacia que se extiende a todo el territorio nacional o a una parte del mismo que comprenda varias regiones), a los Presidentes de Junta regional y a los Alcaldes (con eficacia que se extiende, respectivamente, a la región o a una parte de su territorio que comprenda varios municipios, y al término municipal). En relación con la coordinación institucional, en el caso de emergencias sanitarias o de higiene pública de carácter exclusivamente local, las ordenanzas pueden ser adoptadas por el Alcalde de la localidad en cuestión. En los demás casos, la adopción de disposiciones de urgencia, incluida la constitución de centros de referencia o asistencia, corresponde al Estado o a las regiones, dependiendo de la dimensión de la emergencia y de la medida en que afecte a varios territorios regionales. La ley no impone límites a estos poderes que, sin embargo, tienen que ser ejercitados solo cuando se hubiera previamente declarado el «estado de emergencia», debiendo estar limitados a las necesidades que pudieran surgir para salvaguardar la salud pública.

4. El régimen jurídico de la emergencia durante la COVID-19

Sobre las bases antes indicadas, se ha insertado un conjunto normativo que pretende gestionar la emergencia provocada por la necesidad de hacer frente a la propagación del coronavirus SARS-CoV-2, responsable de la enfermedad COVID-19. La primera disposición al respecto fue adoptada por el Ministro de Sanidad el 30 de enero de 2020 (hacía referencia a la limitación de aterrizajes en Italia de aviones provenientes de China). El día después, el Consejo de Ministros asumía la decisión de declarar el Estado de emergencia por «riesgo sanitario», por un período de seis meses, autorizando al Jefe del Departamento de Protección Civil a adoptar normas específicas, incluso «derogando cualquier disposición vigente», aunque siempre «respetando los principios generales del ordenamiento jurídico». Desde ese momento, se sucedieron diferentes disposiciones que implicaban una restricción de libertades fundamentales. El 23 de febrero de 2020 fue adoptado un Decreto-ley (n.º 6) que obliga a las autoridades competentes a adoptar «cualquier medida para contener y gestionar de forma adecuada y proporcionada la evolución de la situación epidemiológica», entre las cuales figura la «suspensión de manifestaciones o iniciativas de cualquier

naturaleza, de eventos y de cualquier forma de reunión en lugar público o privado, también de carácter cultural, lúdico, deportivo o religioso, incluso si fueran desarrollados en lugares cerrados abiertos al público».

Posteriormente, se han dictado otros decretos y ordenanzas, a distintos niveles[12], y un posterior Decreto-ley (25 de marzo de 2020, n.º 19), que, aun modificando algunas modalidades de ejercicio de los poderes de emergencia, venía en esencia a confirmar las limitaciones que habían sido previamente adoptadas, que incluían «la suspensión de las ceremonias civiles y religiosas o la limitación de entrada a lugares destinados al culto».

5. La libertad religiosa en la normativa de emergencia del COVID-19

De la breve descripción que se ha hecho en el apartado anterior se observa que la libertad religiosa fue objeto inmediatamente de limitaciones, si bien es cierto que al mismo tiempo se suspendían otras libertades fundamentales. Por tanto, no pienso que respondan a una intención de discriminación por parte del Gobierno. La razón de que se suspendieran las reuniones públicas estaba directamente relacionada con la finalidad de eliminar las causas de contagio. Como el virus circula a través de las personas, limitar los desplazamientos y las ocasiones de contacto se presenta como una exigencia objetiva, que no puede sino comprender también una limitación al ejercicio colectivo del culto.

No obstante, en Italia ha surgido una cierta polémica respecto a una supuesta mayor resistencia de los derechos de libertad religiosa en comparación con otros derechos de libertad, que también han sido suspendidos. Algunos han defendido que una suspensión dictada por actos unilaterales contradecía las garantías establecidas por vía concordataria[13]. Esta posición recuerda opiniones análogas expresadas en Alemania, y avaladas por la jurisprudencia constitucional de ese país, aunque se fundamenten en presupuestos constitucionales y legislativos distintos de los italianos[14].

Es preciso recordar, por otro lado, que la posibilidad de limitar derechos de libertad no es nueva. Esta ha sido ampliamente estudiada, y en años recientes desarrollada también en relación con las conocidas como «excepciones de emergencia». Creo que no me equivoco al indicar que el último momento histórico

---

[12] Se puede encontrar una relación en: <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioNormativaNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&anno=2020>.

[13] V. Pacillo, «La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia», 16 marzo 2020, en *OLIR*, <https://www.olir.it/focus/vincenzo-pacillo-la-sospensione-dei-diritti-nel-tempo-della-pandemia/>.

[14] Cfr. S. Testa Bappenheim, «State of emergency and religious freedom: constitutional stress in German law (art. 4 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany)», in *Diresom Papers* (<www.diresom.net>), 1 de junio de 2020.

en que este debate se ha reactivado a nivel mundial coincide con la emergencia generada por la oleada de ataques terroristas iniciados con el atentado contra las Torres gemelas de Nueva York en 2001. Desde aquel momento, legisladores y juristas en general se han preguntado sobre la ponderación entre derechos fundamentales. En realidad, la cuestión es más política que jurídica, dado que la gestión de las emergencias requiere un esfuerzo técnico que comporta la protección de las libertades fundamentales en juego.

Hace algunos años, trabajé en un proyecto de investigación interdisciplinar que se centraba en este tema[15]. Hablábamos concretamente de «libertades asustadas»[16], y personalmente traté de destacar la importancia que el miedo juega en tiempos críticos[17], especialmente cuando las crisis no parecen destinadas a terminar en poco tiempo, como ocurre con las conocidas como crisis estructurales. Ahora bien, todos aceptamos que, frente a las emergencias, el ordenamiento jurídico pueda utilizar instrumentos excepcionales que incluso sacrifiquen libertades fundamentales y derechos inviolables. Todo ello, al menos, «cuando la emergencia es esporádica, excepcional y temporal», pero ¿qué ocurriría si las emergencias se convirtieran en permanentes?[18].

La gestión de crisis como la financiera y la del terrorismo nos ha dado justamente esta lección: «lo excepcional se ha convertido en cotidiano. Así, también las repercusiones en relación con el nivel de protección de los derechos fundamentales corren el riesgo de transformarse de contingentes en duraderas y quizás en irreversibles»[19]. En otras palabras, los instrumentos excepcionales justificados por la gestión de la emergencia han dejado marcas permanentes: pero sobre todo —y esto es un dato socialmente dominante— no han demostrado ser eficientes, en cuanto no han intervenido sobre las causas profundas que han provocado la emergencia. Por el momento, el miedo *quizás* disminuya, pero si percibimos que el precio pagado por la pérdida de las libertades no traerá *con certeza* los resultados esperados en términos de una mayor seguridad, la conclusión es que estamos sufriendo estas limitaciones de derechos pero al mismo tiempo no las soportamos. Por lo demás, el terrorismo no ha terminado, la crisis financiera no se ha resuelto, le desigualdad social continúa creciendo, y de esta forma nos encontramos cada vez más predispuestos a correr el riesgo de que el virus se extienda con tal de volver a la vida que llamamos *normal*. La psicología de la catástrofe se entremezcla con la de la emergencia estructural, y la necesidad de ver el final del túnel impide observar el dato socialmente im-

---

[15] Cfr. *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, a cura di F. Dal Canto, P. Consorti e S. Panizza, Pisa, 2016.

[16] Cfr. *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempo di crisi*, a cura di P. Consorti, F. Dal Canto e S. Panizza, Pisa, 2016

[17] P. Consorti, «La paura della libertà religiosa», en *Le libertà spaventate*…, cit., pp. 43-49.

[18] F. Dal Canto, «Presentazione», en *Libertà di espressione*…, cit., p. 6.

[19] F. Dal Canto, *ibidem*.

perante: los sacrificios impuestos por la legislación de emergencia no conducen a los resultados esperados.

Una segunda lección la extraemos en relación con la dimensión jurídica: el análisis de las crisis nos hace ver la importancia social que juega el derecho, que al mismo tiempo está condicionado por el miedo y es causa de preocupaciones posteriores. Las crisis provocan cambios jurídicos —llevan a reducir las libertades— que hacen aumentar conjuntamente el miedo y la sensación de inseguridad. Estos aspectos no pueden afrontarse solo desde la perspectiva de los instrumentos jurídicos, si bien estos pueden ayudar a soportar el impacto de la emergencia, haciendo compatibles los deberes de solidaridad con los derechos de libertad. La experiencia de la legislación de emergencia producida en Italia durante los primeros meses de 2020 ha mostrado también algunas debilidades estructurales, en parte atribuibles a la responsabilidad de una clase política poco habituada a enfrentarse a planificaciones o proyectos a largo plazo. De hecho, la ausencia de una perspectiva de futuro debilita también las decisiones de emergencia, y puede incluso frustrar el sentido mismo de los sacrificios realizados en el contexto de la gestión inicial de la emergencia. Para recoger frutos duraderos, es necesario llamar a la responsabilidad personal junto con el ejercicio de obligaciones de solidaridad. En el momento en que se reivindica el ejercicio de derechos, también es necesario cumplir con los propios deberes de solidaridad. Lo cual es como decir: el tiempo de los derechos tiene que ir acompañado de un tiempo de los deberes[20].

Desde este punto de vista, la respuesta italiana no ha sido del todo congruente. Por ejemplo, la prohibición de desplazamientos ordinarios y la suspensión de las ceremonias religiosas no han ido acompañadas de un cierre general de los lugares de culto; estos permanecían abiertos, aunque la entrada solo estaba permitida a aquellos que podían salir de su residencia por motivos permitidos por la ley, que no incluían la práctica del culto. Esta interpretación fue también corroborada por una nota ministerial[21], que confirmaba que la entrada a una iglesia abierta solo era posible si el edificio se encontraba en el camino comprendido para realizar otras actividades que estaban permitidas. Es decir, se podía entrar en una iglesia abierta si se estaba en la calle para ir a hacer la compra, pero no se podía salir de casa para ir a la iglesia.

Esta solución era deficiente en la medida en que no reconocía la debida importancia a las necesidades religiosas, que para muchos comprende prácticas individuales pero realizadas en lugares de culto. El hecho de que se hubieran

---

[20] Recientemente, sobre el tema: G. ZAGREBELSKY, *L'età dei diritti,* Torino, 2017; S. CASSESE, *Il buon governo. L'età dei doveri,* Milano, 2020.

[21] «Nota» de la Dirección General de Asuntos Religiosos (Ministerio de Interior), dirigida a Mons. Ivan Maffeis, subsecretario de la Conferencias Episcopal Italiana, del 28 de marzo de 2020. Disponible en: <https://diresom.net/2020/03/28/italy-a-letter-to-episcopal-conference-by-the-ministry-of-interior/>.

prohibido las celebraciones colectivas no llevaba consigo necesariamente la suspensión de otras prácticas de culto individuales. El debate público se ha llenado de comparaciones discutibles: alguno ha puesto de manifiesto que, si se podía entrar en un supermercado para aprovisionarse de comida para el cuerpo, se tendría que haber permitido —¿con la misma atención?— entrar también en lugares de alimento espiritual. Esta es cuestión muy complicada desde el punto de vista religioso, dado que la interpretación del derecho a manifestar colectivamente las creencias religiosas tendría que ser valorado con la debida atención a la autonomía confesional, en Italia reconocida por el artículo 8, segundo párrafo, de la Constitución, y por tanto contando también con la perspectiva intraconfesional, en la medida en que esta incide sobre los derechos y deberes de los fieles.

No hay que olvidar que las decisiones sobre el cierre de los lugares de culto y la suspensión de las «ceremonias religiosas» fueron decididas también por los órganos confesionales de forma independiente, y no solo como consecuencia de las normas estatales. Por ejemplo, el cambio de las celebraciones católicas a una modalidad virtual (*on line*), como remedio para hacer frente a la imposibilidad de convocar al pueblo físicamente, ha sido desarrollado en el ámbito de la autonomía confesional.

6. Libertad religiosa *versus Libertas Ecclesiae*

La libertad religiosa está explícitamente tutelada por la última parte del artículo 19 de la Constitución italiana, que reconoce a todos los ciudadanos el derecho a ejercitarla en privado o en público, con el único límite de los ritos contrarios a las buenas costumbres. Para algunos, la previsión explícita de un solo límite indicaría que dicha libertad no admite otras restricciones. Se trata de una lectura que encuentra razones a su favor[22]. Sin embargo, esta interpretación necesita de un contexto histórico —que no puedo desarrollar en esta sede[23]— y de una lectura constitucionalmente equilibrada. Desde este último punto de vista, se debe observar que las suspensiones aquí examinadas dependen de actos normativos emanados durante el estado de emergencia, y por tanto se fundan en deberes inderogables de solidaridad. Por consiguiente, el derecho de libertad de culto también puede sufrir ajustes, derivados de la obligación de impedir el contagio y la muerte de otras personas.

---

[22] Si bien es cierto que no se puede ignorar la jurisprudencia constitucional sobre los conocidos como «límites implícitos». *Vid.* N. Marchei, «La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 5, pp. 64-68. En relación con la cuestión de la libertad de reunión religiosa, véase también la sentencia de la Corte Costituzionale de 18 marzo 1957, n.º 45.

[23] Me permito remitirme en este punto a P. Consorti, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

En este sentido, no puedo entrever ninguna restricción injustificada o desproporcionada, dado que la libertad religiosa ha sufrido, en principio, las mismas restricciones que otros derechos.

Por lo demás, creo que es necesario —o, al menos, oportuno— entender la protección constitucionalmente concedida a la libertad de culto en el marco de las garantías reconocidas por el conjunto de tratados internacionales en materia de derechos humanos que, desde 1948, han construido una red más detallada de protección de los derechos de libertad. Para el ordenamiento italiano, tienen especial relevancia en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y, en el plano regional, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), además de, desde un punto de vista supranacional, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estos documentos reconocen la importancia de la libertad religiosa, pero al mismo tiempo admiten posibles restricciones dictadas por ley si fuera necesario para la tutela de la salud pública (art. 18 del Pacto y arts. 9 y 14 del CEDH). Desde esta perspectiva, las limitaciones a la libertad de culto podrían ser criticadas solo si no fueran «necesarias» en relación con el sistema internacional de protección de derechos fundamentales que se ha expuesto, en cuanto implicarían un supuesto de *discriminación*, o no fueran adoptadas a través de un acto que tuviera fuerza de ley.

En relación con el primer punto, ya he señalado que las normas italianas no han discriminado la libertad religiosa respecto a otras libertades, las cuales han sido todas ellas limitadas por las mismas razones de contención del contagio. Respecto al segundo aspecto, creo que debe tenerse en cuenta que el instrumento normativo adoptado, a pesar de no haber revestido siempre la forma de ley, ha sido en esencia equiparable con ella, con arreglo a las normas establecidas para las emergencias, que atribuyen facultades para dictar decretos los cuales incluso pueden llegar a derogar la ley[24].

En sede doctrinal se ha puesto de manifiesto otra duda de legitimidad acerca de la limitación adoptada específicamente a la libertad religiosa de los católicos, en cuanto es objeto de protección específica, atribuida por el artículo 7 de la Constitución al régimen concordatario. Como ya ha sido apuntado, esta posición suele centrarse no tanto en el contenido de las disposiciones de emergencia, sino al hecho de que han sido adoptadas sin una previa interlocución entre Estado e Iglesia. La idea que subyace en esta tesis parece que está influida por la tendencia a considerar la libertad de culto como un asunto prioritariamente eclesiástico, que forma parte del ámbito de actuación de la Iglesia católi-

[24] Sobre este punto, me remito a N. Colaianni, «La libertà di culto al tempo del coronavirus», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 7, spec. pp. 26 e 27, el cual expresa de forma completa las cuestiones en juego, si bien es cierto que no hace referencia a la —aunque débil, si queremos llamarla así— liberalización únicamente formal de los poderes de reglamentación que provienen del Estado de emergencia. *Vid*., también, A. Licastro, «Il Lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia», en línea, n.º 1/2020, pp. 222-233.

lica, intangible —sin ninguna excepción— para el Estado. Una especie de *res mixta* que, en la lógica del reparto de poderes, impondría al Estado una obligación de diálogo previo con la otra parte, también en los casos de que hubiera que contener una emergencia. A mí me parece que esta idea, que en teoría puede llegar a ser razonable, sufre del ya mencionado defecto de «simplificación de emergencia», probablemente debido a una falta de atención a las propias fuentes —aunque son inciertas y criticables— del derecho de emergencia[25], que necesariamente prevalecen sobre el marco normativo general y también sobre las reglas de cortesía diplomática.

Se trata de un enfoque tradicional que se apoya en argumentos históricos superados por la realidad de los hechos. La libertad de culto y, más en general, la libertad religiosa, son sin duda, materias de competencia estatal, ligadas a la expresión de la libertad religiosa individual de «todos» (art. 19 de la Constitución), que siguen sujetas a una sustancial bilateralidad dialógica (art. 11 TUE y art. 17 TFUE) y, si se quiere, institucional por lo que concierne a las relaciones con las confesiones religiosas contempladas en el artículo 8 de la Constitución, pero sin constituir una excepción respecto de la competencia exclusiva estatal sobre la regulación de la emergencia. Como he dicho antes, esa normativa es deficiente y mejorable desde muchos puntos de vista, pero no creo que pueda subordinarse de forma realista al diálogo con las confesiones religiosas, lo cual constituiría una carga procedimental que potencialmente podría dificultar la gestión de la emergencia. En otras palabras, no me parece razonable utilizar los tradicionales parámetros interpretativos ordinarios en los casos de clara emergencia.

En el plano de los hechos históricos, me parece que las confesiones religiosas han asumido autónomamente decisiones de emergencia para enfrentarse al contagio sin plegarse necesariamente a las indicaciones estatales[26].

---

[25] Me da la impresión de que algunos autores no tienen en cuenta el conjunto de la «jerarquía de las fuentes de emergencia». Un ejemplo de esta laguna analítica se observa en R. SANTORO, «La tutela penale del sentimiento religioso ai tempi del Covid-19: il caso del turbamento di funzioni religiose da parte delle Forze dell'ordine», en *Olir*, 22 de abril de 2020 (<https://www.olir.it/focus/raffaele-santoro-la-tutela-penale-del-sentimento-religioso-ai-tempi-del-codiv-19-il-caso-del-turbamento-di-funzioni-religiose-da-parte-delle-forze-dellordine>), quien interpreta el caso concreto tomando como base la normativa ordinaria, sin tener en cuenta que la legislación de emergencia vigente impone, a la autoridad que detecta una violación de las medidas impuestas para la prevención del contagio, que «impida su continuación». El caso de la interrupción urgente de una ceremonia prohibida porque es peligrosa, en mi opinión, no puede ser abordado según los criterios interpretativos ordinarios, tomando como referencia únicamente el respeto al orden público. Sería como decir que, conociendo el hundimiento del techo de una iglesia, las fuerzas del orden no pueden interrumpir una celebración sin dar «un previo aviso a la autoridad eclesiástica competente», o que deban esperar hasta el final de la celebración, confiando en que la estructura del edificio se mantuviera en pie y se derrumbara solo cuando la ceremonia se hubiera terminado.

[26] El Estado no puede tener un conocimiento exacto de los acontecimientos. Hay que confiar en gran medida en las fuentes periodísticas, a menudo contradictorias y, en cualquier caso, sin referencias al contenido de las interlocuciones que parece haber habido entre representaciones

En todo caso, en la doctrina se han alzado fuertes voces en defensa de una bilateralidad que se ha echado en falta[27]. Una vez más, el argumento discurre, simultáneamente, por los cauces de una aceptación sustancial del estado de emergencia y de una abierta crítica a la insensibilidad institucional que omitió la necesaria relación con las confesiones. Se trata de una cuestión que, sin duda, merece una atención cuidadosa, y que, lamentablemente, se extiende a una más amplia confusión institucional que ha caracterizado las relaciones entre el Estado y las regiones, entre la protección civil nacional y los equipos locales, y que ha dejado al descubierto los importantes problemas estructurales del servicio sanitario. Así pues, aun siendo clara la débil capacidad de reacción unitaria de las instituciones italianas a la emergencia sanitaria, no creo que debamos quejarnos también por una violación de la bilateralidad pacticia, que, por lo demás, es víctima de una desidia que dura ya décadas y no puede desaparecer mágicamente en tiempos de emergencia.

Desde este punto de vista, me parece oportuno reiterar que la libertad religiosa no es un asunto que pueda dejarse únicamente a la autonomía confesional. Es expresión de un derecho de libertad que el Estado garantiza y protege a todos, también los no creyentes. Ante la presencia de razones excepcionales que requieren preservar la vida de hombres y mujeres, el Estado está legitimado para suspender temporalmente, y de manera bien definida, el ejercicio de los derechos de libertad, incluida la religiosa. Por su parte, las instituciones confesionales tienen el deber de contribuir, en la medida que les corresponde, a apoyar la prevención del contagio, y por lo tanto también adaptando sus reglas a las necesidades dictadas por la emergencia. Algunas polémicas surgidas en estas circunstancias han revelado muchas debilidades, que se pueden superar con creatividad política e inteligencia doctrinal, procurando mantener firmes los objetivos de solidaridad social, sin dejarlos caer ante una absoluta y formalista interpretación de derechos y prácticas concebidos para momentos ordinarios.

---

estatales y confesionales, al menos *ex parte Ecclesiae catholicae*. Por ejemplo, en la Nota de aclaración firmada por el Jefe del Departamento de Libertades Civiles e Inmigración (Dirección Central de Asuntos Religiosos) del Ministerio de Interior, Michele di Bari, en respuesta a algunas preguntas de la Conferencia Episcopal Italiana, 28 de marzo de 2020, se hace referencia a una mínima fase de interlocución entre el Estado y la Iglesia, pero las normas en cuestión parecen aptas para dar cabida a una «bilateralidad de emergencia», suponiendo que existiera una necesidad en ese sentido.

[27] Véase V. Pacillo, «La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 8, pp. 85-94. *Vid*. también la nota de los profesores y especialistas de derecho eclesiástico y canónico de la Università della Campania «Luigi Vanvitelli»: *In difesa della bilateralità pattizia nell'equilibrio tra diritto emergenziale e libertà religiosa*, Comunicado de la Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli», 29 de abril del 2020.

7. Emergencia y diálogo

Las restricciones adoptadas en marzo se relajaron progresivamente cuando la epidemia comenzó a ser más manejable. El Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 26 de abril de 2020, consolidado por el Decreto-ley 16 de mayo de 2020, n.º 33, que ha permitido la celebración de funerales, «con la exclusiva participación de parientes y, en todo caso, hasta un máximo de quince personas, con una ceremonia a realizar preferentemente al aire libre, usando protección de las vías respiratorias y respetando estrictamente la distancia de seguridad interpersonal de al menos un metro» (letra i. del art. 1).

En este marco de recuperación gradual de las actividades, las autoridades confesionales han intentado establecer una relación con las autoridades estatales, con el fin de establecer directrices lo más homogéneas posibles a nivel nacional para garantizar también la reanudación del culto colectivo. La cuestión ha suscitado un interesante debate público, en la medida en que se sugirió que la Iglesia católica estaba experimentando una restricción ilegal de su autonomía y sufría la subordinación a normas estatales que pretendían regular aspectos típicos de la expresión religiosa[28]. La resistencia de las autoridades eclesiásticas se expresó a través de un duro comunicado en el que la Conferencia Episcopal Italiana acusaba de «arbitrariedad» a las decisiones gubernamentales, y reivindicaba una legítima comprensión del ejercicio de la libertad de culto[29]. También las otras confesiones religiosas han pedido a la autoridad pública que tome decisiones capaces de equilibrar las necesidades de culto con las necesarias precauciones sanitarias[30].

Dado que la Presidencia del Consejo no había —y aún no ha— revocado los Comités competentes para el diálogo con las confesiones religiosas, el punto de conexión se ha localizado en la Dirección Central de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior, que mantuvo los oportunos contactos con las confesiones religiosas. En este contexto, cabe señalar la actividad desarrollada por el grupo de investigación DiReSoM (Derecho y Religión en las Sociedades Multiculturales), que el 27 de abril publicó un *position paper* con el título «Propuesta para una reanudación prudente y segura de las celebraciones religiosas». Esta propuesta definió algunas líneas de conducta útiles para la recuperación gradual

---

[28] Esta orientación fue expresada por ejemplo por R. Di Mattei, *Nuovi scenari nell'epoca del Coronavirus Il Coronavirus è un castigo divino? Considerazioni politiche, storiche e teologiche*, en *Corrispondenza romana*, 16 de marzo del 2020.

[29] Conferencia Episcopal Italiana, Dpcm: *la posizione della Cei*, 26 de abril de 2020, en <https://www.chiesacattolica.it/dpcm-la-posizione-della-cei/> (última visita el 3 de julio del 2020); *vid*. F. Botti, *Bagattelle per una pandemia*, en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 9, pp. 13-20.

[30] Por ejemplo, véase el Comunicato della Comunità ebraica di Roma del 28 de abril del 2020, <https://diresom.net/2020/04/28/the-note-by-the-chiefrabbi-of-rome-riccardo-di-segni-on-the-reopening-of-places-of-worship/> (visitado el 3 de julio de 2020).

del culto comunitario, sin perjuicio de la salud pública y personal[31]. En esos mismos días, el Gobierno asumió la responsabilidad de involucrar más al Parlamento antes de adoptar nuevas decisiones de urgencia, y aceptó la necesidad de concordar con las confesiones religiosas los protocolos apropiados para la celebración del culto. El artículo 1, n.º 1, del Decreto-ley 33/2020 dice: «Las funciones religiosas con participación de personas se desarrollarán con respeto a los protocolos firmados por el Gobierno y las respectivas confesiones que contienen las medidas adecuadas para prevenir el riesgo de contagio».

Estos Protocolos han sido adoptados siguiendo dos vías paralelas: una para la Iglesia católica y otra común a todas las demás confesiones. En el primer caso, la CIE presentó un protocolo validado por el Comité Técnico Científico el 6 de mayo de 2020, firmado solemnemente el 7 de mayo en el Palazzo Chigi por el Presidente de la Conferencia Episcopal, por el Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra del Interior. En el segundo caso, el Ministerio del Interior ha seguido un procedimiento muy innovador, ya que no sólo ha examinado las solicitudes procedentes de las diferentes comunidades de fe, sino que las discutió en una reunión telemática en la que se desarrolló una conversación que permitió identificar especificidades individuales[32]. Sobre la base de ese debate, se han elaborado seis protocolos diferentes, validados por el Comité Técnico Científico los días 12 y 14 de mayo, y por lo tanto también firmados solemnemente el 15 de mayo de 2020 en el Palazzo Chigi por los representantes de las diversas comunidades religiosas, por el Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra del Interior[33].

Estas prácticas han conseguido sobreponerse a las dificultades que en el pasado, tanto remoto como próximo, han bloqueado la evolución de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. Los Protocolos tienen, en primer lugar, el mérito de fundamentarse en el principio de la igual libertad de las confesiones religiosas, sin distinguir entre las que tienen o no acuerdo con el Estado, ni tampoco entre comunidades que están reconocidas o no según la ley sobre los cultos admitidos. En segundo lugar, dan cuerpo a una práctica de diálogo colectivo, laica e inclusiva[34]. Los contenidos son obviamente similares,

---

[31] DiReSoM, *Proposta per una cauta ripresa in sicurezza delle celebrazioni religiose*, 27 de abril de 2020, en: <https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/04/position-paper_diresom-1.pdf> (visitado el 3 de julio de 2020).

[32] La reunión se celebró el 5 de mayo de 2020.

[33] Cfr. M. L. Lo Giacco, «I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 12, pp. 107-114.

[34] Por ejemplo, los Testigos de Jehová, que no participaron en la reunión del 5 de mayo, se adhirieron proponiendo su propio protocolo (véase <https://diresom.net/2020/05/25/covid-19-protocol-for-the-christian-congregation-of-jehovahs-witnesses/>, última visita el 3 de julio del 2020), y también la Iglesia neoapostólica ha acogido y hecho propias las indicaciones colectivas, extendiéndolas a las comunidades italianas.

aunque respetuosos con las diferencias individuales[35], y preludian un desarrollo más sustancial y menos institucional de las futuras relaciones entre Estado y religiones[36]. En particular, constituyen un precedente útil para que el Estado pueda preparar modelos de relaciones capaces de escuchar las necesidades espirituales, tanto personales como colectivas, y hacerse cargo de ellas en una dimensión concreta de desarrollo de las potencialidades colectivas.

A este respecto, la gestión de emergencia del COVID-19 ha dado una lección útil en el sentido de compartir modelos y prácticas comunes que pueden contribuir al progreso material y espiritual de la sociedad.

[35] *Vid*. S. Baldetti, «Quadro sinottico relativo ai protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica», 19 de mayo del 2020, en: <https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/05/sinossi-protocolli-acattolici.pdf> (visitado el 3 de julio de 2020); en sentido crítico, *vid*. G. Macrì, «Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) "fotocopia"», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 11, pp. 68-77.

[36] Cfr. M. Ricca, «Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi», en *Calumet-intercultural law and humanities review*, 2016, pp. 1-40.

Capítulo 8

Polonia: La libertad religiosa en tiempos de la pandemia del COVID-19[1]

Wojciech Brzozowski
Uniwersytet Warszawski (Universidad de Varsovia)

SUMARIO: 1. Introducción.—2. Aproximación al contexto polaco.—3. El sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado.—4. Acceso a las prácticas religiosas.—5. La cooperación de las comunidades religiosas con el Estado.—6. La enseñanza de la religión.—7. Finanzas de las asociaciones religiosas.—8. Consideraciones finales.

1. Introducción

Polonia pertenece al grupo de países relativamente poco afectados por la pandemia de coronavirus (COVID-19). En febrero de 2020, algunos pacientes con sospecha de infección por COVID-19 fueron ingresados en el hospital, pero el primer caso no fue hallado sino hasta el 4 de marzo de 2020. Según los datos disponibles correspondientes al 1 de septiembre de 2020, la infección se ha detectado hasta ahora en 67922 personas, de las cuales 2058 han muerto y 47030 se han recuperado[2]. La mayoría de los nuevos casos se registraron el 21 de agosto de 2020 (903 casos). Actualmente, el crecimiento diario de las infecciones se mantiene estable —y bastante alto— pero es difícil adivinar cómo se desenvolverá la situación en el otoño.

Cabe señalar que ya en las primeras etapas de la epidemia las autoridades polacas aplicaron severas restricciones para contener la transmisión del virus, incluso el cierre casi total del espacio aéreo y restricciones para salir de los hogares. Las medidas jurídicas adoptadas para impedir la propagación de la enfermedad limitaron o modificaron fuertemente el ejercicio de muchos derechos y libertades. El tema de este artículo es el análisis de los efectos que la lucha

[1] El artículo se basa en los datos disponibles al 1 de septiembre de 2020. Más tarde la situación epidemiológica se deterioró considerablemente.

[2] *Vid*. las estadísticas disponibles en <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/poland>; <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>. Último acceso a todas las fuentes digitales citadas en esta obra: 1 de septiembre de 2020.

contra la epidemia en Polonia ha tenido sobre el ejercicio de la libertad religiosa. Los objetivos de este análisis son: primero, la identificación de los factores característicos de la situación en Polonia; segundo, la evaluación de la legitimidad de las medidas adoptadas, que se entiende aquí como adecuación jurídica, no epidemiológica, moral o política; tercero, la evaluación de los posibles efectos de estos acontecimientos en la evolución de la situación y en la futura condición de las comunidades religiosas en Polonia.

El artículo parte de la identificación de los factores que distinguen a Polonia de otros países en cuanto al impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la libertad de religión (sección II). A continuación, se presenta brevemente el modelo jurídico de las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el sistema de fuentes de derecho eclesiástico del Estado; por limitaciones de espacio abordamos el tema solo en la medida indispensable para comprender cuáles fueron los medios jurídicos disponibles en Polonia para responder a la pandemia (sección III). A continuación, en el presente informe se examinan en orden cronológico las medidas jurídicas relacionadas con la lucha contra la pandemia (sección IV) y la actitud de las comunidades religiosas respecto de las restricciones establecidas (sección V). Las siguientes secciones tratan del impacto de la pandemia en la enseñanza religiosa (sección VI) y las finanzas de las iglesias (sección VII). El final contiene una evaluación sintética de cómo las autoridades polacas abordan la pandemia en el contexto del respeto de la libertad religiosa.

2. Aproximación al contexto polaco

La pandemia de COVID-19 muestra ciertas características que pueden darse en cualquier parte del mundo, relacionadas con las características biológicas del virus y las vías de transmisión. Esto hace que el impacto de la situación epidemiológica en el ejercicio de la libertad religiosa sea, hasta cierto punto, fuente de dificultades similares para el legislador nacional con respecto a otras latitudes, en particular en lo que respecta a la posibilidad de reunirse en los templos con el fin de realizar las actividades de culto en condiciones de proximidad física. Sin embargo, al mismo tiempo, hay circunstancias locales que determinan que en los tiempos del COVID-19 la posibilidad con la que cuentan los fieles de manifestar sus propias convicciones mediante el culto ritual en el templo o de celebrar otro tipo de ceremonias que les son tanto o más significativas, sean diferentes de un país a otro. Esta sección del artículo está dedicada a las circunstancias presentes en Polonia desde el punto de vista de la libertad religiosa. Hay seis contextos que parecen ser de particular atención. Algunos de ellos son de naturaleza puramente social o política, mientras que otros resultan de factores naturales.

Primero, no es un secreto que Polonia es un país marcado por un claro predominio de una religión, la católica. Sobre el particular, en el censo de 2011

se recogieron cifras relativamente fiables que por primera vez incluyeron una pregunta sobre la religión, que se respondió voluntariamente. Los datos recogidos entonces se actualizan de manera continua[3]. La respuesta fue proporcionada por el 91,27% de los encuestados, de los cuales el 87,58% declaró ser católico romano. Ninguna de las demás creencias excedió el 0,5%, siendo las tres más grandes la Iglesia Ortodoxa, los Testigos de Jehová y la Iglesia Evangélica de Augsburgo. Las denominaciones no cristianas, incluidas las asociaciones religiosas judías y musulmanas, son tan pequeñas que ni siquiera aparecen en las estadísticas resumidas. Por esta razón, la mayoría de las observaciones en este informe se enfocarán en el impacto de la pandemia del COVID-19 en la libertad religiosa de los miembros de la iglesia dominante. Al mismo tiempo, sin embargo, se considerarán por lo menos algunos aspectos relativos a las minorías religiosas.

Los vínculos entre el Estado polaco y el catolicismo son fuertes y tienen profundas raíces. En el siglo XX esta relación se vio fortalecida debido a la experiencia de la resistencia al régimen comunista impuesto desde el extranjero. Así pues, hasta cierto punto, el presupuesto de la existencia de relaciones estrechas entre la identidad nacional polaca y la religión católica es justificado[4] y los acontecimientos de los últimos años, en los que se produjeron varios triunfos electorales de la derecha populista apoyada por la Iglesia Católica, parecen confirmar su validez. Por otro lado, hay que recordar que el nivel real de religiosidad puede variar significativamente con respecto a las estadísticas oficiales. De acuerdo a una investigación del Pew Research Center, Polonia es líder en declive de religiosidad según se aprecia con el paso de una generación a otra; en ninguna parte del mundo existe una mayor diferencia en la religiosidad entre las personas mayores, para quienes la fe cristiana sigue siendo importante, y los jóvenes, que abandonan rápidamente los templos[5]. Se puede considerar la hipótesis de que esta brecha generacional va a dificultar la transferencia de la actividad religiosa al mundo virtual: las personas de edad avanzada que declaran un nivel de religiosidad elevado suelen ser excluidas de este mundo, mientras que los jóvenes, familiarizados con las tecnologías de la información y los medios de comunicación sociales asociados a ellas, muestran niveles significativamente más bajos de necesidades religiosas.

Segundo, la lucha contra la pandemia del COVID-19 vino a coincidir en Polonia con un período de disputa política de alta tensión. En mayo de 2020 debían celebrarse elecciones presidenciales, por lo cual en los meses inmediata-

---

[3] Wyznania religijne w Polsce w latach 2015-2018/Religious denominations in Poland 2015-2018, disponible en <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/wyznania-religijne/wyznania-religijne-w-polsce-20152018,5,2.html>.

[4] Topidi, K., «Religious Freedom, National Identity and the Polish Catholic Church: Converging Visions of Nation and God», en *Religions*, Vol. 10 (2019), núm. 5, pp. 293 y ss.

[5] *Vid*. <https://www.pewforum.org/2018/06/13/young-adults-around-the-world-are-less-religious-by-several-measures>.

mente precedentes había estado en marcha la campaña electoral. El propio plan de celebrar elecciones en el punto culminante de la pandemia, entre la incertidumbre general y los temores de transmisión del virus en los centros de votación, suscitó gran controversia, incluso jurídica[6]. Al final las elecciones, en un ambiente de escándalo político y legal, se pospusieron al período de verano[7]. Esta prolongada campaña electoral es tanto más importante desde el punto de vista de este informe, porque en las condiciones polacas la actitud del Estado hacia las asociaciones religiosas —y sobre todo hacia la Iglesia Católica— es uno de los temas que genera reacciones más polarizadas en la opinión pública. Las decisiones adoptadas por las autoridades públicas con respecto al estatuto de las iglesias y la organización de la vida religiosa se convirtieron en objeto de un intenso debate público y fueron modificadas en función de las necesidades políticas. También es importante recordar que la Iglesia Católica en Polonia apoya abiertamente a la derecha gobernante, a la que no se puede acusar de hostilidad hacia el catolicismo.

Tercero, la controversia política se centró en la admisibilidad y legitimidad de la introducción del estado de emergencia en Polonia. La Constitución de Polonia prevé tres tipos de estados de emergencia: el estado de guerra, el estado de excepción y el estado de catástrofe natural[8]. Al introducir cualquiera de ellos, se podrán establecer restricciones más profundas a los derechos y libertades[9], pero —sorprendentemente— no será posible restringir algunos de ellos, incluida la libertad de conciencia y de religión[10]. Esta libertad puede ser restringida únicamente con arreglo a principios generales (véase la sección III).

El estado de catástrofe natural puede ser implementado, entre otras circunstancias, durante la incidencia masiva de enfermedades infecciosas[11]. Su puesta en marcha fue solicitada con insistencia por la oposición parlamentaria, sin embargo, si se hubiera declarado cualquier estado de excepción, no se habrían podido celebrar elecciones presidenciales durante su duración y 90 días después de su

---

[6] Sadurski, W., «The Polish Presidential Campaign in the Shadow of the Pandemic», *VerfBlog*, el 18 de marzo de 2020, <https://verfassungsblog.de/the-polish-presidential-campaign-in-the-shadow-of-the-pandemic>; Ziółkowski, M., «An Election in the Time of Pandemic», *VerfBlog*, el 24 de marzo de 2020, <https://verfassungsblog.de/an-election-in-the-time-of-pandemic>; Matczak, M., «Plague President», *VerfBlog*, el 5 de mayo de 2020, <https://verfassungsblog.de/plague-president>.

[7] Kustra-Rogatka, A., «Between Constitutional Tragedy and Political Farce: On the Postponement of the Presidential Elections in Poland», *VerfBlog*, el 15 de mayo de 2020, <https://verfassungsblog.de/between-constitutional-tragedy-and-political-farce>.

[8] Cfr. artículo 228.1 de la Constitución de la República de Polonia.

[9] Cfr. artículo 228.3 de la Constitución de la República de Polonia.

[10] Cfr. artículo 233.1 y 233.3 de la Constitución de la República de Polonia.

[11] Cfr. artículo 3.1.2 de la Ley de 18 de abril de 2002 sobre el estado de catástrofe natural (*Dziennik Ustaw* = Boletín Oficial de 2017, sección 1897).

cese[12], lo que el partido gobernante, que contaba con la reelección del presidente en ejercicio, quiso evitar a cualquier precio[13].

Además de los estados constitucionales de emergencia, existen en el sistema legal el estado de amenaza epidemiológica y el estado de epidemia. No están previstos en la Constitución y se basan únicamente en una ley ordinaria[14]. El estado de emergencia y el estado de epidemia no requieren el aplazamiento de las elecciones, no obstante, no está clara la relación entre la ley sobre el estado de catástrofe natural, según la cual la incidencia masiva de enfermedades infecciosas permite declarar el estado de emergencia, y la ley sobre la lucha contra las enfermedades infecciosas, que permite la implementación de un régimen que no garantiza la protección de los derechos y libertades según lo previsto en cualquier estado de emergencia.

Un amplio comentario sobre esta cuestión tan compleja iría más allá de los fines de este informe. Baste decir que se han combinado en este debate varios factores, como las incertidumbres constitucionales, los defectos de la legislación ordinaria, la evolución dinámica de la situación epidemiológica y, sobre todo, la falta absoluta de confianza entre la oposición y el gobierno, provocada por la evolución del sistema político polaco hacia una democracia no liberal[15].

Cuarto, el período de la pandemia ocurrió en fechas en las que tienen lugar festejos y conmemoraciones significativas para el imaginario cristiano. La etapa inicial de la lucha contra el COVID-19, marcada por limitaciones particularmente rigurosas de la vida social, coincidió con la segunda mitad de la Cuaresma y la Pascua. Esta coincidencia entre el calendario epidémico y el calendario litúrgico tuvo repercusiones graves en la posibilidad de llevar a cabo ciertas actividades relacionadas con los preparativos de la Pascua, especialmente los retiros para alumnos (véase la sección V). Las siguientes semanas, llenas de restricciones, afectaron el normal desenvolvimiento de la vida social y tuvieron lugar en el período de preparación para la primera comunión, evento que en la realidad polaca, especialmente en localidades pequeñas, es todo un acontecimiento. Sumado a esto, en circunstancias normales la primera comunión está conectada para la Iglesia Católica con una mayor afluencia de fondos en un corto período de tiempo (véase la sección VI).

Quinto, otro factor que tiene impacto sobre el ejercicio de la libertad religiosa durante la pandemia es el clima. En Polonia durante la mayor parte del año no existe la posibilidad de celebrar la liturgia al aire libre, el clima simple-

---

[12] Cfr. artículo 228.7 de la Constitución de la República de Polonia.

[13] Las elecciones presidenciales se celebraron a finales de junio y principios de julio de 2020. El ganador fue el actual presidente Andrzej Duda.

[14] Ley de 5 de diciembre de 2008 sobre la prevención y la lucha contra las infecciones y enfermedades infecciosas humanas (Boletín Oficial de 2019, sección 1239, enmendada).

[15] Sobre esta cuestión, *vid*., p. ej., Krzywoń, A., «Polonia: cuando la pandemia se encuentra con el iliberalismo constitucional», en *Revista Catalana de Dret Públic*, Vol. 61 (2020).

mente no lo permite. Contar con condiciones favorables permitiría eludir al menos parte de las molestias asociadas al régimen sanitario exigido a las personas que se reúnan en los templos. Además, el destino quiso que mayo de 2020 fuese el más frío en casi tres décadas[16], lo que impidió la celebración de ceremonias religiosas fuera de los recintos.

Sexto, Polonia es un país en el que las epidemias son extremadamente raras y, por lo tanto, no existían escenarios preparados ni experiencia para hacer frente a tales situaciones en el umbral de la pandemia. Es cierto que alrededor del mundo nadie estaba bien preparado para la actual pandemia, pero algunos países, debido a su ubicación en zonas particularmente propensas a hacer frente a emergencias sanitarias y a las numerosas experiencias en la lucha contra enfermedades infecciosas, tenían procedimientos para hacerles frente. Polonia no disponía de tal bagaje ni de tales procedimientos, por lo tanto las medidas adoptadas —también en lo que respecta al marco jurídico para el funcionamiento de la vida religiosa— se crearon a prisas y no fueron acompañadas de consultas públicas detalladas.

3. El sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado

Las observaciones sobre el desarrollo de la pandemia en Polonia y su impacto en la libertad religiosa deben ir precedidos de una breve descripción del marco jurídico de las relaciones entre el Estado y la Iglesia y la especificidad de las fuentes del derecho eclesiástico del Estado[17]. Estos factores afectan considerablemente el alcance de los instrumentos jurídicos disponibles para neutralizar los efectos negativos de la pandemia en el funcionamiento de las comunidades religiosas.

El sistema polaco de relaciones entre el Estado y las asociaciones religiosas tiene como base los principios de mutuo respeto de su autonomía y la independencia de cada uno en su propio ámbito[18]. Asimismo, el Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad de las asociaciones religiosas[19]. Leídos en conjunto, estos preceptos pueden considerarse equivalentes a la separación entre la Iglesia y el Estado, no obstante, deliberadamente no se utilizaron las palabras «separación» y «laicidad» en el texto constitucional debido a la oposición de los círculos católicos, que veían en estos términos manifestaciones de aversión o incluso de hostilidad al fenómeno religioso. Curiosamente, lo mismo tuvo lugar

[16] *Vid.* <https://meteoprognoza.pl/2020/06/09/maj-2020-najzimniejszy-od-1991-roku>.

[17] Sobre el sistema polaco, *vid.* Stanisz, P., *Religion and Law in Poland*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2017; sin ánimo exhaustivo, *vid.* Abramowicz, A. M., «The principle of equal rights of religious organizations in the jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal», en *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica 2019*, núm. 3, pp. 883 y ss.

[18] Cfr. artículo 25.3 de la Constitución de la República de Polonia.

[19] Cfr. artículo 25.1 de la Constitución de la República de Polonia.

en el caso de la neutralidad religiosa e ideológica del Estado, definida en el texto constitucional polaco como la imparcialidad de las autoridades públicas en materia de creencias religiosas y filosóficas; además, el Estado declaró garantizar la libertad de expresarlas en la vida pública[20]. En este contexto, cabe destacar que la independencia entre el Estado y las entidades religiosas no significa la completa separación entre ellos, ya que ambas partes tienen la obligación de cooperar por el bien del hombre y el bien común[21]. Así pues, en el contexto de la amenaza epidemiológica, hay un espacio considerable para la cooperación entre el Estado y las comunidades religiosas, aunque esta cooperación debe respetar la independencia de estos organismos.

Desde el punto de vista formal la relación entre el Estado y las asociaciones religiosas se basa también en el principio del bilateralismo, con la intención de asegurar que la voz de las comunidades religiosas sea escuchada antes de que se regulen sus asuntos y que se tengan en cuenta sus legítimas demandas. Las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica deben definirse en un acuerdo internacional con la Santa Sede y en una ley ordinaria[22], mientras que las relaciones entre el Estado y otras asociaciones religiosas se dejan —según el modelo italiano— a regulaciones de leyes ordinarias adoptadas sobre la base de acuerdos del Consejo de Ministros con sus respectivos representantes[23].

En consecuencia, no se pueden introducir al sistema jurídico normativas que afecten directamente a las asociaciones religiosas individuales sin autorización previa de estas; por otro lado, sin consentimiento del Estado, las comunidades religiosas no pueden asegurar que su condición individual sea regulada de manera que satisfaga plenamente sus expectativas. En cambio, no hay obstáculos constitucionales para la normalización, sin previo acuerdo con los representantes de las iglesias, de cuestiones que conciernen uniformemente a todas las asociaciones religiosas o que sean de carácter universal y se dirijan de igual modo a entidades no religiosas. El requisito de realizar amplias consultas públicas antes de adoptar nuevas disposiciones en materia religiosa es entonces un precepto de la cultura jurídica democrática, que también puede resultar de los reglamentos que especifican el procedimiento de las instituciones que emiten un determinado acto (p. ej., el reglamento del Consejo de Ministros), pero no tiene rango constitucional.

La libertad religiosa individual está ampliamente regulada en el texto constitucional. Las normas constitucionales emplean fórmulas que se pueden encontrar en los acuerdos internacionales más relevantes. Por lo tanto, la libertad en cuestión incluye «la libertad de profesar o aceptar una religión de su propia preferencia y de manifestar su religión, solo o con otras personas, en público o

---

[20] Cfr. artículo 25.2 de la Constitución de la República de Polonia.
[21] Cfr. artículo 25.3 *in fine* de la Constitución de la República de Polonia.
[22] Cfr. artículo 25.4 de la Constitución de la República de Polonia.
[23] Cfr. artículo 25.5 de la Constitución de la República de Polonia.

en privado, mediante el culto, la oración, la observancia, la práctica y la enseñanza»; este catálogo se complementa con «la posesión de templos y otros lugares de culto según las necesidades de los creyentes y el derecho de las personas a recibir asistencia religiosa en donde se encuentren»[24]. Como es evidente, la cuestión de la utilización de los lugares de culto y el acceso a la asistencia religiosa se consideró tan importante que fue articulada directamente, sin dejar margen de interpretación a quienes les tocara aplicarla. El grado de detalle inusualmente alto de esta disposición está muy probablemente relacionado con las malas experiencias del período comunista. De manera similar debe explicarse la inclusión en la Constitución de 1997 de una disposición que prohíbe la coacción para participar o no participar en prácticas religiosas[25], así como el derecho de cada persona a no revelar su propia religión o creencias[26]. Además, la Constitución de 1997 garantiza la posibilidad de enseñar en la escuela la religión de cualquier asociación religiosa que goce de una situación jurídica regulada[27], junto con el derecho de los padres a la educación moral y religiosa y la enseñanza de sus hijos de acuerdo con sus propias creencias[28].

La libertad de manifestar las creencias religiosas solo puede limitarse de conformidad con ciertos requisitos: mediante una ley ordinaria y cuando sea en estricto necesario para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral o la libertad y los derechos de los demás[29]. Además, estas restricciones no pueden afectar la esencia de la libertad en cuestión[30]. No es difícil adivinar que durante la pandemia la principal justificación de las restricciones sea la protección de la salud. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esas restricciones solo pueden introducirse en forma de una ley ordinaria. No es aceptable regularlas por mano del poder ejecutivo, a menos que la misma autorización para emitirlo en la ley prevea tal restricción, al menos en términos generales. El sentido de la solución adoptada es evidente: todas las restricciones de los derechos y libertades, incluida la libertad de manifestar las creencias, deben gozar del consentimiento parlamentario en un proceso legislativo transparente, sin que puedan establecerse ni modificarse independientemente por decisión del poder ejecutivo.

Cabe añadir que las disposiciones constitucionales también incluyen garantías de derechos y libertades funcionalmente vinculadas a determinados aspectos de la libertad religiosa; entre ellas, en particular, la libertad de movimiento en el territorio de Polonia, la libertad de expresión, la libertad de asamblea, la libertad de asociación, la libertad de investigación científica y de publicación de sus

[24] Cfr. artículo 53.2 de la Constitución de la República de Polonia.
[25] Cfr. artículo 53.6 de la Constitución de la República de Polonia.
[26] Cfr. artículo 53.7 de la Constitución de la República de Polonia.
[27] Cfr. artículo 53.4 de la Constitución de la República de Polonia.
[28] Cfr. artículo 53.3 de la Constitución de la República de Polonia.
[29] Cfr. artículo 53.5 de la Constitución de la República de Polonia.
[30] Cfr. artículo 31.3 de la Constitución de la República de Polonia.

resultados[31]. La prohibición constitucional de la discriminación es amplia («por cualquier motivo») y tiene carácter absoluto[32]. Las minorías nacionales y étnicas tienen derecho a establecer instituciones de protección de su identidad religiosa[33]. No cabe duda de que en situaciones concretas estos derechos y libertades pueden reforzar los derechos parciales resultantes de la libertad religiosa: así pues, la peregrinación es de igual modo una forma de realización de la libertad de circulación, las procesiones tienen una motivación religiosa, la investigación teológica realiza la libertad de investigación científica inspirada por la religión, etc. En cualquier caso, se puede concluir que la libertad de desarrollo individual en el ámbito religioso goza de garantías constitucionales suficientemente amplias.

El sistema de fuentes del derecho eclesiástico del Estado polaco es bastante complicado y está lejos de ser transparente. Además de la Constitución de 1997 y los acuerdos internacionales, de los cuales los más importantes para el estatus de la religión son el Concordato de 1993 y el Convenio Europeo de Derechos Humanos[34], hay que mencionar las leyes ordinarias que regulan la actitud del Estado hacia determinadas confesiones religiosas y la Ley sobre las garantías de la libertad de conciencia y de religión[35]. Actualmente existen 15 leyes en el ordenamiento jurídico polaco que definen el marco jurídico de las relaciones entre el Estado y las confesiones particulares, incluida la Iglesia Católica. Todos estos actos fueron emitidos antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1997. Fue regulada de esta forma la situación de todas las minorías religiosas importantes, con la excepción de los Testigos de Jehová, que no muestran ningún interés en aprobar una ley que les concierna. La Ley sobre las garantías de la libertad de conciencia y de religión, por otra parte, es una ley de aplicación general que define las garantías de la libertad religiosa en su dimensión individual y colectiva; abarca todas las asociaciones cuyo estatuto no se define en una ley separada y que, por lo tanto, han adquirido personalidad jurídica mediante su inscripción en el registro de asociaciones religiosas. Además, la Ley sobre las garantías de la libertad de conciencia y de religión se aplica, de manera complementaria, a las asociaciones cuyo estatus se regula por separado, siempre que el nivel de protección previsto en ella sea más favorable en algún aspecto.

Si una norma va a dirigirse directamente a una asociación religiosa determinada (indicada por su nombre), la adopción de esta norma, como se ha mencionado anteriormente, debe ir precedida de un acuerdo entre esta asociación

---

[31] Cfr. respectivamente artículos 52.1, 54.1, 57, 58.1 y 73 de la Constitución de la República de Polonia.

[32] Cfr. artículo 32.2 de la Constitución de la República de Polonia.

[33] Cfr. artículo 35.2 de la Constitución de la República de Polonia.

[34] Ambos acuerdos, ratificados con previa autorización expresada en una ley ordinaria, tienen precedencia sobre tales leyes en caso de colisión (cfr. art. 91.2 de la Constitución de la República de Polonia).

[35] Se trata de una ley ordinaria, ya que no existen leyes orgánicas en el sistema jurídico polaco.

y el Consejo de Ministros, así que el proceso legislativo requiere negociaciones entre las partes. En cambio, no existe necesidad de emplear este mecanismo si las normas planeadas recaen uniformemente en todas las religiones y están incluidas en una ley general, como la Ley sobre las garantías de la libertad de conciencia y de religión, o si se dirigen de igual modo a entidades no religiosas (como en el caso de la normativa fiscal o de la legislación en materia de lucha contra incendios). Esta distinción tiene importancia desde el punto de vista de la selección de instrumentos para combatir los efectos de la pandemia del COVID-19.

Cabe añadir que muchas leyes contienen una exención prevista para las comunidades religiosas. Por ejemplo, las disposiciones generales sobre las asambleas no se aplican a las reuniones celebradas como parte de actividades de las asociaciones religiosas[36], ya que estas gozan de una protección legal independiente. Por esta razón, la prohibición de las asambleas en el marco de esta ley de más de 50 personas, introducida en la fase inicial de la pandemia, no abarcaba las reuniones organizadas por las iglesias. Solo más tarde se complementó con la prohibición de las asambleas religiosas.

4. Acceso a las prácticas religiosas

El obstáculo más evidente y también el más grave que afectó a las asociaciones religiosas en Polonia en el período analizado fue la restricción del acceso a los templos y las ceremonias religiosas que se celebraban en ellos. La molestia de esta precaución fue doble. Por un lado, la imposibilidad de reunirse libremente en los edificios de las asociaciones religiosas constituía una limitación de derecho a profesar su fe en común y, por tanto, de manifestar su religión «individualmente o con otros, en público o en privado». Por otro lado, la reducción de la asistencia a las ceremonias religiosas tuvo un fuerte impacto en la situación financiera de las asociaciones religiosas (véase la sección VI).

Poco después de la detección del primer caso de infección por coronavirus en Polonia, hubo voces exigiendo el cierre total de los lugares públicos de culto, principalmente los templos católicos. Además de argumentos pertinentes que señalaban el peligro de que los creyentes se reunieran en edificios cerrados[37], hubo otros algo más sorprendentes, como aquellos que comparaban dar la comunión a los fieles con la venta de alimentos sin envasar; no faltaron quienes

[36] Cfr. artículo 2.2 de la Ley de 24 de julio de 2015 sobre las asambleas (Boletín Oficial de 2019, sección 631).

[37] *Vid.* el llamamiento del Rector de la Universidad Médica de Varsovia de 12 de marzo de 2020, disponible en <https://www.wum.edu.pl/node/14095>.

llegaron a exigir que los sacerdotes se sometieran a las mismas pruebas sanitarias que los camareros[38].

Los templos no han llegado a ser clausurados, pero el acceso a ellos ha sido significativamente restringido. El poder ejecutivo mediante el reglamento (*rozporządzenie*) introdujo el estado de amenaza epidemiológica el día 14 de marzo de 2020 en todo el país[39], estableciendo una limitación temporal del culto religioso en lugares públicos, incluidos edificios y otras instalaciones religiosas. Se trataba de asegurar que, en el curso de esas actividades, no estuvieran presentes más de 50 personas, incluidos participantes y clérigos, dentro y fuera de los locales. También se prohibieron las asambleas, pero esta prohibición no abarcaba inicialmente las reuniones organizadas por las iglesias (véase la sección anterior). El día 20 de marzo de 2020 el estado de amenaza epidemiológica fue sustituido por el estado de epidemia[40], más se repitieron las restricciones ya existentes al ejercicio de la libertad religiosa, añadiéndose la prohibición de asambleas organizadas por asociaciones religiosas.

Apenas unos días después, las medidas para combatir la pandemia se endurecieron gravemente con la enmienda del reglamento del Ministro de Salud y la introducción de una prohibición general de circulación[41]. Sin embargo, entre las cuatro excepciones a esta prohibición se mencionó el desplazamiento destinado a llevar a cabo o participar en el ejercicio del culto religioso. Además, para el período comprendido entre el 25 de marzo y el 11 de abril de 2020, el número de participantes en actos de culto religioso fue limitado a 5, además de las personas dedicadas al culto religioso o las personas empleadas por una funeraria en caso de funeral. Después de ese tiempo, el límite se elevaría a 50 personas. Todas las asambleas —incluidas las organizadas como parte de las actividades de las asociaciones religiosas— seguían prohibidas.

En este período inicial, hasta finales de marzo de 2020, las restricciones que afectaban a la libertad religiosa se establecieron en sucesivas versiones del reglamento del Ministro de Salud sobre el estado de epidemia. En el período posterior, con efecto a partir del 1 de abril de 2020, ya se emitían reglamentos del Consejo de Ministros, en los que se hacía referencia en términos generales al «establecimiento de ciertas restricciones, órdenes y prohibiciones en relación con

---

[38] Cfr. Sidorski, A. K., «Ryzyko zarażenia w kościele jest bardzo duże. Państwo musi wkroczyć i ma do tego prawo», disponible en <https://oko.press/ryzyko-zarazenia-w-kosciele-jest-bardzo-duze-panstwo-musi-wkroczyc-i-ma-do-tego-prawo>.

[39] Reglamento del Ministro de Salud, de 13 de marzo de 2020, sobre la declaración del estado de amenaza epidemiológica en la República de Polonia (Boletín Oficial de 2020, sección 433, enmendada).

[40] Reglamento del Ministro de Salud, de 20 de marzo de 2020, sobre la declaración del estado de epidemia en la República de Polonia (Boletín Oficial de 2020, sección 491, enmendada).

[41] Reglamento del Ministro de Salud, de 24 de marzo de 2020, por el que se modifica el Reglamento sobre la declaración del estado de epidemia en la República de Polonia (Boletín Oficial de 2020, sección 522).

la ocurrencia del estado de epidemia». Entre el 31 de marzo y el 1 de septiembre de 2020 se promulgaron ocho actos de este tipo[42], todos las cuales fueron enmendadas varias veces.

Sería inútil analizar cada uno de estos reglamentos en detalle, especialmente porque repitieron los mismos esquemas de restricciones a la libertad religiosa. En algunos casos un nuevo acto cambiaba las restricciones antes del final del período para el que se habían establecido las anteriores. Además, algunos cambios no afectaban fundamentalmente al panorama general, por ejemplo la inclusión de «las personas que realizan entierros» en el límite de personas que puedan asistir a un funeral o la simplificación de la fórmula verbal pertinente para las personas que realizan actividades religiosas. Por lo tanto, basta con resumir el contenido de estos actos en lo que se refiere a la libertad religiosa.

Primero, la prohibición general de circulación, que incluyó la excepción de desplazamiento con el fin de ejercer o participar en el culto religioso, estuvo en vigor por corto tiempo, hasta el 19 de abril de 2020. No se conocen casos en los que se impidiera a alguien llegar a un lugar de culto. Por supuesto, hay que recordar que durante cada epidemia hay personas que deben permanecer en cuarentena[43], lo que equivale a la prohibición de abandonar el lugar de detención. En tal caso, sin embargo, la prohibición se debe a la situación personal del afectado, no siendo una medida preventiva general.

Segundo, el 16 de abril de 2020 las autoridades polacas introdujeron la obligación de taparse la boca y la nariz en los edificios públicos destinados a fines religiosos. Esta obligación no se aplicaba a las personas que durante el culto oficiaban el acto religioso.

Tercero, a partir del 20 de abril de 2020, de conformidad con los deseos de la jerarquía eclesiástica (véase la sección V), los límites rígidos de las personas que participan conjuntamente en las prácticas religiosas han sido sustituidos por un método de cálculo proporcional del número de esas personas, a saber, el Consejo de Ministros permite que el aforo obedezca a la regla de una persona por cada 15 m^2 de la superficie del edificio durante las actividades o rituales religiosos en un edificio público dedicado al culto religioso. A principios de

---

[42] Reglamentos del Consejo de Ministros sobre el establecimiento de ciertas restricciones, órdenes y prohibiciones en relación con la ocurrencia del estado de epidemia: de 31 de marzo de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 566, enmendada); de 10 de abril de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 658, enmendada); de 19 de abril de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 697, enmendada); de 2 de mayo de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 792, enmendada); de 16 de mayo de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 878, enmendada); de 29 de mayo de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 964, enmendada); de 19 de junio de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 1066, enmendada); de 7 de agosto de 2020 (Boletín Oficial de 2020, sección 1356, enmendada).

[43] A principios de septiembre de 2020, hubo casi 100 000 personas en esta situación, *vid*. <https://www.politykazdrowotna.com/56875.covid-19-raport-polska-767-nowych-zakazen-covid-19>.

mayo de 2020 se restableció un límite rígido para las iglesias más pequeñas: no más de cinco personas aparte de quienes oficiasen el acto podían estar presentes en el mismo tiempo en un edificio de menos de 75 m^2. El 17 de mayo de 2020 se aumentó el número de personas permitidas en los templos, ya que fue permitida una persona por cada 10 m^2 de la superficie del templo. Durante todo este tiempo el límite fijo de 50 participantes fue aplicado a los funerales (no más de 50 participantes).

Cuarto, a finales de mayo de 2020 fue retirado el límite de personas a las que se les permitía permanecer en un lugar de culto. El Consejo de Ministros consideró que el requisito de cubrirse la nariz y la boca era una medida suficiente. Teniendo en cuenta de que se aproximaba el verano, se preveía una excepción para las actividades religiosas al aire libre: en este caso la obligación de llevar una máscara podría ser sustituida por la obligación de que los participantes se mantuvieran a una distancia de 2 m entre sí (a partir del 25 de julio de 2020 bastaría una distancia de 1,5 m). Esto hizo posible organizar peregrinaciones que contaran con la autorización de la policía[44]. No obstante, no se previó ningún medio de verificar si la obligación de mantener la distancia exigida se cumple realmente. El reglamento suprimió la restricción impuesta sobre los funerales, pero introdujo la prohibición de reuniones y encuentros de más de 150 personas. Desde el 6 de junio de 2020 se ha hecho posible organizar recepciones de boda, reuniones después del entierro o recepciones de comunión. Durante estas celebraciones no hay obligación de taparse la nariz y la boca.

Quinto, a principios de agosto de 2020 el Consejo de Ministros decidió reaccionar a la evolución de la situación epidemiológica en función de las condiciones locales. Por consiguiente, se identificaron las zonas de mayor riesgo epidemiológico: las amarillas y las rojas. En las zonas rojas se establecieron obligaciones adicionales, incluida la obligación de cubrirse la nariz y la boca en lugares públicos, también durante las prácticas religiosas. Quedan exentas de esta obligación las personas que ofician las actividades religiosas y los participantes en recepciones de bodas, reuniones después del entierro o recepciones de comunión en cuanto ocupen los lugares donde consumirán comidas y bebidas. El reglamento reintrodujo un límite en el número de personas que pueden permanecer en un lugar de culto, fijándolo en «el 50% de la tasa de ocupación de un edificio u otro objeto de culto religioso». Lamentablemente, no se sabe quién está obligado a calcular este número ni cómo debería comunicársele a los participantes.

---

[44] Recién a principios de junio de 2020 fueron publicadas las directrices del Jefe de la Inspección Sanitaria sobre la organización de peregrinaciones, *vid*. Directrices del Jefe de la Inspección Sanitaria para los organizadores del movimiento de peregrinación durante la epidemia de COVID-19 en Polonia del 5 de junio de 2020, disponibles en <https://www.gov.pl/web/gis/wytyczne-glownego-inspektora-sanitarnego-dla-organizatorow-ruchu-pielgrzymkowego-podczas-stanu-epidemii-c0vid-19-w-polsce-z-dnia-5-czerwca-2020-r>.

Un lector extranjero puede tener la impresión de que algunas de las medidas arriba mencionadas se hubieran tomado al azar y que fueran desordenadas; no será una impresión errónea. El caos legislativo causado por los reglamentos sucesivos se pudo entender en las primeras semanas de la pandemia, cuando la futura evolución de la situación epidemiológica fue incierta, sin embargo, esto no justifica las incoherencias en las medidas adoptadas en el período posterior, sin ningún vínculo con las estadísticas de infección. Es una paradoja que las restricciones se hayan relajado especialmente en el último período de la campaña presidencial, a pesar del empeoramiento de la situación epidemiológica. Fueron particularmente contundentes las palabras del Primer Ministro Mateusz Morawiecki antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales: «Me alegro de que cada vez le tengamos menos miedo al coronavirus y a la epidemia. Este es un buen enfoque, porque el COVID-19 está en retirada, ya no tenemos que temerle. Hay que ir a las elecciones»[45].

Un rasgo característico de las soluciones adoptadas es su carácter de fachada. Muchas de las restricciones se aplicaban solo sobre el papel. Las autoridades no diseñaron mecanismos para controlar su observancia ni para sancionar las posibles infracciones.

Desde el punto de vista constitucional, es particularmente importante que todas las restricciones mencionadas de los derechos y libertades se hayan introducido en un acto ejecutivo, en contravención del requisito de establecerlas en una ley ordinaria. La autorización para emitir un reglamento no preveía la posibilidad de restringir la libertad religiosa, ni siquiera la mencionó. Esto lo observó el *ombudsman* polaco, quien ya a fines de marzo de 2020, en una carta dirigida al Primer Ministro, señaló que según la Constitución de 1997 ningún órgano del poder ejecutivo tiene la capacidad para definir los límites de la libertad de manifestar las creencias religiosas[46]. A principios de junio de 2020, el Defensor del Pueblo polaco emitió otra carta en la que argumentaba: «Las normas de protección de los derechos humanos en el ámbito de la libertad de manifestar la propia religión no dejan lugar a dudas de que una restricción de esta libertad debe cumplir una condición formal para ser considerada legal. Es decir, la participación en los rituales religiosos públicos y en la oración debe estar limitada por una ley ordinaria […]. No cabe duda de que la Ley de prevención y lucha contra las infecciones y enfermedades infecciosas humanas no contiene ninguna disposición a este respecto»[47]. Con todo, ninguna de las comunicaciones del *ombudsman*, ni tampoco la dirigida al Ministro del Interior y

[45] *Vid.*, p. ej., <https://www.termedia.pl/mz/Morawiecki-Koronawirusa-juz-nie-trzeba-siebac,38595.html>.

[46] Carta del Defensor del Pueblo al Primer Ministro de la República de Polonia del 27 de marzo de 2020, VII.565.1.2020.

[47] Carta del Defensor del Pueblo al Primer Ministro de la República de Polonia de 4 de junio de 2020, VII.565.461.2020.ST.

de la Administración[48], produjo el efecto esperado. Esta renuencia de las autoridades a incluir en una ley ordinaria restricciones a muchos derechos y libertades, incluida la libertad religiosa, es tanto más sorprendente si se atiende a que paralelamente fueron adoptadas muchas leyes ordinarias de gran urgencia, dedicadas a adaptar las normativas vigentes de diversas esferas de la vida a las nuevas condiciones epidemiológicas.

5. La cooperación de las comunidades religiosas con el Estado

Al principio, la jerarquía de la Iglesia Católica en Polonia reconoció la amenaza de la epidemia de COVID-19 en Polonia y declaró su disposición a cooperar con los servicios sanitarios, pero se mostró muy poco dispuesta a cerrar las iglesias y a restringir el acceso a las prácticas religiosas. Antes del primer caso de coronavirus detectado en Polonia, el Presidente de la Conferencia Episcopal Polaca (KEP), el arzobispo Stanisław Gądecki se limitó a alentar al clero y a los fieles a observar los principios básicos de higiene, señaló la posibilidad de recibir la santa comunión en la mano[49] y recomendó retirar el agua bendita de las pilas a la entrada de las iglesias[50].

El 10 de marzo de 2020, el arzobispo Gądecki emitió un comunicado en el que rechazaba firmemente la idea de cerrar las iglesias, utilizando la siguiente comparación: «Así como los hospitales curan las enfermedades del cuerpo, las iglesias curan, entre otras cosas, las enfermedades del espíritu, por lo que es inconcebible que no podamos rezar en nuestras iglesias». Aunque parezca paradójico, la comunicación recomendaba aumentar el número de las misas dominicales; la idea de fondo era conseguir que menos personas asistieran a la liturgia al mismo tiempo. El arzobispo añadió que no era necesario estrechar la mano como signo de paz en las misas y pidió a los fieles que rezaran para que la epidemia terminase[51].

Dos días después, el Consejo Permanente del KEP emitió una resolución en la que recomendaba a los obispos diocesanos que dispensaran de la obligación de asistir a la misa dominical a ciertas categorías de creyentes, incluyendo a todos aquellos que temieran ser infectados. La resolución contenía directrices

---

[48] Carta del Defensor del Pueblo al Ministro del Interior y de la Administración de la República de Polonia de 25 de mayo de 2020, VII.5600.4148.2020.MM.

[49] Los católicos en Polonia por tradición reciben la comunión en la boca. Recibirla en la mano no es popular y puede despertar indignación inclusive.

[50] Comunicación del Presidente de la Conferencia Episcopal de Polonia con respecto a la posible aparición del coronavirus en Polonia, 28 de febrero de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/przewodniczacy-kep-o-koronawirusie-zachecam-duchowienstwo-i-wiernych-do-zachowania-zwiekszonej-ostroznosci-2>.

[51] Comunicación del Presidente de la Conferencia Episcopal de Polonia sobre la amenaza de coronavirus, 10 de marzo de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-kosciol-stosuje-sie-do-zalecen-sluzb-sanitarnych-ws-koronawirusa-2>.

sanitarias específicas, incluyendo la orden de que los sacerdotes se lavaran las manos, la necesidad de poner una pantalla protectora en los confesionarios y de retirar el agua bendecida de las pilas[52]. Al mismo tiempo, se canceló la Peregrinación Nacional a Roma con motivo del centenario del nacimiento de Juan Pablo II.

El 13 de marzo de 2020, después de la introducción del estado de amenaza epidemiológica, el Presidente de KEP adaptó sus recomendaciones a las nuevas medidas legislativas y pidió a los obispos diocesanos que hicieran saber que solo un máximo de 50 personas podía estar presente en cada misa o servicio dentro de la iglesia. También recordó la posibilidad de anunciar la dispensación de la obligación de asistir a la liturgia dominical y festiva[53]. Al día siguiente hizo un llamamiento similar en un mensaje a los fieles en la televisión pública[54].

Cuando se hizo claro que la pandemia no iba a pasar pronto, el directorio del KEP dio más instrucciones a los obispos diocesanos para las actividades litúrgicas de las semanas siguientes. Esta vez la dispensación se consideró una necesidad y los fieles fueron invitados a participar en las reuniones religiosas a través de los medios de comunicación. En el documento se recordaba que el derecho canónico permite, por motivos legítimos, hacer una confesión fuera del confesionario, siempre que sea un lugar digno donde se preserve la intimidad y la seguridad. En cambio, la confesión por medios electrónicos de comunicación no es posible. También se recordó el principio de que no se puede ordenar a nadie que acepte la comunión en la mano. Teniendo en cuenta las costumbres de los católicos en Polonia, el documento estipuló que «es necesario organizar la provisión de la Sagrada Comunión de tal manera que no se afecte la sensibilidad de quienes tengan dificultad para recibirla en la mano»[55].

Tras un mes de restricciones, la Iglesia Católica pidió a las autoridades polacas que considerasen «un criterio más coherente, proporcionado y justo para limitar el número de creyentes admitidos en las iglesias, al igual que en el caso

---

[52] Ordenanza N.º 1/2020 del Consejo Permanente de la Conferencia Episcopal de Polonia, 12 de marzo de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/zarzadzenie-nr-1-2020-rady-stalej-konferencji-episkopatu-polski-z-dnia-12-marca-2020-r>.

[53] Comunicación del Presidente de la Conferencia Episcopal de Polonia sobre la amenaza de coronavirus, 13 de marzo de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-stosujmy-sie-rozporzadzenia-organow-panstwowych-by-na-mszy-sw-w-kosciolach-przebywalo-do-50-osob-2>.

[54] Mensaje televisivo del Presidente de la Conferencia Episcopal de Polonia, 14 de marzo de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/abp-gadecki-zachecam-do-korzystania-z-dyspensy-od-uczestnictwa-w-niedzielnej-mszy-sw-2>.

[55] Las indicaciones del Presidium de la Conferencia Episcopal de Polonia para los obispos en relación con la realización de actividades litúrgicas en las semanas siguientes, 21 de marzo de 2020, disponibles en <https://episkopat.pl/prezydium-episkopatu-przypominamy-o-koniecznosci-udzielenia-kolejnej-dyspensy-2>.

de otras entidades»[56]. El punto defendido por la Iglesia era el que se aplicase el mismo criterio para determinar el número de personas admisibles para acceder a las iglesias que, por ejemplo, en el caso de las tiendas, donde esta cantidad dependía de la superficie de un establecimiento determinado. Estas solicitudes fueron escuchadas (véase la sección anterior). La Iglesia recibió con agrado un mayor alivio de las restricciones relacionadas con la participación en prácticas religiosas[57]. Sin embargo, la jerarquía católica siguió pidiendo a los fieles el cumplimiento del régimen sanitario[58].

Puede decirse que la Iglesia Católica apoyó a las autoridades públicas en la introducción de restricciones a los derechos y libertades, incluso cuando estas obstaculizaron fuertemente la participación en las prácticas religiosas; es de suponer que jugó un papel de importancia que el partido gobernante se mantuviera en estrecho y cordial contacto con el Episcopado. Igualmente, no es del todo arriesgado aventurar que se hubieran consultado medidas detalladas con la jerarquía de la Iglesia, pero de haber sido así se hizo de manera no oficial. Aparte del período inicial, cuando todavía no era seguro si la pandemia de COVID-19 iba a llegar a Polonia, el Episcopado no protestó en voz alta contra las restricciones radicales en el acceso a las ceremonias religiosas, incluso durante la Pascua. Otras voces vinieron del nivel parroquial, donde muchos sacerdotes mostraron menos comprensión de las medidas tomadas por las autoridades. Hubo rechazos a seguir las recomendaciones episcopales o tan siquiera a leerlas, llegando algún sacerdote a afirmar que el COVID-19 era un castigo por la homosexualidad y el aborto[59]. El capellán de los círculos nacionalistas proclamó que la pandemia no existía y criticó lo que calificó de «psicosis» e «histeria»[60]. Un gran escándalo fue suscitado por las palabras del sacerdote y catedrático de la Universidad Católica de Lublin, Tadeusz Guz, quien en su discurso emitido por la televisión expresó que no era posible ser infectado durante el sacramento de la Eucaristía, ya que «Dios no propaga ningún virus», y añadió que «el sacerdote no solo

---

[56] Carta del Presidente de la Conferencia Episcopal de Polonia al Primer Ministro solicitando un criterio proporcional para determinar el número de creyentes en las iglesias, 15 de abril de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/przewodniczacy-kep-apeluje-o-proporcjonalne-kryterium-ustalania-liczby-wiernych-w-kosciele-2>.

[57] Palabra del Presidente de la Conferencia Episcopal de Polonia en vista de la reducción de las restricciones en el número de personas a las que se permita participar en las asambleas religiosas, 15 de mayo de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/slowo_przewodniczacego-episkopatu-wobec_zmniejszenia_ograniczen>.

[58] Comunicación del Presidente de la Conferencia Episcopal de Polonia sobre la aplicación de las recomendaciones sanitarias durante la celebración del Corpus Christi, 9 de junio de 2020, disponible en <https://episkopat.pl/przewodniczacy-kep-apeluje-o-stosowanie-sie-do-zalecen-sanitarnych-podczas-uroczystosci-bozego-ciala-2>.

[59] *Vid.* <https://deon.pl/kosciol/ksiadz-na-mszy-koronawirus-to-kara-za-homoseksualizm-i-aborcje-jest-reakcja-prymasa,779805>.

[60] *Vid.* <https://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/7,48722,26124634,ksiadz-kneblewski-koronaswirus-nie-ma-pandemii-po-te-kagance.html>.

tiene las manos lavadas en el sentido que lo espera el señor Ministro de Salud, sino que también las tiene lavadas en el sentido supernatural»[61].

Vale la pena consignar que las minorías religiosas se han adaptado bien a las nuevas limitaciones. La Iglesia Evangélica de Augsburgo suspendió por un tiempo todos los servicios y apeló al estricto cumplimiento de las nuevas regulaciones[62]. La Unión Religiosa Musulmana decidió limitar las oraciones del viernes y las oraciones colectivas incluso antes de que las autoridades públicas introdujeran las restricciones[63]; después del anuncio de estas pidió que se cumplieran las nuevas normativas[64]. La decisión de las autoridades públicas fue precedida por la Comunidad Judía de Varsovia, que inmediatamente cerró la principal sinagoga de Varsovia a los visitantes[65]. El Congreso de los Testigos de Jehová se celebró por primera vez en línea; el portavoz de la comunidad anunció que: «Aunque tengamos ganas de reunirnos cara a cara, la vida es demasiado valiosa para arriesgarla»[66]. Parece que la menor inclinación a cooperar fue mostrada por la Iglesia Ortodoxa Autocéfala Polaca. Aunque la asociación ortodoxa no negó abiertamente la pandemia de COVID-19, el Consejo de sus obispos emitió un comunicado que decía lo siguiente: «La Sagrada Eucaristía es la fuente de la vida, la salud del alma y del cuerpo, contra la cual ninguna enfermedad tiene poder». Los obispos ortodoxos también consideraron que todas las ceremonias debían celebrarse según el calendario previsto, aunque animaron a los fieles a asistir al ritual en los días en los que hay menos personas en las iglesias ortodoxas[67].

6. La enseñanza de la religión

Como se ha mencionado arriba, en Polonia puede enseñarse en la escuela la religión de cualquier asociación religiosa que goce de una situación jurídica regulada, siempre que no vaya en detrimento de la libertad de conciencia y de religión de terceros. Se trata entonces de un modelo que permite cursos paralelos de varias tradiciones religiosas, dirigidos a los miembros de determinadas comunidades. En la práctica, existen sobre todo cursos de religión católica. Según el informe del *ombudsman* polaco, apenas en el 4,2% de las escuelas se

---

[61] *Vid.* <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Ks.-Guz-w-TV-Trwam-Ksiadz-nie-zarazabo-ma-konsekrowane-dlonie>.

[62] Recomendaciones del Obispo para la hora de la epidemia, 25 de marzo de 2020, disponibles en <https://bik.luteranie.pl/pl/nowosci/zalecenia_biskupa_na_czas_epidemii,3107.html>.

[63] *Vid.* <http://mzr.pl/oswiadczenie-najwyzszego-kolegium-muzulmanskiego-muzulmanskiego-zwiazku-religijnego-w-rzeczypospolitej-polskiej>.

[64] *Vid.* <http://mzr.pl/komunikat-najwyzszego-kolegium-muzulmanskiego-mzr-w-rp>.

[65] *Vid.* <https://warszawa.jewish.org.pl/2020/03/zarzadzenie-w-zwiazku-z-zagrozeniem-epidemia-koronawirusa-w-polsce>.

[66] *Vid.* <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,26207477,swiadkowie-jehowy-przez-koronawirusa-przeniesli-wielkie-kongresy.html>.

[67] *Vid.* <http://www.wiadomosci.cerkiew.pl/news.php?id_n=2981&id=1>.

imparten clases de religión para niños o jóvenes pertenecientes a una confesión minoritaria; más de 2% de las escuelas proporcionan la instrucción religiosa de la Iglesia Pentecostal y la Iglesia Evangélica de Augsburgo, mientras que en poco más de un 1% de las escuelas se organizan también cursos proporcionados por la Iglesia Adventista del Séptimo Día y la Iglesia Ortodoxa Autocéfala Polaca. No hay clases de religiones no cristianas[68]. No obstante, la normativa vigente prevé la posibilidad de poner los locales escolares a disposición de las asociaciones religiosas en días libres para la enseñanza de la religión[69]. No es una posibilidad puramente teórica[70].

En cuanto a la iglesia mayoritaria, existen garantías independientes sobre la instrucción religiosa en el Concordato de 1993, que especifica que los profesores de religión están sujetos al derecho canónico en cuanto al contenido de la educación religiosa, mientras que en lo demás a los reglamentos estatales[71]. Como consecuencia, el plan de enseñanza y los materiales didácticos son elaborados por las autoridades eclesiásticas[72]. Además, el Concordato exige que se ofrezca a los niños y jóvenes católicos, siempre que se encuentren en colonias y campos, la oportunidad de realizar prácticas religiosas, incluso la participación en la misa de los domingos[73].

La división de poderes relacionados con la organización de la educación religiosa entre las autoridades públicas y las asociaciones religiosas tuvo sus consecuencias durante la pandemia. El 11 de marzo de 2020 fue anunciada la decisión de cerrar las escuelas públicas, del 12 al 25 de marzo[74], período que luego se vio extendido hasta el final del año escolar. El Ministerio de Educación Nacional declaró enseguida que a partir de entonces la enseñanza se llevaría a cabo a distancia. El sitio web del Ministerio ofreció directrices para los maestros y directores de escuelas, así como materiales educativos recomendados[75]. Como era previsible, la eficacia de estas soluciones, no precedidas por una amplia experiencia en el aprendizaje electrónico, resultó ser muy diferente talante. El curso de religión compartía el destino de las demás asignaturas escolares en el sentido de que no

---

[68] Todos los datos arriba proporcionados proceden del informe del Defensor del Pueblo sobre la disponibilidad de lecciones de religiones minoritarias y de ética en el sistema escolar polaco, en *Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich*, 2015, núm. 6, pp. 18-19.

[69] Cfr. § 2.5 del Reglamento del Ministro de Educación Nacional, de 14 de abril de 1992, sobre las condiciones y el método de organización de la enseñanza religiosa en los jardines de infancia y escuelas públicas (Boletín Oficial de 2020, sección 983).

[70] Nalborczyk, A. S., Borecki, P., «Relations between Islam and the state in Poland: the legal position of Polish Muslims», en *Islam and Christian-Muslim Relations*, Vol. 22 (2011), núm. 3, pp. 351-352.

[71] Cfr. artículo 12.4 del Concordato polaco de 1993.

[72] Cfr. artículo 12.2 del Concordato polaco de 1993.

[73] Cfr. artículo 13 del Concordato polaco de 1993.

[74] Durante los dos primeros días, en los jardines de infancia y en las escuelas primarias las actividades de cuidado se realizaron sin enseñanza. El objetivo fue permitir a los padres que no pudieran atender a sus hijos inmediatamente que se adaptasen a la nueva situación.

[75] *Vid*. <https://www.gov.pl/web/edukacja/nauka-zdalna>.

podía continuar en los establecimientos escolares. Sin embargo, en lo que respecta a la selección de los materiales educativos y las formas detalladas de la actividad didáctica, las autoridades eclesiásticas no estaban limitadas por la posición de las autoridades estatales y podían dar forma a la catequesis de manera que favoreciera tanto su eficacia como el que resultara atractiva.

La Iglesia Católica respondió a este desafío con bastante rapidez. La Comisión de Educación Católica de la Conferencia Episcopal de Polonia señaló a los maestros la posibilidad de utilizar sitios de Internet con materiales de apoyo a la instrucción religiosa, así como canales de catequesis que difundan buenas prácticas. Se pusieron a disposición en línea varios materiales de cursos de educación permanente dirigidos a catequistas[76]. La información sobre cómo proceder con la instrucción religiosa *on line*, a veces a un nivel bastante básico, fue compartida por sacerdotes individuales[77]. También enseñaban religión a distancia las minorías religiosas[78]. La barrera principal para un contacto efectivo con el alumno fue en este caso, como en el caso de toda la educación a distancia, el acceso a la tecnología necesaria, especialmente en poblaciones pequeñas[79].

No es fácil evaluar la eficacia de estas nuevas formas de enseñanza ni tampoco el grado de satisfacción de educandos y apoderados. En estos días se están llevando a cabo investigaciones sociológicas para hacer la evaluación correspondiente. Cabe destacar el proyecto realizado por la Facultad de Teología de la Universidad Adam Mickiewicz en Poznań, dirigido a los profesores de religión católica romana; se han recogido ya los cuestionarios y sus resultados se están elaborando[80].

La organización de retiros de Cuaresma resultó un desafío mayor. La normativa en materia de educación proporciona a los alumnos que asistan a la instrucción religiosa en las escuelas públicas, el derecho de ser eximidos de sus clases con el fin de participar en los retiros de cuaresma de tres días; las normas detalladas para la organización de los retiros deben ser acordadas entre el organizador y la escuela[81], así como la escuela debe proporcionar otras actividades a los alumnos que no participen en los retiros. En la práctica, la exención parcial también es posible si el retiro dura mucho menos que un día normal de enseñanza. La inclusión del retiro en el horario escolar implica que la escuela tiene la obligación de cuidar a los alumnos en el trayecto de ida y vuelta. Cabe señalar que este deber se ha convertido en una fuente de conflicto religioso en los

---

[76] Cfr. <https://katecheza.archidiecezja.pl/zdalne-nauczanie-religii>.

[77] Cfr. p. ej. <http://radioglos.pl/wiadomosci/z-zycia-kosciola/7365-katecheza-w-dobie-koronawirusa- ks-jan-doppke>.

[78] *Vid*. p. ej. <http://mzr.pl/zakonczenie-nauki-religii-muzulmanskiej-w-roku-szkolnym-2019-2020>.

[79] Cfr. p. ej. <https://radioszczecin.pl/1,402925,katecheza-on-line-w-czasach-wirusa>.

[80] Anuncio disponible en <https://katecheza.archidiecezja.pl/nauczanie-religii-online-w-okresie-covid-19-prosba-uam-poznan>.

[81] Cfr. § 10 del Reglamento del Ministro de Educación Nacional, de 14 de abril de 1992, cit.

últimos años: las escuelas requieren que los maestros cuiden a sus alumnos durante los retiros, lo que significa que los maestros que no profesen ninguna fe o pertenezcan a otras confesiones se ven obligados a participar en prácticas religiosas que les son ajenas[82].

Dado que el período durante el cual los retiros debían realizarse en el año 2020 fue determinado con anterioridad a la emergencia sanitaria, vino a coincidir con el principio de la pandemia, cuando se aplicaban las restricciones más severas, por lo que resultó imposible organizar los retiros de Cuaresma en su forma tradicional. Los anuncios sobre su cancelación fueron emitidos a mediados de marzo por las curias metropolitanas. El formato tradicional de las reuniones fue usualmente sustituido por retiros *on line*[83]. Es difícil evaluar esta experiencia desde el punto de vista de la libertad religiosa. Por un lado, la naturaleza de un encuentro remoto es indudablemente diferente de la forma tradicional de retiro, en los edificios de la iglesia. Tampoco es posible realizar plenamente las prácticas religiosas incluidas en el programa de retiros. Para los alumnos con mal acceso a Internet puede ser difícil beneficiarse del retiro. Por otro lado, el contacto remoto favorece la asistencia al retiro por quienes realmente se sienten interesados en hacerlo, sin la presión del ambiente escolar. Esto cumple el requisito constitucional de que la organización de la educación religiosa en una escuela pública respete la libertad de conciencia de terceros. Además, debido a la falta de necesidad de acompañar a los niños y jóvenes a las iglesias y de proporcionarles atención en el lugar, no surgen problemas en cuanto al respeto de la libertad de conciencia de los maestros no creyentes o pertenecientes a religiones minoritarias, especialmente las no cristianas.

La Iglesia Católica también ha usado la forma a distancia para retiros destinados a adultos, por ejemplo, en el caso de profesionales de la salud[84], empresarios[85], sordos o personas con distinto grado de minusvalía auditiva[86]. El mismo modo se utilizó después del período de Pascua, relegando el contacto directo a los retiros vocacionales (preparación de candidatos al sacerdocio), encuentros que por su propia naturaleza atraen a un número reducido de interesados y por lo mismo no están sujetos a restricciones legales sobre el número de personas que pueden reunirse en un lugar determinado[87].

---

[82] Carta del Defensor del Pueblo de 27 de enero de 2017 a la Ministra de Educación Nacional sobre la obligación del cuerpo docente de participar en las ceremonias religiosas con motivo del inicio o el final del año escolar y en los retiros, VII.5604.1.2015.MM.

[83] *Vid*. p. ej. <https://diecezjasandomierska.pl/rekolekcje-on-line-dla-dzieci-i-mlodziezy>; <https://diecezja.bielsko.pl/dla-mlodych/rekolekcje-online-dla-mlodziezy>; <https://diecezja.waw.pl/6906>.

[84] *Vid*. <https://ekai.pl/rekolekcje-wielkopostne-dla-pracownikow-sluzby-zdrowia-youtube>.

[85] *Vid*. <https://ekai.pl/dzis-zaczynaja-sie-rekolekcje-on-line-dla-przedsiebiorcow>.

[86] *Vid*. <https://ekai.pl/nowe-zycie-rekolekcje-online-dla-nieslyszacych>.

[87] *Vid*. <https://ekai.pl/rabka-zdroj-ruszaja-gorskie-rekolekcje-powolaniowe-dla-kandydatow-do-kaplanstwa> (los organizadores anunciaron explícitamente que debido a la epidemia de COVID-19 el grupo se limitaría a un máximo de 15 personas).

Por otra parte, no hubo problemas para ofrecer a los niños y jóvenes oportunidades de participar en prácticas religiosas durante el recreo colectivo. Cabe suponer que las dificultades para acceder a las ceremonias religiosas durante las colonias y los campamentos no fueron muy diferentes de las que experimentaron los que permanecieron en el lugar de residencia. La ausencia del problema en el debate público puede ser resultado de un bajo nivel de interés en las colonias y campamentos, relacionado con la incierta situación epidemiológica[88]. Hay que señalar que a principios del verano de 2020 se publicaron las directrices para los organizadores de actividades recreativas dirigidas a los niños y jóvenes, preparadas por el Ministerio de Educación Nacional en cooperación con el Jefe de la Inspección Sanitaria y el Ministerio de Salud. El objetivo de estas instrucciones era describir en detalle los procedimientos para minimizar el riesgo de infección por COVID-19 en los participantes y cuidadores durante las vacaciones de verano organizadas en el país[89]. Sin embargo, estas directrices no decían ni una palabra sobre cómo asegurar el acceso a las prácticas religiosas, incluida la misa dominical, manteniendo al mismo tiempo un régimen sanitario.

La pandemia también limitó el funcionamiento de las escuelas superiores, incluso las que se ocupan de la formación sacerdotal[90]. La actividad del sector de la enseñanza superior se puso en línea ya a mediados de marzo de 2020, casi de un día para otro[91].

El gobierno acaba de anunciar que la enseñanza en línea no se extenderá durante el año escolar 2020/2021[92]. Esto significa un retorno a la enseñanza de forma tradicional, incluyendo la instrucción religiosa. Debido a la fecha de finalización de este informe, es difícil predecir cuánto tiempo seguirá operando la escuela de manera tradicional o si un posible empeoramiento de las condiciones epidemiológicas no termine por obligar a las autoridades a volver a cerrar las escuelas. Si esto sucede, los maestros retomarán la enseñanza en línea enriquecidos con la experiencia adquirida en la primavera de 2020. Las autoridades de las instituciones de enseñanza superior parecen mucho más cautelosas, ya que a la fecha de preparación del presente informe apenas están tomando decisiones

---

[88] Cfr. <https://mojafirma.infor.pl/biznes/zarzadzanie/4625868,Mniejsze-zainteresowanie-koloniami-i-obozami-Czy-COVID19-pograzy-branze-turystyczna.html>.

[89] *Vid*. <https://www.gov.pl/web/edukacja/bezpieczny-wypoczynek-wytyczne-men-gis-i-mz>.

[90] Sobre el tema de la formación sacerdotal en Polonia, *vid*. Rynkowski, M., «Public Authorities and the Training of Religious Personnel in Europe. A Report from Poland», en Messner, F. (coord.), *Public Authorities and the Training of Religious Personnel in Europe/La formation des cadres religieux en Europe, European Consortium for Church and State Research*, Granada, 2015, pp. 103-108.

[91] Reglamento del Ministro de Ciencia y Educación Superior, de 11 de marzo de 2020, sobre la limitación temporal del funcionamiento de determinadas entidades del sistema de educación superior y de ciencia en relación con la prevención y la lucha contra el COVID-19 (Boletín Oficial de 2020, sección 405, enmendada).

[92] *Vid*. <https://www.gov.pl/web/edukacja/list-ministra-edukacji-narodowej-z-okazji-rozpoczecia-roku-szkolnego-20202021>.

sobre la fórmula de enseñanza en el año académico que viene. En lo que respecta a las universidades católicas, la mayoría de ellas se abstienen de anunciar su decisión sobre la forma de los cursos; algunas tienden a optar por una forma híbrida de enseñanza (el modo tradicional combinado con la enseñanza a distancia, según el tipo de curso), pero declaran que van a adoptar las decisiones finales en función de la situación epidemiológica y de las directrices de las autoridades estatales[93].

7. Finanzas de las asociaciones religiosas

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto particularmente importante, aunque difícil de estimar con precisión, en el área financiera. Este fenómeno está relacionado con el sistema de financiación de las asociaciones religiosas en Polonia, que tiene como base la generosidad de los fieles, es decir, las donaciones voluntarias. Se trata principalmente de donaciones hechas durante la misa y de pagos por servicios religiosos (*iura stolae*). El derecho general de las asociaciones religiosas a recaudar contribuciones y recibir donaciones, herencias y otros beneficios se aplica de manera uniforme a cualquier asociación religiosa que goce de una situación jurídica regulada[94]; también está garantizado por separado en las leyes ordinarias que rigen la relación entre el Estado y las asociaciones religiosas individuales, teniendo en cuenta la naturaleza específica de sus actividades.

La colecta de donaciones para fines religiosos —como en el caso de obras benéficas de la iglesia, actividades científicas o educativas, así como en lo que respecta al mantenimiento del clero y los miembros de las órdenes religiosas— queda excluida del régimen de la ley de colectas públicas[95]. Esto en la práctica significa, ante de todo, que no es obligatorio ni informar a las autoridades de cada colecta, ni dar cuenta de sus resultados en informe alguno.

Además de las donaciones, existe una financiación complementaria proporcionada por el Fondo Eclesiástico (*Fundusz Kościelny*); dicho Fondo fue creado en 1950 para compensar a las iglesias por la privación de sus propiedades por parte de las autoridades comunistas, debido a la nacionalización de las tierras inmediatamente después de la guerra. Se suponía que el Fondo iba a ser de carácter temporal y se iba a alimentar con los ingresos de las tierras adquiridas, pero ha sobrevivido hasta el día de hoy. Ahora su gerencia permanece dentro de la estructura del Ministerio del Interior y de la Administración. Durante las

---

[93] La Universidad Pontificia Juan Pablo II de Cracovia lo anunció ya a principios de agosto de 2020, *vid*. <https://upjp2.edu.pl/aktualnosci/komunikat-w-spr-prowadzenia-zajec-w-roku-akad-2020-2021-1523.html>.

[94] Cfr. artículo 19.2.8 de la Ley de 17 de mayo de 1989 sobre las garantías de la libertad de conciencia y de religión (Boletín Oficial de 2017, sección 1153).

[95] Cfr. artículo 2.1 de la Ley de 14 de marzo de 2014 sobre los principios de conducción de las colectas públicas (Boletín Oficial de 2019, sección 756, enmendada).

últimas tres décadas, los recursos financieros de los que dispone proceden del presupuesto estatal. El Fondo sirve a cualquier asociación religiosa que goce de una situación jurídica regulada, sin importar si sus bienes fueron nacionalizados durante la época comunista. En verdad el Fondo tiene una importancia bastante limitada en comparación con las donaciones de los fieles, ya que sus recursos pueden utilizarse únicamente para fines definidos por la ley: el pago parcial de las contribuciones al seguro social y de salud para el clero (este fin consume en la práctica la mayor parte de los recursos), las actividades de utilidad social de las asociaciones religiosas (incluidas las iniciativas relacionadas con la lucha contra las llamadas patologías sociales), así como el mantenimiento y la reparación de los edificios religiosos de valor histórico[96]. La existencia del Fondo suscita desde hace muchos años una controversia política en Polonia. Se repiten las demandas de una reforma integral del sistema de financiación de las asociaciones religiosas y se propone hasta la abolición del Fondo, percibido desde ciertas posiciones como una reliquia del régimen comunista.

Dado que las finanzas de las asociaciones religiosas se basan en las donaciones voluntarias de los fieles y que estas se recogen principalmente durante las ceremonias religiosas públicas, el estado financiero de las entidades religiosas depende en gran parte de la asistencia de los fieles a los lugares de culto. Es evidente que las condiciones creadas por la pandemia no son nada propicias para el uso de esta forma de financiación, tanto por las restricciones legales impuestas a la reunión de personas en los lugares de culto, descritas anteriormente, como por los temores de quienes corren riesgo de infección elevado, independientemente de las restricciones legales.

Es difícil estimar hasta qué punto la reducción del número de *dominicantes* ha afectado negativamente a las finanzas de la iglesia. Esto se debe al hecho de que el sistema polaco de financiación de las asociaciones religiosas es opaco; los ingresos obtenidos de las contribuciones de los fieles no están sujetos a la obligación de llevar registro, ni están sujetos a impuestos. La Iglesia Católica tampoco se ve obligada a publicar informes financieros ni a regirse por principios de transparencia para con sus fieles o el Estado. En tal situación uno solo puede confiar en las noticias publicadas por la prensa católica, que demuestran que la pandemia causó gran perturbación en las finanzas de la Iglesia[97]. En el período inicial, lo más natural fue posponer las inversiones y cubrir los gastos corrientes con los ahorros, especialmente con los recursos recaudados durante las visitas pastorales a las casas de los fieles (*kolęda*). Estas visitas son habituales en el período posterior a las navidades. Sin embargo, no puede ser esto una solución durable, sobre todo porque muchas parroquias utilizan estos fondos para cubrir los gastos corrientes durante el período invernal, como la calefacción de los edificios

[96] Mezglewski, A., Misztal, H., Stanisz, P., Prawo wyznaniowe, C. H. Beck, Warszawa, 2011, pp. 246-248.

[97] Choduń, M., «Taca w chorobie», *Tygodnik Powszechny*, de 19 de abril de 2020, pp. 34-37.

de la iglesia. Los mismos informes de prensa muestran que algunos obispos han obligado al cuerpo ministerial de sus diócesis a realizar pagos adicionales; esta decisión ha afectado especialmente a los sacerdotes empleados en las escuelas públicas como catequistas. Algunas parroquias han implementado un procedimiento bajo el nombre de *bandeja on line*: se trata de la recolección de donaciones a través de los medios sociales que funcionan en internet. La eficacia de estos esfuerzos depende del perfil sociodemográfico de la parroquia, así como de la relación real, y no solo ceremonial, de los parroquianos con la Iglesia. Contrariamente a la opinión común de que las pequeñas parroquias rurales son las que mantienen las relaciones más fuertes con sus fieles, parece que son ellas las que se han visto más afectadas económicamente por la pandemia[98].

El estado de las finanzas de la Iglesia Católica se ha deteriorado aún más debido a la frecuente cancelación de las primeras comuniones, que probablemente no tendrán lugar hasta el otoño. El período de comunión, que normalmente cae en mayo, suele significar una gran aportación de recursos financieros, debido a la mayor asistencia de los fieles y su mayor disposición a hacer donaciones[99].

En lo que respecta al Fondo Eclesiástico, su nivel de gastos es cada vez mayor en los últimos años. Según los datos anunciados por el Ministerio del Interior y de la Administración, en 2019 el Fondo pagó a las entidades religiosas 171 millones de zlotys[100] (aprox. 39 millones de euros). Aún no se conocen los datos del año corriente. Sin embargo, hay que recordar que, a la luz de la legislación vigente, el Fondo no puede compensar a las asociaciones religiosas por las pérdidas sufridas como consecuencia de una menor afluencia de recursos de los fieles. Ello se debe a que la financiación por la vía del Fondo adopta la forma de subvenciones, concedidas previa solicitud que debe presentarse en el año anterior, y solo pueden estar destinadas a los fines mencionados. Estos fines no incluyen las necesidades corrientes de las entidades religiosas, en particular las vinculadas al pago de la remuneración al personal clérigo o al mantenimiento de los edificios de la iglesia, como los gastos de electricidad y calefacción.

No se sabe cuáles serán los efectos a largo plazo de la pandemia de COVID-19 en cuanto a las soluciones jurídicas relativas a la gestión financiera de las comunidades religiosas en Polonia. Sin embargo, parece que si la pandemia, y con ella una disminución significativa de la asistencia a las ceremonias, dura mucho más, será inevitable volver al debate sobre la reforma del sistema de financiación de

---

[98] Sajór, G., «"Może dojść do katastrofy". Finanse Kościoła po pandemii wyglądają nieciekawie», disponible en <https://www.newsweek.pl/polska/moze-dojsc-do-katastrofy-finanse-kosciola-po-pandemii-wygladaja-nieciekawie/g4glr77>.

[99] Cfr. <https://www.rp.pl/Kosciol/200429575-Przez-pandemie-parafie-traca-stabilnosc-finansowa.html>.

[100] Datos disponibles en <https://www.rp.pl/Kosciol/200709542-Padl-kolejny-rekord-wydatkow-panstwa-min-na-skladki-duchownych.html>.

las comunidades religiosas. El sistema que se mantiene actualmente, basado en normas no transparentes y poco formalizadas, ha funcionado bien en condiciones normales de asistencia de público en las prácticas religiosas. Sin embargo, cuando disminuye el número de asistentes y con ello el de las contribuciones de los fieles mediante donaciones en el grado en el que lo han hecho en las circunstancias extraordinarias de la emergencia sanitaria, el modelo de las donaciones, con su informalidad y opacidad, termina por ir en desmedro de la fortaleza financiera de las comunidades religiosas. Así y todo, no figura en el horizonte la introducción de un impuesto eclesiástico según el modelo alemán, no únicamente porque la jerarquía se ha opuesto radicalmente a él durante años, sino también debido a la prohibición constitucional ya mencionada de obligar a una persona por parte de las autoridades públicas a revelar sus creencias religiosas. Sin embargo, es posible retomar el debate sobre el sistema de asignación tributaria, que podría imitar al modelo español o italiano. Por lo demás, las negociaciones sobre este tema entre el Estado y la Iglesia empezaron hace varios años, en una situación política diferente, pero al final no dieron ningún resultado.

8. Consideraciones finales

El curso de la lucha contra la pandemia de COVID-19 en Polonia fue determinado en muchos aspectos por las condiciones locales. Algunos de estos factores son de carácter natural, como el clima, otros resultan de la situación política y otros se vinculan a la construcción del sistema de derecho eclesiástico del Estado polaco. Sin duda, los estrechos vínculos del partido gobernante con la Iglesia Católica mitigaron la posible oposición a las restricciones que afectaban a la libertad religiosa.

Las autoridades polacas reaccionaron a la pandemia de manera rápida, pero caótica e inconsistente. La calidad legislativa de las soluciones adoptadas fue bastante baja. La variabilidad de las restricciones aplicadas no siempre se veía justificada por la situación epidemiológica. El problema principal ha sido y sigue siendo el de las deficiencias formales de la legislación, resultantes de la introducción de restricciones profundas de los derechos y libertades mediante reglamento en vez de por una ley ordinaria. A la luz de las normas constitucionales polacas, la escala de las restricciones aplicadas sería inaceptable incluso bajo ley marcial. Sin embargo, cabe subrayar que no hubo en ellas ninguna hostilidad hacia la religión, hecho que fue notado por los observadores extranjeros[101].

El impacto de la pandemia de COVID-19 en la libertad religiosa en Polonia tiene múltiples dimensiones y en la etapa actual es difícil evaluar su alcance verdadero. El aspecto más evidente de este impacto fueron las restricciones le-

[101] KULCZYK, P., Coronavirus: en Pologne, la vie (sacramentelle) continue, disponible en <https://fr.aleteia.org/2020/05/04/coronavirus-en-pologne-la-vie-sacramentelle-continue>.

gales a la reunión de personas en los edificios utilizados para el culto religioso, así como en las procesiones y peregrinaciones. En cambio, las consecuencias de la epidemia para la vida interna de las iglesias son menos visibles para el observador externo. Se refieren a las dificultades del trabajo diario de formación y especialmente a la economía financiera. Cabe señalar que no siempre es posible distinguir con precisión entre las repercusiones de la pandemia en sí y las repercusiones de las medidas jurídicas adoptadas como reacción a la amenaza biológica: aunque se levantaron ya las restricciones sobre el número de personas autorizadas a asistir a una ceremonia al mismo tiempo, muchas personas deciden permanecer en sus casas por temor a volver a sus antiguos hábitos mientras la epidemia continúe.

La posición oficial de las asociaciones religiosas frente a la amenaza epidemiológica merece reconocimiento. Ninguna de las principales comunidades religiosas ha cuestionado abiertamente la necesidad de luchar contra la pandemia de COVID-19, y algunas de ellas han mostrado gran compromiso. Cabe destacar, sin embargo, que en Polonia nunca se ha producido un cierre completo de las iglesias y que el período de restricciones más severas duró relativamente poco. Por otro lado, los comentarios fuera de lugar realizados por algunos sacerdotes y que hemos aludido poco antes en este mismo artículo, corresponden más bien a casos puntuales.

La experiencia de la pandemia puede ser fuente de renovación espiritual para las comunidades religiosas. Eso se debe a que la necesidad de encontrar nuevos canales de comunicación y hacer más cercana y atractiva la enseñanza religiosa es una oportunidad para reconstruir la confianza entre las iglesias y los fieles que han tomado distancia de la fe desde antes de la pandemia. Asimismo, un episodio de ausencia forzada puede llevar a que se refuerce la senda de distanciamiento del público general y sobre todo de las generaciones más jóvenes del vínculo con la religión. Por lo tanto, los efectos sociológicos de la pandemia en la religiosidad de los polacos no son inequívocos[102]. Por último, en lo que respecta al campo jurídico el efecto más probable parece ser la reapertura del debate sobre la reforma del sistema de financiación de las comunidades religiosas en Polonia.

[102] El impacto de la pandemia en la religiosidad de los polacos. Comunicación de la investigación, Centro de Investigación de la Opinión Social (CBOS), 74/2020, disponible en <https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_074_20.PDF>.

Capítulo 9

COVID-19 y libertad religiosa en Portugal[1]

Miguel Assis Raimundo
Universidade de Lisboa

Paulo Pulido Adragão
Universidade do Porto

Anabela Costa Leão
Universidade do Porto

Tiago Ramalho
Universidade do Porto

SUMARIO: 1. Introducción y secuencia.—2. Encuadramiento de la libertad religiosa en el derecho portugués.—3. Medidas de prevención y de combate a la pandemia: relación con la libertad religiosa: 3.1. *Durante el estado de emergencia (19 de marzo-2 de mayo)*. 3.2. *Después del estado de emergencia (3 de mayo-…)*.—4. Balance y análisis crítico: 4.1. *En el estado de emergencia*. 4.2. *La problemática prohibición de celebraciones comunitarias en estado de normalidad constitucional: 3 de mayo-29 de mayo*. 4.3. *La autorización de celebraciones religiosas sujetas a rigurosas reglas sanitarias: ¿presente y futuro?*—5. Nota conclusiva.

1. Introducción y secuencia

1. La situación de pandemia provocada por la difusión, entre la población mundial, del virus SARS-COV2, que origina la enfermedad COVID-19, ha provocado efectos de una dimensión e intensidad sin paralelo en la experiencia de las generaciones actuales. Después de los avisos, muy presentes sobre todo desde la crisis financiera de 2008 y años siguientes, de que estaríamos

[1] Traducción del original portugués a cargo de Nuno Miguel Atalho (Universidade Católica Portuguesa). Las posiciones adoptadas por los autores en el presente texto se deben tomar a título estrictamente individual, no vinculando ni representando la opinión de cualquier órgano o entidad a que pertenezcan (o hayan pertenecido). La fecha de actualización de los datos mencionados en el presente trabajo es el 28 de septiembre de 2020.

caminando hacia omnipresentes estados de excepción[2], parece haberse llegado a una situación de excepción verdaderamente global, que confirma todos aquellos miedos. El estado de excepción prolongado en el tiempo, creador de una legalidad excepcional que no se limita a una respuesta de horas o días a este evento catastrófico, antes restringe o limita, por largos períodos, con gran intensidad, las libertades básicas de las personas, ha dejado, por lo menos en los últimos meses, de ser típico de cierto tipo de regímenes políticos menos recomendables, pasando a ser la realidad común en el Estado de derecho, incluso en democracias maduras. Así, muchos países han experimentado, por primera vez en su historia reciente, la declaración de estado de emergencia o de excepción —también, en Portugal: durante la vigencia de la Constitución de la República Portuguesa de 1976, nunca había sido utilizada la cláusula de estado de excepción, hasta el Decreto del Presidente de la República n.º 14-A/2020, de 18 de marzo—.

Las características específicas de esta crisis hacen inmediatamente evidentes los desafíos que ella plantea al fenómeno religioso. De hecho, la crisis pandémica nace de la proximidad física y social: es necesario estar próximo para ser contagiado y contagiar. Y si inicialmente hubo la ilusión de que la pandemia no se propagaría, por estar presente en países lejanos, rápidamente esa misma ilusión se ha deshecho, pues, si alguna cosa caracteriza y diferencia el siglo XXI de todos los demás períodos de la Historia humana es la proximidad —por lo menos, física— entre todas las personas, de todo el planeta.

Estando la difusión global de la pandemia materializada o inminente, los Gobiernos reaccionaron, así, buscando impedir o mitigar, precisamente, el factor «proximidad»: a través del cierre de fronteras, restricciones a la libertad de circulación, y también por la limitación de todas las actividades humanas promotoras de aquella proximidad física y social. Es a partir de este hecho que, como ya se ha dicho, se torna evidente el carácter problemático de la presente situación para la libertad religiosa. El fenómeno religioso se caracteriza también por su carácter comunitario o colectivo. Aunque se reconozca, en la generalidad de las fuentes y de las opiniones doctrinales, la imposibilidad o la inconveniencia de una noción totalmente cerrada de religión, sí existe consenso en el sentido de que el elemento de comunión, fraternidad, mutuo apoyo, en síntesis, el elemento *relacional*, o rigurosamente, «eclesial» (en el sentido de una realidad colectiva u orgánica), es esencial a la afirmación de la *religiosidad*[3]. Y cuando se habla en la idea de comunión y en la dimensión

[2] Cfr., por todos, para una visión general, Giorgio AGAMBEN, *Estado de Excepção* (traducción portuguesa), Lisboa: Edições 70, 2010.

[3] En el sentido de que la dimensión colectiva y de comunión es una característica indispensable del fenómeno religioso: Miguel Assis RAIMUNDO, «Direito Administrativo da Religião», en Paulo OTERO/Pedro GONÇALVES, *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. VI, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 223 y ss., p. 241, con otras referencias; André FOLQUE, «As pessoas colectivas no novo Direito Eclesiástico», en AA.VV., *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Vol. III,

colectiva del fenómeno religioso, no se pretende transmitir una idea abstracta de comunión: sin perjuicio de que esa comunión abstracta también pueda existir, la verdad es que, en la gran mayoría de las manifestaciones del fenómeno religioso, el encuentro *físico* entre las personas constituye la base de la vivencia religiosa, sea de modo cotidiano, sea en ciertos momentos especiales, de acuerdo con los ritmos del calendario religioso.

De este modo se comprende de inmediato la tensión creada, sobre la libertad religiosa, por las medidas de restricción de los contactos entre las personas. Y si esa tensión existe, en cualquier circunstancia, más problemática aún se torna en aquellos casos en los que la pandemia puede ofrecer a los gobiernos una nueva oportunidad para intensificar políticas preexistentes (patológicas) de limitación o de restricción de la presencia religiosa.

2. Es en este panorama general que se hace pertinente plantear reflexiones sobre el impacto de las medidas de prevención y combate a la pandemia en lo que concierne a la libertad religiosa. Ese es el propósito del presente texto: ofrecer una panorámica de esa naturaleza, situada esencialmente del punto de vista del ordenamiento jurídico portugués. Pensando en ese propósito y en el público a que se destina el presente texto, es inevitable que el mismo tenga, en algunos pasajes, una inclinación descriptiva, sin perjuicio del análisis crítico que se hará[4].

En cuanto a secuencia del trabajo, y después de esta Introducción, se procederá a un encuadramiento sucinto de la libertad religiosa en el ordenamiento jurídico-constitucional portugués (2). A continuación, presentaremos las medidas de mitigación de la pandemia adoptadas en Portugal (3), distinguiendo, como parece necesario, la situación anterior y la situación posterior a la declaración del estado de emergencia, que ha estado en vigor entre el 18 de marzo y el 2 de mayo de 2020: prestaremos especial atención, naturalmente, a los aspectos relevantes para la libertad religiosa, y no dejaremos de notar, también, algunos aspectos de la aplicación práctica de las medidas. Después, presentamos algunas notas de balance y análisis crítico, diferenciando también entre las distintas etapas de gestión de la pandemia, como nos parece debido (4); y terminaremos con una breve nota conclusiva (5).

Direito Constitucional e Justiça Constitucional, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, pp. 239-259, pp. 244-245.

[4] Se debe referir, aún, que se tratará sobre todo de la libertad religiosa entendida como libertad de culto; no se abordarán aquí otros aspectos, como por ejemplo, la medida en que el derecho a la asistencia religiosa fue o no respectado por las autoridades sanitarias, por ocasión de la pandemia de COVID-19, por falta de dados suficientes.

2. Encuadramiento de la libertad religiosa en el derecho portugués

3. La libertad religiosa constituye un elemento estructurante de la afirmación moderna de los derechos fundamentales[5]. En el plano internacional, es reconocida como derecho humano, integrante de los principios del derecho internacional general o común (*ius cogens*)[6], protegida no solamente en su dimensión individual, sino también colectiva, esto es, además de beneficiar los individuos, lo hace también respeto a las formas de organización o ejercicio colectivo de la libertad religiosa. Como viene siendo reiterado a nivel internacional, sobre todo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su interpretación del artículo 9.º del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la protección de la libertad religiosa exige la protección de su dimensión y expresión colectiva, pues de otra manera la propia libertad individual se pondría en cuestión, ya que, en este contexto, son inseparables[7]. La dimensión colectiva presupone la protección del ejercicio colectivo del culto, pero también la protección de un espacio propio de intervención y autonomía organizativa interna de las comunidades religiosas[8].

La Constitución de la República Portuguesa, de 1976, consagra la libertad religiosa, en el artículo 41.º, n.º 1, en el ámbito de los «derechos, libertades y garantías», con una formulación enfática, que vale la pena recordar aquí: «la libertad de conciencia, de religión y de culto es inviolable». Más allá de esta proclamación, la Constitución consagra, además, una dimensión de igualdad, prohibiendo la persecución, la privación de derechos o la exención de obligaciones o deberes cívicos en virtud de las convicciones o práctica religiosa (n.º 2 del mismo art. 41.º, y también el art. 13.º, n.º 2); se salvaguarda, no obstante, el derecho a la objeción de conciencia (n.º 6).

De modo significativo, se consagra, en este mismo encuadramiento, un principio de separación y de autonomía de las iglesias y otras comunidades religiosas frente al Estado (art. 41.º, n.º 4). Se trata de un principio estructurante de la organización constitucional del Estado [elevado a límite material de revisión constitucional: art. 288.º, línea c)], pero también de una garantía de autonomía y de libertad de autoorganización de las iglesias y comunidades religiosas.

---

[5] Sobre el tema, las referencias fundamentales entre la doctrina portuguesa son Paulo Pulido Adragão, *A liberdade religiosa e o Estado*, Coimbra: Almedina, 2002; Jónatas Machado, *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva. Dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos*, Studia Iuridica, 18, Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

[6] En este sentido, Eduardo Correia Baptista, *Direito Internacional Público*, vol. II (reimpr. de la 1.ª ed. de 2004), Lisboa: AAFDL, 2015, pp. 440-441.

[7] Jónatas Machado, «Liberdade de pensamento, de consciência e de religião», en Paulo Pinto de Albuquerque (ed.), *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e dos Protocolos Adicionais*, vol. II, Lisboa: Universidade Católica Editoria, 2019, pp. 1637-1666 (pp. 1648, 1650, 1655, y referencias citadas en estas páginas).

[8] Miguel Assis Raimundo, «Direito Administrativo da Religião», pp. 307 y ss.

Sin embargo, la Constitución portuguesa no consagra un sistema de separación estricta entre la esfera religiosa y el Estado, en el sentido de una hostilidad de una frente a la otra, o de rechazar la posibilidad de actuación conjunta. La doctrina describe el sistema portugués como uno de *separación cooperativa* o simplemente *de cooperación* entre el Estado y las entidades religiosas[9]. Al contrario de lo que sucede con otras constituciones (como la española o la italiana), tal principio de cooperación no es formulado de modo explícito en la Constitución portuguesa, pero resulta claramente de la apertura del texto constitucional a la cooperación entre el Estado y otras organizaciones sociales, y aún de diversas fuentes *infra* constitucionales: el artículo 5.º de la *Lei da Liberdade Religiosa* (*Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho*), y el artículo 1.º, n.º 1, de la Concordata entre la República Portuguesa y la Santa Sede, de 2004. En un plano diferente, el Derecho de la Unión Europea también reconoce y valora la posición específica de las iglesias y comunidades religiosas (art. 17.º, n.º 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

4. La relevancia atribuida a la libertad religiosa por la Constitución portuguesa se advierte, además, por un aspecto ligado de forma particular a lo que motiva el presente texto. Como sucede en muchas constituciones, la Constitución portuguesa tiene una cláusula de estado de excepción, que se destina a adaptar el orden jurídico constitucional a períodos de crisis (art. 19.º de la CRP)[10]. Esta cláusula de excepción consiste en la posibilidad de que se decrete el estado de sitio o, para situaciones menos graves, el estado de emergencia (art. 19.º, n.os 2 y 3). El procedimiento de declaración del estado de emergencia está lleno de cautelas: se exige la intervención de los tres órganos políticos de soberanía (decreto del Presidente de la República, con la audición del Gobierno y la autorización de la Asamblea de la República), y se determina el carácter temporal de la declaración, la cual se mantiene, como máximo, por 15 días, y solamente puede ser renovada por el mismo procedimiento. El procedimiento es también

---

[9] Cfr., especialmente, Paulo Pulido Adragão, *A liberdade religiosa*…, Anexo 1. Se puede consultar, además, Miguel Assis Raimundo, «Direito Administrativo da Religião», pp. 271-273, y las referencias en ese lugar citadas.

[10] Acerca del tema, entre los autores portugueses, Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de excepção no Direito Constitucional — Entre a eficiência e a normalidade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, Coimbra: Almedina, 1999; Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I — Introdução Geral. Preâmbulo. Artigos 1.º a 79.º*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 407 y ss.; José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 399 y ss.; José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016, pp. 314-315. Más recientemente, posterior el surgimiento de la pandemia, Jorge Bacelar Gouveia, *Estado de Exceção no Direito Constitucional — Uma Perspetiva do Constitucionalismo Democrático*, Coimbra: Almedina, 2020, y, también, Jorge Bacelar Gouveia, «Portugal e a COVID-19: balanço e perspetivas de uma Ordem Jurídica de Crise», *Revista do Ministério Público*, n.º especial, 2020, pp. 93-106; y aún los textos de Jorge Reis Novias, Miguel Nogueira de Brito, Pedro Lomba y Pedro Moniz Lopes, incluidos en el número especial temático (vol. 7, n.º 1, abril de 2020) de la revista electrónica *e-Pública*, disponible en <https://www.e-publica.pt/>.

claro al reforzar la exigencia de cumplimiento del principio de la proporcionalidad en las medidas adoptadas durante los estados de excepción (art. 19.º, n.os 4 y 8).

Ya sea en el estado de sitio o en el estado de emergencia, la Constitución permite la «suspensión del ejercicio»[11] de derechos, libertades y garantías, en términos que resultan de aquel precepto constitucional y que son objeto de regulación pormenorizada en la *Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro* (alterada por la *Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro*, y por la *Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de Maio*)[12], aprobada bajo la Ley Fundamental. Sin embargo —y aquí se encuentra el punto que queremos subrayar— la misma cláusula de excepción salvaguarda ciertos derechos fundamentales que, mismo en estado de excepción, no pueden ser suspendidos: los derechos a la vida, a la integridad personal, a la capacidad civil y a la ciudadanía, la no retroactividad de la ley criminal, el derecho de defensa de los acusados y la libertad de consciencia y religión son aquellos que la Constitución menciona, en el artículo 19.º, n.º 6. La referencia a la libertad de conciencia y religión fue incluida expresamente solamente en la revisión constitucional de 1989, pero debería ya entenderse que tales derechos no podrían ser suspendidos, aún antes de esa alteración[13].

Estos datos constitucionales planteaban, ya con anterioridad a la situación de pandemia, la cuestión sobre si la mención a la libertad de consciencia y de religión en el artículo 19.º, n.º 6, de la CRP, prohíbe la suspensión del ejercicio de todas las dimensiones de la libertad religiosa. De hecho, la Constitución portuguesa, inspirada en las fuentes internacionales más relevantes (cfr. el art. 18.º, n.º 1, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y el art. 9.º, n.º 1 de la CEDH), permite distinguir entre la libertad de religión como libertad de creencia (o no creencia) y la libertad de manifestación exterior y práctica de actos de culto (cfr. el referido art. 41.º, n.º 1, que se refiere, como ya hemos visto, a la libertad «de consciencia, de religión y de culto»). Partiendo de esta distinción, ya se ha manifestado en la doctrina jurídica portuguesa la posición según la cual solamente la libertad de creencia está cubierta por la prohibición de suspensión, esto es, de que la libertad de culto no tendría lugar entre los

---

[11] Algunos autores suscitan la cuestión de saber si se estará ante una situación de verdadera suspensión. Como hace notar Vieira de Andrade, el hecho de que siempre sea necesario garantizar la proporcionalidad en el dominio de la afectación de los derechos parece indicar que no se trata propiamente de una suspensión, pero más bien de un *enflaquecimiento* del derecho —cfr. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 315 y nota 7—. La situación podrá, así, ser más semejante a una autorización de la afectación de derechos —los derechos identificados, y en la medida de lo necesario— con dispensa de algunas normas vigentes en situación de normalidad.

[12] Todos los actos legislativos y reglamentares citados en el presente escrito están disponibles, en acceso libre, en <www.dre.pt>.

[13] Así, Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição*…, I, p. 412, por referencia al artículo 4.º, n.º 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

derechos intangibles[14] [15] [16]. Como se verá, en la situación de pandemia que atravesamos, la posición asumida por el Presidente y por la Asamblea de la República en las tres declaraciones de estado de emergencia fue precisamente esta: la de que la libertad de culto no integra los derechos intangibles en los términos del artículo 19.º, n.º 6, da CRP. Al mismo tiempo, como igualmente veremos, esta discusión también torna altamente problemáticas las restricciones a la libertad de culto que se mantuvieron *después* de la cesación del estado de emergencia.

3. Medidas de prevención y de combate a la pandemia: relación con la libertad religiosa

3.1. *Durante el estado de emergencia (19 de marzo-2 de mayo)*

5. El día 18 de marzo de 2020 marca un momento importante para el derecho constitucional portugués: fue publicado el *Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020*, con la misma fecha, que, por la primera vez en la vigencia de la Constitución de 1976, ha declarado el estado de emergencia, con fundamento en la verificación de una situación de calamidad pública, en concreto, la pandemia de la enfermedad COVID-19, que había sido, algunos días

---

[14] José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *CRP Anotada*, *I*, p. 402.

[15] En el plano de los principales instrumentos internacionales a los cuales Portugal está vinculada, la situación no es concluyente, pues si el artículo 4.º, n.º 2, del PIDCP establece que en situación de «emergencia pública» el artículo 18.º (que consagra la libertad religiosa) no puede ser derogado, al no establecerse ninguna distinción acerca de las diferentes dimensiones de la libertad religiosa, ya el artículo 15.º, n.º 2, de la CEDH, no integra el artículo 9.º entre las disposiciones inderogables en «estado de necesidad». Haciendo notar también, en general, la diferencia entre los preceptos, Ana Maria Guerra Martins, «O Impacto da COVID 19 nos Direitos Humanos — A resposta da Convenção Europeia dos Direitos Humanos», *E-pública, Revista Electrónica de Direito Público*, 7 (1), 2020, pp. 153-169 (166-167).

A nuestro modo de ver, la patente diferencia de soluciones se fundamenta en el hecho de que tal vez los preceptos tengan en vista diferentes dimensiones de la libertad religiosa. El PIDCP, manifiestamente, se preocupa por la libertad de creencia y de culto individuales, y siendo esa la dimensión en cuestión es obvio que no en cualquier circunstancia es legítimo perturbar la libertad de creencia individual; no existe ningún aspecto del estado de necesidad pública que sea perturbado por el hecho de alguien de creer y no creer, lo mismo puede decirse, naturalmente, de la libertad de conciencia. Por su parte, el CEDH no ha incluido la libertad religiosa entre los derechos inderogables, ciertamente por tener presente la libertad religiosa *colectiva*, lo que, no obstante, debería haber sido especificado. Es más criticable la opción de la CEDH, pues da a entender que, como regla, se puede limitar o suspender la libertad de conciencia o de religión en situación de estado de necesidad, lo que no es ciertamente aceptable.

[16] Conviene hacer notar que el hecho de que se diga que la libertad de culto no se cuenta entre los derechos intangibles *ex vi* artículo 19.º, n.º 6, no significa que tal libertad, o alguna de sus dimensiones, pueda siempre ser suspendida desde que se decreta el estado de excepción. Si, en una concreta situación de excepción, su suspensión no está justificada, también ella será, *en ese caso*, «intangible», lo que nos parece una consecuencia necesaria del principio de la proporcionalidad que (también) orienta la delimitación de las medidas admisibles en estado de excepción.

antes (el 11 de marzo), considerada como una pandemia, por la Organización Mundial de Salud. La declaración de estado de emergencia, de la responsabilidad del Presidente de la República, involucra, como ya se ha dicho, la intervención de los tres órganos políticos de soberanía: así, la declaración fue precedida de la consulta al Gobierno, y fue autorizada por la Asamblea de la República, mediante la *Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de Março*.

Como queda referido en el preámbulo del *Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020*, la declaración de estado de emergencia surgió en un momento en que ya habían sido tomadas algunas medidas de contención del brote epidémico, a saber, la declaración del estado de alerta, bajo la *Lei de Bases da Protecção Civil*. A pesar de esas medidas, se entendió necesaria la declaración del estado de emergencia para, «a semejanza de lo que está ocurriendo en otros países europeos (…), reforzar la cobertura constitucional relativamente a medidas más exhaustivas, que se revele necesario adoptar para combatir esta calamidad pública». El preámbulo de este primer decreto de estado de emergencia no identificaba de forma expresa los bienes y derechos que se pretendía salvaguardar con las medidas adoptadas, lo que quizás podría haber sido hecho: siendo la suspensión de derechos limitada por el criterio de proporcionalidad, la explicitación de los bienes y derechos a proteger ayudaría a tornar claro el conflicto o colisión que tornaba indispensable la afectación de aquellos específicos derechos. Nos parece que ha habido evolución en este sentido, pues los preámbulos de los dos posteriores decretos de renovación del estado de emergencia ya se presentaron bastante más desarrollados bajo este aspecto.

Tal como resulta de este propósito, y es, como lo hemos visto, el motivo para la declaración del estado de emergencia de acuerdo con el encuadramiento dado por el artículo 19.º de la Constitución e por la *Lei n.º 44/86*, el contenido substantivo de esta declaración consiste esencialmente en un conjunto de disposiciones —de naturaleza jurídica controvertida, pero que la doctrina viene apuntando como teniendo naturaleza normativa, o equiparada— que identifican un conjunto de derechos fundamentales cuyo ejercicio queda «parcialmente suspenso» (art. 4.º del Decreto)[17].

Así, después de identificar, sucesivamente, la suspensión parcial del ejercicio de los derechos (o, quizás más rigurosamente, de facultades o posiciones derivadas de esos derechos), de *desplazamiento y establecimiento en cualquier parte del territorio nacional* [línea a) del art. 4.º del Decreto], de *propiedad e iniciativa económica privada* [línea b)], de algunos *derechos de los trabajadores* [línea c)], *circulación internacional* [línea d)], y *reunión y manifestación* [línea e)], aparece una referencia expresa y autónoma a la «*libertad de culto, en su dimensión colectiva*» [línea f)]; el último derecho incluido en el catálogo de los derechos suspendidos ha sido —de forma bastante controvertida, y que sería modificada después, en el buen senti-

[17] Como se escribió arriba, algunos conceptos de «suspensión» de derechos perfilados en la doctrina son compatibles con la idea de suspensión parcial.

do, en los otros dos decretos de estado de emergencia— el *derecho de resistencia* [línea g)].

El modo en que el Decreto presidencial hace referencia a la libertad de culto permite, desde luego, dos observaciones preliminares. En primer lugar, es notorio que el Presidente de la República consideró que la libertad de culto en su dimensión colectiva no se vería afectada por las referencias a la suspensión parcial de la libertad de circulación y de los derechos de reunión y manifestación. En segundo lugar, es evidente que se cuida de especificar que sólo la libertad *de culto*, y el culto *en su dimensión colectiva*, son objeto de la medida indicada. Partiendo de este segundo punto se puede afirmar que el Presidente de la República (y la Asamblea de la República, que autorizó la declaración del estado de emergencia en esos términos) ha tomado posición en el sentido de que la libertad de culto (colectiva) no forma parte del núcleo de derechos fundamentales intangibles en el contexto de estado de excepción, referidos en el artículo 19.º, n.º 6, de la Constitución.

6. El apartado f) del artículo 4.º del DPR n.º 14-A/2020 no se limitaba a enunciar el derecho a suspender, y añadía algo más respecto a lo que es permitido hacer bajo esta norma. Así, se establecía en ese lugar que las «autoridades públicas competentes» podrían «imponer» las «restricciones necesarias para reducir el riesgo de contagio y ejecutar las medidas de prevención y lucha contra la pandemia, incluyendo la limitación o prohibición de realización de celebraciones de naturaleza religiosa y de otros actos de culto que impliquen una aglomeración de personas». Con esta especificación, se ha buscado, probablemente, dar cumplimiento al artículo 14.º, n.º 1, línea f), 1.ª parte, de la *Lei n.º 44/86*, relativo al reforzamiento de los poderes de las autoridades administrativas civiles.

Pese a esa especificación, teniendo en cuenta el modo como la declaración está redactada, esta se coloca a sí misma como una mera *credencial* y no como regulación exhaustiva y final de las materias que reglamenta. La necesidad de disposiciones de desarrollo y aplicación de la declaración de estado de emergencia era, por eso, más o menos obvia. La *Lei n.º 44/86*, que establece el régimen general de los estados de excepción, al que ya nos hemos referido, naturalmente, no consigue ofrecer una reglamentación completa de las medidas necesarias en cada situación de estado de excepción, lo que es consecuencia de la tradicionalmente afirmada aversión de las situaciones de emergencia frente a la reglamentación total *ex ante*[18]. De hecho, la *Lei n.º 44/86* es bastante sucinta en lo que respeta a la ejecución de la declaración del estado de excepción: se refiere que la competencia para la «ejecución» de la declaración pertenece al Gobierno, que mantendrá informados el Presidente de la República y la Asamblea de la República (art. 17.º); y que compete a las autoridades (sin especificar

[18] Explicando esta dificultad de «normalizar normativamente» la actuación en estos contextos, José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *CRP Anotada, I*, p. 405.

cuáles) «la tomada de providencias y medidas necesarias y adecuadas al pronto restablecimiento de la normalidad» (art. 19.º).

Ante la necesidad de normas de desarrollo, fue aprobado por el Gobierno el *Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de Março*, que, aunque no invoque expresamente el artículo 17.º de la *Lei n.º 44/86*, ha permitido «ejecutar» la declaración del estado de emergencia[19].

Sería en el Decreto n.º 2-A/2020 que vendría a figurar, así, la disposición que, constituyendo una novedad absoluta en el constitucionalismo democrático portugués (y quizás una novedad absoluta*, tout court,* en la Historia del derecho portugués), vendría efectivamente a prohibir «la realización de celebraciones de cariz religioso y de otros actos de culto que impliquen una aglomeración de personas» (art. 17.º, n.º 1, del Decreto n.º 2-A/2020). Fueron también establecidas fortísimas restricciones a la realización de funerales, en los cuales también fueron adoptadas medidas para evitar aglomeraciones de personas y para control de las distancias de seguridad, mediante la fijación de un aforo máximo permitido por la autoridad local competente (art. 17.º/2).

Téngase en cuenta que, aunque nos concentremos aquí en las medidas específicamente adoptadas relativas a las celebraciones religiosas, no debe ser ignorado el restante contexto de las medidas de contención y mitigación de la pandemia. El decreto del Gobierno que ha dado ejecución a la declaración de estado de emergencia ha definido un cuadro de genérica restricción de movimientos y aglomeración de personas, aunque con diversos grados de intensidad, más intenso para las personas infectadas con el virus SARS-COV2 y enfermos de COVID-19 y para las personas en situación de vigilancia activa (colocadas en «confinamiento obligatorio» bajo pena de crimen de desobediencia); en un grado menor, para los miembros de grupos de riesgo (sometidos a «deber especial de protección»); y con el menor grado de intensidad para la población en general, sujeta a un «deber general de recogimiento domiciliario» (arts. 3.º a 5.º del *Decreto do Governo n.º 2-A/2020*).

7. Lo esencial del régimen descrito antes, constituido, como se ve, por la articulación del binomio «suspensión parcial de la libertad de culto colectivo en la declaración de estado de emergencia – prohibición administrativa de celebraciones religiosas–», ha estado en vigor durante la vigencia de los sucesivos decretos del Presidente de la República que declararon y renovaron el estado de

[19] Vale la pena resaltar un detalle significativo: el *Decreto n.º 2-A/2020*, en su sumario venía a expresar el objetivo de «reglamentar» la declaración de estado de emergencia. Eso, sin embargo, vendría a ser objeto de rectificación por la *Declaração de Rectificação n.º 11-D/2020, de 20 de Março*, que modificó el sumario, pasando a hablar de «ejecución» de la declaración, o sea, en línea con la redacción con el artículo 17.º de la *Lei n.º 44/86*. Sin embargo, al contrario de lo que sería de esperar, los *Decretos n.os 2-B/2020* y *2-C/2020*, que vendrían a ser aprobados para dar ejecución a las renovaciones del estado de emergencia, continuaron refiriéndose en el sumario, a la «reglamentación».

emergencia, y correspondientes decretos del Gobierno que procedieron a su ejecución. Fueron tres esos períodos en los que Portugal estuvo en estado de emergencia, decretado bajo los términos constitucionales: entre *el 19 de marzo y el 2 de abril* (*Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020*, y *Decreto do Governo n.º 2-A/2020*); entre *el 3 de abril y el 17 de abril* (*Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de Abril*, y *Decreto do Governo n.º 2-B/2020, de 2 de Abril*, esta vez invocando ya el art. 17.º de la *Lei n.º 44/86*, y manteniendo la prohibición de celebraciones religiosas y limitaciones a los funerales, esta vez, también, en su art. 26.º); y entre *el 18 de abril y el 2 de mayo* (*Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de Abril*, y *Decreto do Governo n.º 2-C/2020, de 17 de Abril*, manteniendo el mismo régimen sobre las celebraciones religiosas y funerales, en su art. 28.º).

Con la aproximación del final de la segunda renovación del estado de emergencia (en el 2 de mayo), el Presidente de la República y el Gobierno convergieron en el sentido de no ser necesario mantener la declaración de estado de emergencia, pero, al mismo tiempo, se ha dado cuenta de la necesidad de mantener medidas de prevención y lucha contra la pandemia[20]. La habilitación normativa de tales medidas vendría a asentar en presupuestos completamente diferentes de los que marcaron el período de estado de emergencia, como se pasa enseguida a explicar.

3.2. *Después del estado de emergencia (3 de mayo-…)*

8. A las 23:59 horas del día 2 de mayo de 2020, cesó la vigencia del estado de emergencia que había sido decretado por el *Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de Abril* (cfr. el respectivo art. 3.º).

Con la intención de mantener las medidas de confinamiento en el ámbito de la lucha contra la pandemia COVID-19, el Gobierno aprobó e hizo publicar, por lo que aquí nos interesa, las *Resoluções do Conselho de Ministros n.os 33-A/2020* y *33-C/2020,* ambas con la fecha de 30 de abril.

La *RCM n.º 33-A/2020* declaró, a partir de las 00:00 horas del día 3 de mayo de 2020, la situación de calamidad en todo el territorio nacional, bajo el artículo 19.º de la *Lei de Bases da Protecção Civil* (*Lei n.º 27/2006, de 3 de Julio*, de ahora en adelante «LBPC»)[21], invocando igualmente, como fundamento de las medidas adoptadas, el artículo 17.º de la *Lei n.º 81/2009*, *de 21 de Agosto* (que aprueba el régimen del sistema de vigilancia en salud pública).

---

[20] <https://www.dnoticias.pt/pais/presidente-da-republica-anuncia-fim-do-estado-de-emergencia-e-abertura-por-pequenos-passos-AH6180156>.

[21] La situación de calamidad es la más grave de las «situaciones de crisis de protección civil»; existen aún situaciones de contingencia y de alerta. Cfr. el artículo 8.º de la LBPC.

A su vez, la *RCM n.º 33-A/2020*, aprobada teniendo como base habilitante la norma del artículo 199.º, línea g), de la Constitución, que establece la habilitación general de la actividad *administrativa* del Gobierno, aprobó la «estrategia de levantamiento de medidas de confinamiento en el ámbito del combate a la pandemia de la enfermedad COVID-19». En esa *Resolução*, se define un «*calendario de la estrategia de levantamiento de medidas de confinamiento*», que «*contiene un período de 15 días entre cada fase de desconfinamiento para que sean evaluados los impactos de las medidas en la evolución de la pandemia*». Se trató, así, del llamado «plan de desconfinamiento», o sea, el conjunto de acciones a tomar hacia la progresiva reapertura de las actividades que habían quedado perjudicadas o limitadas durante el confinamiento.

En los términos del n.º 2, línea b), de la *RCM n.º 33-A/2020*, el Consejo de Ministros decidió adoptar, en todo el territorio, como medida excepcional necesaria para la lucha contra la COVID-19, la de «*[l]imitación u condicionamiento de acceso, circulación u permanencia de personas en espacios frecuentados por el público, así como la dispersión de concentraciones superiores a 10 personas, salvo si pertenecen al mismo agregado familiar*». En conexión con esta referencia, el n.º 6, línea e), de la misma *Resolução*, atribuyó a las fuerzas y servicios de seguridad el poder, entre otros, de «*dispersión de las concentraciones superiores a diez personas, salvo si pertenecen al mismo agregado familiar*». No era totalmente claro, a partir del texto de la *Resolución*, si el Gobierno entendía que la violación de las reglas en materia de reuniones superiores a 10 personas configuraría, por sí solo, delito de desobediencia, aunque la asignación de poderes de policía con la finalidad de dispersar esas reuniones parecía llevar, como consecuencia, a ese entendimiento. Solo la jurisprudencia de los tribunales que, sin duda, se formará a este respecto (en unos años…) podrá esclarecer definitivamente la cuestión.

En la secuencia de esas decisiones de la *RCM n.º 33-A/2020*, el «*régimen de la situación de calamidad*», aprobado, de forma algo sorprendente, como un *anexo a la referida RCM n.º 33-A/2020*, más allá de determinar, en su artículo 19.º, limitaciones (pero no la prohibición de realización) en materia de funerales, vino a disponer, en su artículo 18.º, con el epígrafe «eventos», la prohibición de «realización de celebraciones y de otros eventos que impliquen una aglomeración de personas en número superior a 10», aunque disponiendo que «*en situaciones debidamente justificadas, los miembros del Gobierno responsables por las áreas de la administración interna y de la salud podrían, conjuntamente, autorizar la realización de celebraciones u eventos, definiendo los respectivos términos*».

Esta última disposición constituyó, así, un título jurídico para limitar (o restringir) la realización de «eventos», incluyendo «celebraciones». Tomando la letra del precepto, articulada con el plan de desconfinamiento aprobado por la *RCM n.º 33-C/2020,* se alcanzaba que el Gobierno pretendió incluir en estas referencias las celebraciones religiosas. De hecho, en el *Anexo à RCM n.º 33-C/2020*, conteniendo el mencionado calendario de desconfinamiento, estaba

incluida una referencia a celebraciones religiosas, de la cual se retiraba la indicación de los días 30/31 de mayo como las fechas para el reinicio de las «celebraciones comunitarias de acuerdo con reglas a definir entre [*Dirección — General de Salud*] y confesiones religiosas». Téngase en cuenta que un conjunto de otras actividades, a saber, de comercio y servicios, se reinició luego con la publicación de la *RCM n.º 33-A/2020*; hubo, así, una discrepancia de cerca de un mes entre la retoma de esas actividades, que se dió luego a 3 de mayo, y la retoma de las celebraciones religiosas, ocurrida solamente en el final del mes de mayo.

De la articulación entre las *Resoluções do Conselho de Ministros n.os 33-A/2020* y *33-C/2020* resultaba, así, que el Gobierno consideraba que el artículo 18.º de la *RCM n.º 33-A/2020* se aplicaba a las celebraciones de naturaleza religiosa que acumularan más de 10 personas. Además, la amplitud de las formulaciones utilizadas fue entendida como abarcando, igualmente, reuniones de finalidad o propósito religioso, incluso si no fueran «celebraciones», como procesiones o peregrinaciones. Eso se hizo evidente con el caso de la tradicional peregrinación al Santuario de Fátima, lugar de referencia para los católicos, que tiene como principal fecha de peregrinación del año el día 13 de mayo. La fecha correspondió, como se vio, a una fase del «desconfinamiento» en la cual aún no estaban permitidas celebraciones o reuniones con más de 10 personas. Esa ocasión dio lugar a un episodio de alguna tensión en las relaciones Estado-religión, no tanto entre la jerarquía de la Iglesia Católica y el Gobierno, sino entre los fieles y la opinión pública, ya que, aunque habiendo autorizado una manifestación de celebración del 1.º de mayo, en Lisboa, el Gobierno manifestó la posición de que las peregrinaciones a Fátima no podrían realizarse, o sólo podrían realizarse bajo su autorización y en los términos por sí mismos definidos. De todas formas, la jerarquía de la Iglesia Católica vino a afirmar anteriormente que, por su propia iniciativa, las peregrinaciones estaban suspendidas, lo que quitó relevancia a una cuestión que, de otro modo, seria jurídicamente controvertida, por los motivos que adelante referiremos.

9. Al permitir que las celebraciones comunitarias de naturaleza religiosas pudieran ser retomadas a partir del 30/31 de mayo, el Gobierno especificó, como hemos visto, que eso ocurriría de acuerdo con reglas a definir entre la DGS y las confesiones religiosas. Esta indicación vendría a concretarse, efectivamente, en la realización de reuniones entre responsables gubernamentales y DGS con las múltiples confesiones religiosas[22], después de las cuales fueron definidas, por la DGS, «recomendaciones» y «orientaciones» acerca del modo como se deberían realizar las celebraciones religiosas[23]. Se trató, en concreto, de la *Orientação*

[22] <https://www.sns.gov.pt/noticias/2020/05/15/covid-19-confissoes-religiosas/>; <https://observador.pt/2020/05/15/confissoes-religiosas-e-governo-acertam-regras-sobre-reinicio-da-atividade-religiosa/>.

[23] <https://rr.sapo.pt/2020/05/29/religiao/covid-19-dgs-divulga-orientacoes-para-celebracoes-com-fieis/noticia/194770/>.

n.º 29/2020 da Directora-Geral da Saúde, de 29 de Maio de 2020, emitida bajo la norma del artículo 2.º, n.º 2, línea a), del *Decreto Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de Janeiro* (Ley Orgánica de la DGS), segundo la redacción dada por el *Decreto-Lei n.º 69/2017, de 16 de Junho*[24].

Al igual que la generalidad de las formas de lo que se suele llamar *soft law*, el valor jurídico de estas orientaciones de las autoridades sanitarias es objeto de controversia. En el derecho portugués, teniendo en cuenta la ausencia de publicación en el boletín oficial[25], así como el modo en que el *Código do Procedimento Administrativo* (aprobado por el *Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro*) define las formas de actividad reglamentaria (art. 35.º), de las que excluye las «comunicaciones de los órganos de la Administración Pública que enuncien de modo orientador patrones de conducta en la vida en sociedad» (art. 134.º, n.º 4), parece que se debería excluir que pueda tratarse de normas jurídicas con eficacia externa vinculante para los particulares. Sin embargo, como también es típico del *soft law*, la forma de producción de estas orientaciones, que muchas veces cuenta con la participación o incluso el consenso de sus destinatarios (como parece haber ocurrido en este caso, con un buen parte de las confesiones religiosas), y con autoridad técnica de sus autores, suscitan la genérica adhesión por parte de los particulares (como también, empíricamente, se puede constatar). Mas allá de eso, aunque las normas en cuestión no tengan eficacia vinculante directa, permanece siempre latente la discusión sobre si no vendrían a funcionar, a fin de cuentas, como una especie de «patrón de diligencia mínima» a adoptar en el contexto en que se aplican. Lo que, de ser así, podría tener obvia relevancia en la discusión acerca de la existencia de responsabilidad civil o incluso criminal, en caso de que se produzca propagación del contagio y no se hayan observado las normas; o bien, vista la cuestión desde otra perspectiva, como patrón de conducta cuyo cumplimiento sea suficiente para exonerar el particular cumplidor de esa eventual responsabilidad. Por fin, y sobre todo a partir de la *Resolução n.º 40-A/2020*, a la que nos referiremos más adelante, se debe preguntar si el Gobierno no habrá pretendido erigir estas orientaciones en normas con eficacia vinculante externa. No se trata, parece, de cuestiones meramente académicas, ya que, sobre todo desde el inicio del «desconfinamiento», la comunicación social ha informado de situaciones de no cumplimento de las orientaciones de la DGS. También aquí, ciertamente, existiría amplio campo para discusión y determinación de criterios por parte de los tribunales.

---

[24] La norma referida confiere a la DGS el poder de «*emitir normas y orientaciones,* sean de naturaleza clínica o de naturaleza organizacional, desarrollar y promover la ejecución de programas en materia de salud pública y para mejora de la prestación de cuidados en áreas relevantes de la salud, a saber, en los cuidados de salud primarios, hospitalarios, continuados y paliativos».

[25] La *Orientação n.º 29/2020* solamente fue publicitada *on line*, en el *site* oficial de la DGS: <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0292020-de-29052020.aspx>.

10. El régimen consagrado por el artículo 18.º de la *RCM n.º 30-A/2020* vendría a mantenerse, en la prorrogación del estado de calamidad al abrigo de la *LBPC* operada por la *RCM n.º 38/2020, de 17 de Maio* (cfr. el art. 13.º del régimen anexo a la *RCM*). El calendario de desconfinamiento fijado por la *RCM n.º 30-C/2020*, en lo que dice respeto a las celebraciones religiosas, ha sido respetado, retomándose las celebraciones en el final de mayo, con el genérico cumplimiento de las orientaciones de higiene y distanciamiento en las celebraciones.

La autorización de celebraciones religiosas se ha traducido en el régimen que vendría a quedar consagrado en el artículo 12.º del régimen anexo a la *RCM n.º 40-A/2020, de 29 de Maio*. De ese acto resultó que, mientras los «eventos», en general, continuaban sujetos a la limitación de aforo máximo de 20 personas, salvo autorización ministerial en «casos justificados», las celebraciones religiosas comunitarias (o sea, e implícitamente: con más de 20 personas) podrían, ya, tener lugar [véase el confronto entre el n.º 1 y el n.º 2, línea a), del art. 12.º].

Sin embargo, la lectura del artículo 12.º del «régimen anexo» parecía inculcar la idea según la cual esa autorización para la realización de celebraciones solo podría ocurrir de forma subordinada al cumplimiento de orientaciones específicas de la DGS, si existieran, o, en ausencia de estas, de las reglas aplicables a la permanencia en espacios abiertos al público; esas reglas son, esencialmente, el cumplimiento del distanciamiento, la disposición de soluciones de desinfección cutánea y el uso de mascarilla en espacios cerrados, obligaciones fijadas por los artículos 6.º a 8.º y 14.º del mismo régimen anexo a la *RCM n.º 40-A/2020*, y para los cuales el artículo 12.º, n.º 3, remetía. Los funerales fueron también objeto de disciplina específica, menos restrictiva (art. 13.º del régimen anexo), dando respuesta parcial a uno de los temas más enfocados en la opinión pública durante la situación de pandemia: el enorme sufrimiento causado a los familiares, muchas veces privados de cualquier contacto con el fallecido.

Al igual que la declaración del estado de emergencia, la declaración de calamidad pública es una situación transitoria, sujeta a reevaluación y prorrogación. Así, la *RCM n.º 40-A/2020* fue seguida por la *RCM n.º 43-B/2020, de 12 de Junho*, que renovó la declaración de calamidad por 15 días más, manteniendo el régimen de la *RCM n.º 40-A/2020*.

Sin embargo, fue a partir de ese período que el régimen, que había sido, hasta allí, uniforme, para la generalidad del territorio nacional[26], perdió esa uni-

[26] Se debe hacer la importante reserva de las Regiones Autónomas de Azores y Madera, cuyos órganos propios aprobaron regímenes diferenciados, que aquí no podemos analizar. Pero no deja de suscitar dudas fundadas, a la luz del principio de igualdad, en un Estado unitario como lo es el Estado Portugués, la gran diferencia de opciones que se han producido y continúan produciéndose. Se debe notar que el primer juicio en que el Tribunal Constitucional Portugués fue llamado a pronunciarse acerca de las medidas de contención de la pandemia —*acórdão n.º 424/2020*,

formidad, pasando a adoptar una lógica de diferenciaciones más «tenues» en atención a la diferente evolución de la pandemia en los varios lugares del territorio.

Así, con el agravamiento de la situación de la pandemia en el área metropolitana de Lisboa, fue aprobada la *RCM n.º 45-B/2020, de 22 de Junho*, con medidas especiales para esa área geográfica, endureciendo las medidas de confinamiento frente a las de la *RCM n.º 40-A/2020*, pero, según la mejor interpretación, sin impacto en lo que toca al ejercicio de la libertad de culto. También la *RCM n.º 51-A/2020, de 26 de Junho*, vino a diferenciar los estados excepcionales en variados puntos del territorio (algunos quedando en estado de calamidad, pero otros transitando para los estados menos limitativos de «contingencia» o de «alerta»), pero manteniendo la excepción para las celebraciones religiosas en el cumplimiento de las normas de la DGS o de las aplicables a los espacios públicos (cfr. art. 17.º del régimen anexo a la *RCM n.º 51-A/2020*), lo que fue mantenido en la *RCM n.º 53-A/2020, de 14 de Julho* (cfr. art. 15.º del régimen anexo).

La *RCM n.º 55-A/2020, de 31 de Julho*, marcó una nueva fase en las medidas contra el brote, una vez que, con su aprobación, dejaron de existir regiones con situación de calamidad pública declarada; a partir de ese acto, sólo existen regiones en estado de contingencia o de alerta. Sin embargo, debe subrayarse que, pese a esa alteración, el contenido de la disposición dedicada a los «eventos» (incluyendo, ya lo sabemos, las ceremonias religiosas) incluido en el «régimen anexo» a la *RCM* no se ha alterado en ninguno aspecto esencial (cfr. su art. 14.º). La misma opción fue mantenida en la *RCM n.º 63-A/2020, de 14 de Agosto*, cuya entrada en vigor se prorrogó hasta las 23:59 horas del día 14 de septiembre de 2020 por la *RCM n.º 68-A/2020*. En el momento en que escribimos está en vigor la *RCM n.º 70-A/2020, de 11 de Setembro de 2020*, que declara el estado de contingencia para todo el territorio nacional para el período entre las 00:00 horas del día 15 de septiembre y las 23:59 horas del día 30 de septiembre de 2020 (pese a la declaración, en vigor sólo a partir de mediados de septiembre, y previamente anunciada públicamente por la Ministra de la Presidencia el 27 de agosto[27]) y que mantiene, en su artículo 15.º, el régimen dedicado a los «eventos» (salvo en lo que toca al aspecto de que el aforo máximo permitido sin necesidad de «orientaciones específicas» por parte de la DGS ha pasado a ser

---

proc. 424/2020 (*Relator: Conselheiro* Teles Pereira), de 31-07-2020, disponible en <www.tribunalconstitucional.pt>)— fue emitido, precisamente, a propósito de una medida de confinamiento obligatorio adoptada por la Región Autónoma de Azores, medida más gravosa que las adoptadas por los órganos de la República. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el sentido de la inconstitucionalidad de las normas de dos *Resoluções do Conselho de Governo Regional dos Açores* que estaban en causa, y así confirmó la decisión de conferir *habeas corpus* a un particular que había sido colocado en confinamiento obligatorio a la llegada a la Región.

[27] Cfr., entre muchas noticias, <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/portugal-continental-em-estado-de-contingencia-a-partir-de-15-de-setembro-12558177.html>. La referida intención no constó del comunicado del Consejo de Ministros relativo a la misma reunión: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=366>.

de 10 personas). Este nos parece un dato muy significativo, por cuanto indica que, para el Gobierno, la mayor o menor gravedad de los estados (calamidad, contingencia, alerta) previstos en la *Lei de Bases da Protecção Civil* no constituye factor determinante del nivel de restricciones que pueden ser impuestas a los derechos fundamentales.

11. En fin, un aspecto que fue ganando relevancia a la medida que fueron siendo aplicadas las medidas de lucha contra la pandemia fue el que se relaciona con las consecuencias jurídicas de la no observancia de estos regímenes. Tanto durante el estado de emergencia como a partir del inicio de lo que ya se ha dado comúnmente en llamar el «desconfinamiento», se sucedieron algunos episodios —incluidas las celebraciones religiosas— en los cuales existió, por lo menos, la duda acerca del cumplimiento de las reglas establecidas, habiendo sido llamadas las autoridades, las cuales, en algunas ocasiones, actuaron, perturbando la realización de actividades en curso e identificando a sus responsables[28].

Rápidamente han surgido, sin embargo, muchas perplejidades acerca de las consecuencias de la inobservancia de las normas dirigidas específicamente a complementar algunas lacónicas tipificaciones del delito de desobediencia existentes en documentos separados, incluido el artículo 6.º, n.º 4, de la *LBPC*, que el Gobierno escogió (según algunos, de forma discutible) como apoyo para las medidas que fue aprobando. Más allá de la hipotética responsabilidad resultante de esa y de otras previsiones del delito de desobediencia, se suscita también, naturalmente, la cuestión acerca de la eventual aplicación de otros tipos penales generales que pueden ser invocados, como el delito de propagación de enfermedad contagiosa (art. 283.º del Código Penal portugués).

Como complemento a la vía jurídico-penal, el Gobierno vino a aprobar aún —en un momento ya bastante avanzado del brote epidémico— un régimen sancionatorio especifico, de naturaleza contravencional, con el fin de sancionar el no cumplimiento de los deberes emergentes de las situaciones de calamidad, contingencia y alerta (*Decreto-Lei n.º 28-B/2020, de 26 de Junho*, mientras tanto ya modificadas por el *Decreto-Lei n.º 37-A/2020*, en más un ejemplo de la incesante producción legislativa y reglamentar del tiempo en que vivimos). Este régimen sancionatorio determina como ilícitos contravencionales un conjunto de acciones que pueden, en abstracto, ocurrir en el contexto de las celebraciones religiosas «sanitariamente orientadas» que, como hemos visto, actualmente

[28] Surgieron en los medios de comunicación social noticias de que tal habría sucedido en las localidades de Alcochete (<https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-03-29-GNR-interrompe-missa-na-igreja-de-Alcochete>), Castelo de Paiva (<https://tvi24.iol.pt/sociedade/aveiro/gnr-interrompe-missa-com-fieis-em-castelo-de-paiva>) y Porto da Cruz, en la Región Autónoma de Madera (<https://www.dnoticias.pt/2020/3/29/62305-policia-interrompe-missa-na-igreja-do-porto-da-cruz>). Como se puede comprobar, existe en ocasiones alguna ambigüedad o imprecisión en el modo como la comunicación social se refiere a estos casos, lo que no permite, en algunas de estas noticias, alcanzar una certeza absoluta sobre si fueron efectivamente interrompidas las celebraciones que estaban transcurriendo.

están permitidas. De este modo, la no observancia del deber de cumplir las «reglas de ocupación, permanencia y distanciamiento físico en los locales abiertos al público, definidas en las declaraciones de las respectivas situaciones de alerta, contingencia o calamidad», o el no cumplimiento de la «obligatoriedad del uso de mascarillas o viseras (…) en los edificios públicos o de uso público donde se presten servicios o bien ocurran actos que envuelvan público», en particular, constituyen contravenciones, punibles con multas de 100 a 500 euros, en el caso de personas singulares, y de 1.000 euros a 5.000 euros, en el caso de personas colectivas [art. 2.º, líneas a) y b), sublínea ii), respectivamente, y art. 3.º, n.º 1, del *Decreto-Lei n.º 28-B/2020*, en su redacción actual].

La aplicación de estos regímenes sancionadores es un punto más en el cual, ciertamente, los próximos años vendrán a traer más elementos, a medida que los tribunales se vayan pronunciando acerca de las diferentes situaciones.

4. Balance y análisis crítico

12. Haciendo una síntesis y sistematización de cuanto se ha dicho arriba, parece posible afirmar que Portugal cruzó tres fases distintas de afectación de la libertad religiosa —en la dimensión de libertad de culto colectiva— por las medidas de contención y mitigación de la epidemia de COVID-19: la fase en que estuvo en vigor el estado de emergencia, desde el 19 de marzo hasta el 2 de mayo; la fase de calamidad pública con prohibición de celebraciones religiosas no sujetas a autorización específica, entre el 3 de mayo y el 29 de mayo[29]; y la fase de calamidad, contingencia y alarma, con permisión de celebraciones religiones comunitarias, siempre que se cumplan las reglas sanitarias, o se cuente con autorización específica, desde el 30 de mayo hasta el presente. Las consideraciones y el balance a hacer cuanto a las medidas de afectación de la libertad religiosa en contexto de COVID-19 son, a nuestro modo de ver, diferentes, con relación a cada una de esas tres fases.

4.1. *En el estado de emergencia*

13. La *primera fase*, encuadrada por la declaración del estado de emergencia, que ocurrió, como se ha dicho, entre el 19 de marzo y el 2 de mayo, fue el período en que fue más intensa la limitación (prohibición) de realización de la libertad de culto, y fue también el único en lo cual esa afectación gozó de la habilitación normativa consagrada en el régimen previsto en el artículo 19.º de la Constitución portuguesa y en la *Lei n.º 44/86*.

[29] Esto porque el artículo 12.º, n.os 2, línea a), y 3, del régimen anexo à la *RCM n.º 40-A/2020* se encuentran vigentes desde las 00:00 horas del día 30 de mayo, conforme resulta de la norma transitoria constante del n.º 12 de esa misma *Resolução*.

Se podrá, en abstracto, discutir si se verificaban, en aquel período, los presupuestos jurídico-constitucionales de la declaración del estado de emergencia; sin embargo, parece difícil negar la existencia de los rasgos de una calamidad pública (cfr. el art. 19.º, n.º 2, de la Constitución de la República Portuguesa, y el art. 9.º, n.º 1, de la Ley n.º 44/86), por lo menos, *con el conocimiento de que se disponía en la época* sobre la enfermedad. En otra observación de carácter general, también se puede cuestionar si la declaración de estado de emergencia no habrá sido demasiado vaga en la densificación de la afectación de los derechos suspendidos (principio de la densidad suficiente de las afectaciones de derechos fundamentales, como especificación del principio del Estado de Derecho consagrado en el art. 2.º de la Constitución portuguesa).

También cabe preguntarse si ha estado substantivamente justificada la prohibición de celebraciones religiosas comunitarias durante ese período. La pregunta es legítima, aunque se haya permitido, y sea constitucionalmente admisible, la suspensión parcial de la libertad de culto colectiva. Se debe entender que, incluso en estado de excepción, no dejan de ser aplicables los mecanismos de control de afectación de derechos fundamentales y, en especial, la necesidad de observar el principio de la proporcionalidad en sus diversas dimensiones (art. 18.º, n.º 2, de la CRP)[30], así como también se reconoce en el artículo 19.º de la Constitución y en el artículo 3.º de la *Lei n.º 44/86*, que reiteran la incidencia de ese principio en el control de las medidas determinadas en estado de emergencia. Sin embargo, más de una vez, considerando el conocimiento disponible en la época, y la realidad indudable de terribles pérdidas, en salud y en vidas, en algunos países (en especial Italia) en los cuales la pandemia había excedido la capacidad de los sistemas de salud y había quedado descontrolada, la prohibición temporal de grandes aglomeraciones de personas —reconocidamente el principal foco de contagio— de modo que se preservara la capacidad de respuesta del sistema de salud, no parece ser una medida indefendible, como ejercicio de ponderación[31]. En esta discusión tampoco se puede ignorar que, en el caso de algunas confesiones religiosas, la decisión de suspender las celebraciones comunitarias precedió incluso la propia decisión del Gobierno de prohibirlas[32].

---

[30] José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *CRP Anotada, I*, p. 401.

[31] Se puede suscitar, también, la cuestión de saber si las medidas específicamente dirigidas a las celebraciones religiosas no se destinaban también a proteger las personas con más de 70 años, consideradas más vulnerables a la enfermedad (en general, incluso en casos de ausencia de patología específica). El Estado tiene un deber de protección de las personas vulnerables; resta por saber si la solución no fue paternalista y excesivamente restrictiva de los derechos de las personas en cuestión, lo cual suscita todavía eventuales problemas de solidez de los presupuestos empíricos y de ponderación en esa hipotética motivación: en el fondo, esa medida estaría entonces basada en la presunción de que las celebraciones religiosas son esencialmente frecuentadas por personas mayores de 70 años, afectando a la generalidad de los fieles con base en el presupuesto que solamente se verifica en relación a algunos.

[32] Ha sido este el caso de la Iglesia Católica: la Conferencia Episcopal Portuguesa determinó la suspensión de las celebraciones comunitarias en el país en el día 13 de marzo —cfr. <https://www.dn.pt/pais/igreja-catolica-suspende-missas-11925082.html>—.

También merece ser subrayado, desde una perspectiva de evaluación de la necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, que, aun en el período de estado de emergencia, aunque se hable en la prohibición de celebraciones religiosas, la concreta expresión utilizada en los decretos del Gobierno fue la prohibición de celebraciones que «implicasen una aglomeración de personas». Tal formulación habrá sido lo que permitió que, incluso en estado de emergencia, nunca se hayan dejado de realizar algunas celebraciones religiosas con un número muy reducido de personas, señaladamente a efectos de transmisión televisiva o mediante plataformas *on line*.

Ya en lo que toca a otras actividades, como la asistencia religiosa en los establecimientos de salud o las reuniones de catequesis, no existen datos que permitan emitir un juicio seguro.

Un último punto que se debe plantear aquí —y es un punto que también será retomado, con contornos más críticos en las restantes fases— se refiere a los aspectos de competencia normativa necesaria para la implementación de las medidas. Haciendo un recorrido por los instrumentos jurídicos aprobados durante el período del estado de emergencia, salta inmediatamente a la vista que se consideró suficiente, para aprobar normas que prohibieron la realización de celebraciones religiosas, un decreto del Presidente de la República, seguido de un decreto del Gobierno. En el ordenamiento jurídico portugués, las restricciones a derechos fundamentales están sujetas a reserva de ley restrictiva (art. 18.º, n.º 2, de la CRP), y el poder legislativo relativo a derechos, libertades y garantías forma parte de la reserva relativa del Parlamento (art. 165.º, n.º 1, línea b), de la CRP), o sea, solo la Asamblea de la República, o el Gobierno con autorización legislativa, pueden legislar en esa materia. La reserva relativa suele ser entendida como el poder de prever medidas *innovadoras* en el ordenamiento jurídico, pero parece difícil negar el carácter innovador de las disposiciones que prohibieron las celebraciones religiosas.

El argumento según el cual sería inviable, desde el punto de vista práctico, confiar a la Asamblea de la República, en estado de excepción, tareas delicadas de construcción de regímenes legales que afectan a derechos fundamentales no parece procedente: durante el estado de emergencia, el Parlamento portugués no se privó de aprobar un conjunto de leyes sobre las más variadas materias, por su iniciativa o por propuesta del Gobierno, abordando temas tan delicados como la ponderación entre los derechos de los propietarios de inmuebles y los derechos de los inquilinos, por ejemplo, como se vio en las controvertidas modificaciones del régimen del arrendamiento. Sería de esperar que el Parlamento no pretendiese quedar al margen de la construcción de normas que afectan de modo tan drástico derechos como el derecho de reunión, la libertad de circulación y también la libertad religiosa, pero la verdad es que, desde el inicio de la pandemia, la carga de la aprobación de esas normas se dejó al Gobierno, sin que los diputados manifestasen cualquier protesta por eso.

Se podrá ensayar una tentativa de explicación para el camino seguido por el Gobierno, en este período en que existía una declaración de estado de emergencia. Alguna doctrina autorizada atribuye carácter normativo al decreto presidencial que declara el estado de emergencia y a la autorización parlamentaria que lo precede[33]. Al admitir aquella tesis, y teniendo en cuenta que interviene en la declaración el órgano que es titular del poder legislativo por excelencia (la Asamblea de la República), se podría apuntar el argumento de que los decretos del Gobierno tendrían naturaleza esencialmente *reglamentaria* o de ejecución de aquellas otras normas, siendo, por eso, admisibles, y pudiendo hasta ser invocada la formulación amplia del artículo 17.º de la *Lei n.º 44/86*, que, como se vio, atribuye al Gobierno una competencia de «ejecución de la declaración» de estado de emergencia. Otra tesis posible, de algún modo llegando al mismo resultado, consistiría en decir que la suspensión de un derecho fundamental por el decreto presidencial tendría el sentido específico de retirar (temporalmente) relevancia a todas las normas constitucionales que protegen ese derecho, alejando así las reglas de competencia y procedimiento en materia de afectación de derechos, libertades y garantías, e incluyendo en particular la norma referente a la reserva relativa de competencia del Parlamento[34].

Parece cierto, sin embargo, que esta tesis, llevada hasta sus últimas consecuencias, podría vaciar de contenido, en estado de excepción el reparto constitucional de competencia legislativa, lo que no es fácil de conciliar con el artículo 19.º, n.º 7, de la Constitución, que establece de forma expresa que los estados de excepción no pueden afectar «la aplicación de reglas constitucionales relativas a la competencia y al funcionamiento de los órganos de soberanía».

4.2. *La problemática prohibición de celebraciones comunitarias en estado de normalidad constitucional: 3 de mayo-29 de mayo*

14. En la *segunda fase*, entre el 3 y el 29 de mayo, el camino recorrido por los órganos constitucionales para justificar las medidas de combate a la pandemia se muestra susceptible de más observaciones de naturaleza crítica, o por lo menos, de algunas reservas serias. Hacer notar esas observaciones y reservas, en esta sede, constituye, esperamos, una forma de alertar para la necesidad de no repetir

---

[33] José Joaquim Gomes Canotilho/Vital Moreira, *CRP Anotada, I*, p. 404; Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição…, I*, p. 412.

[34] En este sentido, Jorge Reis Novais, «Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise — a propósito de la epidemia COVID-19», *e-Pública*, 7 (1), pp. 78-117 (111-112). Según el autor, la suspensión del derecho por el decreto presidencial hace que deje de producir efectos la norma constitucional que garantiza ese derecho, y como tal, si el Gobierno se contuviere en el ámbito de la suspensión decretada, no viola el artículo 165.º, n.º 1, línea b). De todos modos, téngase en cuenta que el argumento no es válido fuera del estado de excepción, por lo cual siempre se habría de entender que se retorna a la situación de normalidad en esta materia, lo que levanta dudas, en especial, acerca de las medidas aprobadas después del final del estado de excepción.

algunas opciones, en posibles nuevos brotes de la enfermedad, o de otras, o bien en otras situaciones de emergencia.

En la segunda fase, como se ha visto, las medidas adoptadas continuaron siendo fuertemente restrictivas de los derechos fundamentales y, en lo que aquí respecta, de la libertad religiosa. De hecho, en lo esencial, durante el mes de mayo la afectación de la libertad de culto colectiva se hizo en términos sustancialmente idénticos a los que se aplicaban en estado de emergencia: prohibición de celebraciones que implicasen una aglomeración de personas. Surgió una nueva norma *general* que permitió expresamente aforos de hasta 10 personas, pero ello en nada ha alterado el panorama de las celebraciones comunitarias, ya que, de cierto modo, incluso en estado de emergencia, ya se entendía posible la realización de celebraciones —con número inferior a 10 personas, utilizado también para los funerales (por recomendación de la DGS) y que pasó a ser un «numero de concreción» del concepto indeterminado de «aglomeración de personas». Más allá de eso, y sobre todo, el plan de desconfinamiento refería, expresamente, el reinicio de las celebraciones comunitarias sólo a partir del 30 de mayo. Se confirma, pues, la afirmación que hicimos antes: entre el 3 de mayo y el 29 de mayo, se vivió en un régimen de prohibición de celebraciones religiosas comunitarias.

No hay duda de que estábamos, así, ante una fortísima afectación de derechos fundamentales. La cuestión que surge de inmediato es saber si tal medida sería admisible a la luz de la Constitución. Esta duda continua siendo pertinente, obviamente incluso si se considerase que las medidas se encuadran en normas legales aprobadas por la *Lei de Bases da Protecção Civil* o por la *Lei n.º 81/2009*, pues estas normas legales tienen que respetar la Constitución.

De forma explícita, la Constitución solo permite la suspensión de derechos fundamentales en el contexto de estado de excepción, en cualquiera de sus dos formas: estado de sitio y estado de emergencia (art. 19.º de la CRP). Es cierto que existe indefinición constitucional acerca de la diferencia entre la *suspensión* de derechos fundamentales (que solo es permitida en estado de excepción) y la *restricción* de derechos fundamentales (que es permitida en circunstancias de normalidad constitucional), y es esa indefinición la que permite discutir si la situación que duró entre el 3 de mayo y el 29 de mayo fue conforme con la Constitución. El hecho de, como se ha dicho arriba, haya sido posible llevar a cabo ceremonias religiosas que no implicasen una aglomeración (excesiva) de personas podría servir de argumento para decir que se estaría delante de una mera restricción. Eso, sin embargo, sería desconocer que, por lo menos para algunas confesiones religiosas, la celebración religiosa tiene, por naturaleza, una dimensión de comunión y de compartir, que son no solamente espirituales, sino también físicas, corpóreas, la cual queda dañada con el continuado impedimento de esa comunión y compartición. Incluso si se dijera que se trata de una restricción a derechos, libertades y garantías, siempre surgiría la problemática

cuestión de saber si no habría sido violado el contenido esencial del derecho en cuestión (por inobservancia del art. 18.º, n.º 3, de la CRP).

Así, admitiendo que existe, de hecho, diferencia entre suspensión de derechos fundamentales y restricción de derechos fundamentales, y admitiendo, también, que las medidas adoptadas en estado de emergencia solo fueron posibles porque la libertad de culto colectiva estuvo «parcialmente suspendida» durante ese período, es difícil aceptar que, cesando esa suspensión, se puede mantener, en lo esencial, el mismo régimen que estuvo en vigor durante la suspensión. Existen, pues, fundadas dudas sobre si, para mantener el régimen vigente hasta el 30 de mayo, no debería haber sido necesario mantener la declaración de estado de emergencia.

15. Además de la cuestión general de la admisibilidad de la suspensión/restricción apuntada, las consideraciones que antes hicimos acerca del soporte jurídico de las normas de afectación de la libertad religiosa asumen, en esta fase, una relevancia mucho más acentuada. Nótese que, a partir del 3 de mayo, dejó de tener fundamento (si es que lo tenía hasta entonces) cualquier tipo de efecto ampliativo de la competencia del Gobierno en materia de aprobación de normas primarias sobre restricciones a derechos, libertades y garantías, como lo son las normas que prohibieron celebraciones religiosas comunitarias hasta el 29 de mayo. A partir del 3 de mayo, independientemente de saber si la suspensión es posible fuera de estado de excepción, nos parece que, considerando solamente la cuestión de la competencia legislativa y la forma de los actos, el Parlamento habría debido aprobar una ley, o el Gobierno haber aprobado un Decreto-ley autorizado, si quería mantener la referida prohibición, pues se trataba de normas innovadoras en materia de derechos, libertades y garantías, al abrigo de la norma del artículo 165.º, n.º 1, línea b), de la Constitución. Ahora bien, a partir del 3 de mayo, las medidas aprobadas por el Gobierno asumieron la forma de *resoluciones del Consejo de Ministros*, es decir, no solo no se ha utilizado una forma legislativa (como sería el Decreto-ley), sino que además se recurrió una forma que, de entre los tipos de reglamentos del Gobierno, ni siquiera es la más solemne (como sería el decreto reglamentario).

También aquí, es cierto, existió una tentativa de justificar las medidas aprobadas por las *RCM n.os 33-A/2020*, *38/2020* y *40-A/2020*, en otro título jurídico, de naturaleza legislativa, que supuestamente permitiría tales medidas, cumpliendo con la reserva de ley restrictiva del artículo 18.º, n.º 2, de la Constitución. Como se ha visto, fueron diversas disposiciones de la *Lei de Bases da Protecção Civil* (su art. 19.º) y de la *Lei n.º 81/2009* (su art. 17.º) las que aquellas *RCM* invocaron como fundamento. Sin embargo, eso plantea problemas varios. Desde luego, la reserva de ley restrictiva significa también que la ley no puede pasar «cheques en blanco» al Gobierno para, por vía reglamentaria, restringir libremente, y de forma innovadora, derechos fundamentales[35]. Las leyes que

[35] José Carlos Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, pp. 290-291.

establecen restricciones a derechos fundamentales han de tener una cierta densidad y detalles, bajo la pena de ser, esas mismas leyes, inconstitucionales. Ni el artículo 17.º de la *Lei n.º 81/2009* ni la *LBPC* contienen disposiciones que, con un mínimo de densidad, permitan el tipo de drástica limitación, que en la práctica redunda en prohibición, de celebraciones religiosas.

De hecho, parece claro que las soluciones de la *LBPC* y de la *Lei n.º 81/2009* fueron pensadas para otros contextos, y que las medidas que esas normas tienen en vista prosiguen objetivos diferentes[36]. La disposición que quizá fuera la más adecuada para permitir la prohibición genérica de celebraciones religiosas sería el artículo 17.º de la *Lei n.º 81/2009*, que confiere poderes para, en concreto, separar personas no enfermas de las demás. Sin embargo, esa norma reafirma, explícitamente, el presupuesto de que las personas objeto de esas medidas de separación *hayan sido expuestas a la enfermedad*. La norma se presenta, así, como una disposición que podría ser apta para fundamentar las normas relativas al confinamiento obligatorio de personas que se sospecha están infectadas; pero eso es, obviamente, diferente de impedir que personas en general, con relación a las cuales no existe indicio alguno de esa exposición, se reúnan para una celebración religiosa. Esta limitación abstracta y general de la reunión, además de sembrar enormes dudas de cumplimiento de los *tests* de la *necesidad* y de la *proporcionalidad en sentido estricto* impuestos por el principio de la proporcionalidad, muestra que el artículo 17.º de la *Lei n.º 81/2009* difícilmente puede ser invocado como norma habilitante de las *RCM n.os 33-A/2020*, *33-C/2020* y *40-A/2020*, en la parte en que estas mantienen una prohibición de facto de las celebraciones comunitarias.

Con respecto a la invocación de la *LBPC*, del texto de los artículos 9.º, n.º 3 y 3.º se infiere que la situación de calamidad solo puede ser decretada en caso de accidentes graves o catástrofes. Un accidente grave es en esa sede definido como «*un acontecimiento inusitado con efectos relativamente limitados en el tiempo y en el espacio, susceptible de afectar a las personas y otros seres vivos, los bienes o el ambiente*», y una catástrofe es «*el accidente grave o la serie de accidentes graves susceptibles de provocar elevados daños materiales y, eventualmente, víctimas, afectando intensamente las condiciones de vida y el ámbito socioeconómico en áreas o en la totalidad del territorio nacional*». Frente a esto, hay fundadas dudas sobre si una situación de epidemia de una determinada enfermedad puede ser considerada como un accidente o una catástrofe, con el efecto de justificar medidas de tan amplio espectro como prohibiciones genéricas de reunión o de celebración religiosa, para todos y en todo el territorio nacional.

---

[36] Poniendo en cuestión la suficiencia de los fundamentos invocados por el Gobierno para sustentar las medidas restrictivas tras el final del estado de emergencia, véase, aunque con fundamentos diferentes, Jorge Bacelar Gouveia, «Portugal e a COVID-19», en especial pp. 101 y ss.; Jorge Reis Novais, «Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise», pp. 116-117.

16. En esta fase de gestión de la pandemia, brotaron igualmente problemas relacionados con la aplicación de los *límites a las restricciones*, en concreto, con los principios de proporcionalidad y de igualdad (por cierto, íntimamente vinculados entre sí, como ha revelado en la doctrina jurídica portuguesa la discusión acerca de la «igualdad proporcional», sobre todo partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional).

Uno de los problemas relativos a la incidencia del principio de proporcionalidad ya ha sido mencionado arriba, y tiene que ver con la cuestión de saber si, en una fase en que ya se sabía más acerca de los patrones de evolución de la enfermedad, continuarían siendo defendibles las prohibiciones genéricas de contactos entre personas. El punto que ahora se pretende señalar, sin embargo, es otro, y se refiere al «lugar» de la libertad de culto, en cuanto dimensión de la libertad religiosa, en el contexto del sistema de derechos fundamentales. La libertad de culto no puede ser diluida solamente en una dimensión no autónoma de la libertad de reunión. Hay, ciertamente, una parcial coincidencia entre estos derechos fundamentales, pero quien se reúne para rendir culto no está en la misma posición constitucional de quién se reúne para charlar, para compartir una comida con un amigo, o para hacer deporte. La libertad de culto es una condición esencial para el ejercicio de la libertad religiosa, y eso la singulariza frente a otras realidades. Se trata simplemente de reconocer que el valor atribuido por las personas creyentes al ejercicio de los actos consistentes con su práctica religiosa se corresponde con un valor existencial, a algo cuya falta afecta lo más íntimo de la persona, de su conciencia y de su idea de salvación. Consecuentemente, son necesarias muchas más razones para restringir la libertad colectiva de culto que para restringir la simple libertad de reunión. No se trata, nótese, de disminuir la relevancia de la general libertad de movimiento o de reunión, sino de reconocer que no todos los motivos que llevan a las personas a desplazarse y a reunirse tienen el mismo grado de relevancia; no merecen la misma tutela la intención de quienes quiere reunirse con otros para participar en una celebración religiosa y la intención de quien pretende reunirse con otros para asistir a un partido de fútbol.

Esta diferencia no parece haber sido suficientemente considerada en las opciones que fueron tomadas respecto al *momento* en que las diversas actividades fueron «reabiertas» en el período de desconfinamiento. Así, tomando las *RCM n.os 33-A/2020* y *33-C/2020*, es posible constatar que ciertos establecimientos comerciales y de servicios pudieron abrir inmediatamente después del final del estado de emergencia o poco después, solamente con el deber cumplir ciertas reglas generales definidas por las *Resoluções* o por la DGS, al tiempo que las celebraciones religiosas, u otros eventos que también *alimentan el espíritu*, como los de naturaleza cultural, se mantenían sujetos a una prohibición genérica. Por lo menos en este punto, parece innegable que existió, en la ponderación, una mayor relevancia de las dimensiones económicas y patrimoniales de la vida de los ciudadanos en comparación con otras dimensiones de su vida. Si de hecho

existieran diferencias reales, justificativas del distinto tratamiento, el juicio podría ser diferente; pero en ausencia de pruebas de que la presencia de 15 personas en una celebración religiosa «contagie más» que la presencia de 15 personas en una gran tienda comercial, parece que existe aquí, por lo menos, una razón para cuestionar la ponderación que se ha llevado a cabo. El tema de las diferencias de tratamiento entre las celebraciones religiosas y otras actividades no es, en absoluto, una cuestión menor: bastará recordar que, en Francia, el Consejo de Estado (por decisión de 18 mayo de 2020, n.º 440366) invalidó una medida de gestión de la pandemia que determinaba la prohibición de ceremonias religiosas, no por entender que tal medida fuera inadmisible en abstracto, sino por notar que, *simultáneamente a esa prohibición total*, estaba en general permitida la reunión de personas *en ciertas circunstancias*: la *ratio decidendi* fue, pues, precisamente una desigualdad de trato, más penalizadora para las celebraciones religiosas que para otras actividades.

17. Podría aún haber la tentación de considerar estos problemas superados por la posibilidad de que el Ministro de la Administración Interna y la Ministra de la Salud, por despacho conjunto, «pudiesen», «en situaciones debidamente justificadas», «autorizar la realización de celebraciones o eventos, definiendo los respectivos términos» (art. 18.º, n.º 2, del régimen aprobado en anexo a la *RCM n.º 33-A/2020*, y disposiciones correspondientes en las *RCM n.os 38/2020* y *40-A/2020*). Como se ha dicho arriba, esta disposición estuvo en la base de la posición del Gobierno a propósito de las peregrinaciones a Fátima: el Gobierno anunció públicamente que estaría disponible para permitir *algún tipo* de celebraciones, de acuerdo con reglas a definir.

Sin embargo, esta disposición —que se ha mantenido siempre en los sucesivos «regímenes anexos» aprobados por *RCM* y aplicables a las situaciones de calamidad, contingencia y alarma, desde el 3 de mayo y hasta el momento en que escribimos— es también controvertida, y aún más cuando era la única forma de aspirar a la realización de una ceremonia religiosa comunitaria (lo que sucedió hasta el 29 de mayo).

Desde luego, la Constitución portuguesa impide (por lo menos, en estado de normalidad constitucional, que fue lo que pasó a existir a partir del 3 de mayo) que se sujete el ejercicio de la libertad de reunión a autorización administrativa (art. 45.º, n.º 1, de la CRP). Como hemos dicho, la libertad de culto no se confunde con la libertad de reunión, pero sin duda ambas comparten un ámbito normativo, y, por eso, aquella disposición constitucional, con mayor razón, se aplica también a las celebraciones religiosas. Está, pues, constitucionalmente vedado un régimen en el cual una norma atribuya a una autoridad pública la posibilidad de rechazar la realización de una reunión (o una celebración religiosa) como consecuencia de una ponderación jurídico-administrativa marcada por un elevado margen de indeterminación (como indica la expresión «situaciones debidamente justificadas», sin ningún otro elemento regulador del ejercicio de

esa competencia). Los casos próximos previstos en la ley portuguesa, como el deber de avisar previamente a las autoridades de la realización de una manifestación, no han sido entendidos como configuradores de una autorización, precisamente porque se trata de un mero aviso para efectos de mejor ejercicio de las competencias de las fuerzas de seguridad.

En segundo lugar, al no detallar mínimamente los presupuestos de esta autorización, y hablar solo de motivos justificados, siempre habría violación de la exigencia de pormenores en la norma restrictiva (art. 18.º, n.º 2, de la CRP)[37].

En tercer lugar, la posibilidad de autorización prevista en las *RCM n.os 33-A/2020*, *38/2020* y *40-A/2020* confirmaba que, aunque la regla general fuese, hasta el 29 de mayo, la de la prohibición de celebraciones comunitarias, a fin de cuentas *era posible* realizar en condiciones de seguridad una celebración religiosa con más de 10 personas[38]. La norma referida introducía, por eso, una cierta perplejidad, pues al mismo tiempo que se señalaba que las celebraciones (y cualquier evento) con más de 10 personas eran *posibles*, se mantenía la prohibición como regla. Quedaba por explicar la razón por la cual las autoridades públicas no se limitaban a *concretar de forma clara, en normas escritas, generales y abstractas, las condiciones sanitarias en que tales celebraciones podrían ocurrir*, como mucho, fiscalizando, después, su cumplimiento. Y la perplejidad aumentaba, cuando se constataba que, después de terminar el estado de emergencia, las normas pasaron a permitir múltiples casos en que se admitía que más de 10 personas se juntasen, por ejemplo, en transportes públicos, o en superficies comerciales; situaciones que, de esa forma, tenían, en este momento, un tratamiento más favorable que las celebraciones religiosas.

18. Por los motivos arriba apuntados, es crítico el juicio que aquí se hace de la configuración de las medidas jurídicas adoptadas para la contención de la pandemia. Pensamos incluso que, en abstracto, la fase entre el 3 de mayo y el 29 de mayo fue aquella en que las opciones de estructuración de las medidas fueron menos acertadas y defendibles a la luz de la Constitución y de la ley.

---

[37] Con menor certeza, podría preguntarse también si, en una decisión que permitiera una ceremonia religiosa «por motivo justificado» (por ejemplo, una decisión que permitiera la realización de una Misa con 50 personas en el Santuario de Fátima, por considerar «justificada» la conmemoración del 13 de mayo), no se verificaría violación del principio de la separación entre el Estado y las iglesias (art. 41.º, n.º 4, de la CRP), ya que parece que tal decisión no podrá dejar de ser una decisión del Estado sobre materia religiosa. Uno de los corolarios del principio de separación, expresamente afirmado en el artículo 4.º, n.º 1, de la *Lei da Liberdade Religiosa (Lei n.º 16/2001, de 22 de Junho)*, es el de que el Estado no se puede pronunciar acerca de cuestiones religiosas.

[38] Como se ha dicho, la discusión adquirió gran relieve, porque se hizo notar el contraste entre la permisión de una manifestación de conmemoración del 1.º de mayo, en Lisboa, que contó con la presencia de centenas de personas (al aire libre y con distanciamiento), y la situación de prohibición general de celebraciones religiosas que, en general, tienen muchas menos personas.

Esto es así, nótese, incluso reconociendo que, desde el punto de vista social, no solo tales medidas no suscitaron mucha oposición por parte de las confesiones religiosas (a pesar de algunas posiciones aisladas divergentes), y que parecen haber sido acordadas con las confesiones religiosas más representativas, con las cuales, aparentemente, se habría consensuado la propia fecha de reinicio de las celebraciones comunitarias en el 30 de mayo[39]. Parece evidente que un proceso de remoción de restricciones a derechos fundamentales que es aceptado por los destinatarios es mejor que un proceso unilateral. Pero, hecha esa consideración, pensamos que no es irrelevante notar que, históricamente, algunos de los problemas de *patología* de las relaciones Estado-religión no son fruto de persecuciones, sino de un exceso de intervención de las autoridades públicas en cuestiones religiosas. La aceptación de las medidas restrictivas que parece haber existido puede ser una señal positiva, de sintonía, pero también puede ser señal negativa, de cesión, recelos o a presiones. La esporádica aceptación de tales excesos de intervención, en un cierto momento, por las propias entidades o por los ciudadanos destinatarios de las medidas, puede ser que no venga a tener, de inmediato, efectos perniciosos para la libertad religiosa; pero puede crear, aun así, ciertos vicios que, perdurando en el tiempo, son susceptibles de perturbar la separación, que es también garantía de la autonomía de las confesiones religiosas, y de sus fieles, y por esa vía, de la libertad religiosa.

4.3. *La autorización de celebraciones religiosas sujetas a rigurosas reglas sanitarias: ¿presente y futuro?*

19. La *tercera fase* de gestión de la pandemia desde la óptica específica de las medidas con impacto en la libertad religiosa, cuya autonomía entendemos se debe garantizar, tuvo inicio en el 30 de mayo, con la autorización generalizada para realizar celebraciones religiosas, aunque sometidas al cumplimiento de reglas sanitarias (de distanciamiento, capacidad máxima, uso de mascarilla y otras de menor impacto). Es la fase en la cual nos encontramos actualmente.

Nos parece que es innegable que la situación actual es la más ponderada, desde el punto de vista sustantivo, por comparación con las situaciones anteriores. Se mantienen, sin embargo, algunos de los problemas orgánicos y formales antes apuntados, y también la regla, que nos parece difícil de aceptar, que hace depender de una autorización ministerial la celebración de actos fuera de las condiciones definidas en las normas aplicables. Sería positivo que el Parlamento, órgano legislativo por excelencia, se decidiera a aprobar un régimen legal que ofrezca la debida cobertura constitucional, debidamente discutida y ponderada, a las fuertes medidas de restricción de derechos fundamentales a que hemos

[39] Cfr., a saber, la posición tomada por la Conferencia Episcopal Portuguesa: <https://agencia.ecclesia.pt/portal/covid-19-conferencia-episcopal-portuguesa-anuncia-regresso-das-celebracoes-comunitarias-das-missas-a-30-de-maio/>.

asistido. Eso podría ocurrir, bien por medio de la aprobación de una ley especialmente dedicada a combatir la pandemia, bien por una modificación de la *LBPC* (sobre todo, indicando y detallando de forma suficiente las medidas, o al menos el tipo de medidas y sus características generales, que pueden ser tomadas en cada uno de los grados o estados de emergencia de protección civil), a la *Lei n.º 81/2009*, o a otros regímenes pertinentes. En el contexto de esa iniciativa legislativa —cuya necesidad parece reunir algún consenso entre diferentes autores, como se ha visto— uno de los puntos que se presenta imperioso sería la definición, de modo más preciso, de la naturaleza, estatuto jurídico, procedimiento de aprobación y publicitación, y contenido de las orientaciones de la DGS, atendidas, desde luego a las constantes referencias que se les han hecho los sucesivos actos jurídicos que han venido a aprobar las medidas de prevención y lucha contra la pandemia.

5. Nota conclusiva

20. La pandemia de SARS-COV2 ha traído consigo un conjunto de gravísimas amenazas a la efectividad de los derechos fundamentales. En algunos casos, han planteado de manera más aguda cuestiones anteriores, como sucede con la protección de la privacidad y dados personales (véase la cuestión de las aplicaciones informáticas de vigilancia de los contagios), o la efectiva concreción de los derechos de acceso a la salud o a la previsión social. Otras cuestiones que hasta ahora estaban latentes, o permanecían como discusiones más o menos académicas, ganan ahora una relevancia inmediata (véase la discusión sobre la vacunación obligatoria).

En lo que concierne a la libertad religiosa, y en especial a la libertad de culto, surgieron, de inmediato, serias limitaciones o restricciones, algo que no es sorprendente teniendo en cuenta la naturaleza de la emergencia que vivimos —una enfermedad respiratoria grave, altamente contagiosa, cuya contención es tanto más eficaz cuanto menos intensos sean los contactos físicos entre personas.

Desde el punto de vista jurídico, la cuestión prevalente no parece ser la de saber si son posibles limitaciones o restricciones a la libertad de culto (colectiva), pues esto es algo que parece incontestable, sino la de saber si las concretas medidas tomadas respetan los parámetros constitucionales que, incluso en situaciones de emergencia, nunca dejan de estar operativos en el Estado de Derecho.

La investigación realizada suscita diversos interrogantes acerca del camino seguido en Portugal en lo que toca a la afectación de la libertad religiosa en los tiempos en que vivimos.

La intensidad de las formas de afectación a que asistimos exigiría tal vez al menos en algunos casos, un encuadramiento formal y orgánico diferente, siendo especialmente discutible la insistencia en que terminado el estado de emergen-

cia constitucionalmente declarado, continúe conformando el ejercicio de la libertad de culto por medio de instrumentos jurídicos de naturaleza administrativa, con un muy discutible apoyo en la ley. Debe hacerse una reflexión sobre si no se impone una intervención legislativa de alcance más amplio, que ofrezca cobertura legislativa a las medidas de contención de la pandemia.

Además, es discutible si, en la construcción de las medidas, se dio siempre la ponderación debida a la libertad religiosa —en particular, cuando se retomaron diversas actividades económicas no esenciales, que implican aglomeración de personas, a un ritmo más acelerado que él de la recuperación de las celebraciones religiosas.

Capítulo 10

El impacto de la pandemia de COVID-19 en la práctica religiosa en Reino Unido[1] [2]

Frank Cranmer
Center for Law & Religion, Cardiff University

David Pocklington
Center for Law & Religion, Cardiff University

SUMARIO: 1. Introducción: una breve visión general.—2. El brote de COVID-19.—3. El trasfondo legal e institucional: 3.1. *Normativa del Reino Unido*. 3.2. *Legislación sobre los Derechos Humanos*.—4. La imposición de regulación en Inglaterra: 4.1. *La legislación sobre el confinamiento del Gobierno de Westminster*. 4.2. *Implantación de la nueva normativa*. 4.3. *Las medidas económicas del Gobierno*.—5. Relajación del confinamiento en Inglaterra: 5.1. *Normas generales para Inglaterra*. 5.2. *Disposiciones de confinamiento local*.—6. El confinamiento en el resto del Reino Unido: 6.1. *Escocia*. 6.2. *Gales*. 6.3. *Irlanda del Norte*.—7. ¿Tuvieron algún tipo de influencia sobre la legislación los grupos religiosos?—8. Reacciones a las disposiciones relativas al confinamiento: 8.1. *La reacción pública*. 8.2. *Reacción de la comunidad jurídica*.—9. Demandas judiciales: 9.1. *R (Hussain) v Secretary of State for Health & Social Care*. 9.2. *Dolan & Ors v Secretary of State for Health and Social Care & Anor*.—10. La respuesta de los grupos religiosos a la normativa.—11. El impacto en los grupos religiosos: 11.1. *Derecho matrimonial*. 11.2. *Pérdida de ingresos*. 11.3. *Programa de Subvención de Lugares de Culto catalogados*. 11.4. *Gift Aid y el Plan Gift Aid de pequeñas donaciones*. 11.5. *Personal con baja laboral*. 11.6. *Reapertura de los lugares de culto*.—12. Poniendo frenos.—13. Una conclusión provisional.—14. ¿Y para el futuro?

1. Introducción: una breve visión general

El Reino Unido ha tenido una experiencia compleja frente a la pandemia de COVID-19, ya que la enfermedad ha desencadenado una serie de eventos confusos e interrelacionados a la vez que descoordinados. En primer lugar, ve-

[1] Traducción al español de Maryam Boucid, Camila Navarro Borrás y María del Mar Rubio Marín (Universidad Complutense-Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

[2] Este trabajo analiza el impacto de la pandemia COVID-19 desde el 31 de enero de 2020 hasta el 9 de octubre de 2020. Los autores agradecen al Profesor Russell Sandberg y a un revisor anónimo sus útiles comentarios al borrador de nuestro trabajo.

remos la evolución de los brotes así como la respuesta adoptada por parte de las comunidades religiosas. En segundo lugar, daremos una breve descripción sobre la respuesta legislativa y administrativa de las cuatro jurisdicciones en las que el Reino-Unido delega la política y la ley, repartidas entre el Gobierno de Westminster y las administraciones descentralizadas. En tercer lugar, estudiaremos la imposición del confinamiento, a nivel jurídico, socioeconómico, así como el levantamiento de las restricciones a medida que la pandemia dio un poco de tregua.

A continuación, estudiaremos el impacto legislativo sobre las comunidades religiosas y su respuesta ante dicho impacto, respecto de la adaptación de sus actividades. Finalmente, ofreceremos algunas reflexiones sobre la reintroducción de controles en respuesta a la segunda ola de casos y la eficacia de las políticas aplicadas por el Gobierno y sus delegaciones en todos los ámbitos sociales.

Es menester apuntar que, como simples comentaristas académicos especializados en derecho y religión, no deberíamos tratar temas epidemiológicos. No obstante, el COVID-19 ha sacudido todos los aspectos del día a día de los ciudadanos, por lo que la relación de la Iglesia con el Estado se ha visto obligada a mutar para mitigar los efectos de la pandemia.

2. El brote de COVID-19

Según el Profesor Chris Whitty, Jefe del Medical Officer de Inglaterra, el país conoció sus primeros casos de coronavirus el 31 de enero de 2020[3], en la ciudad de York, sufridos por dos turistas chinos, miembros de una misma familia[4]. No obstante, el primer paciente de nacionalidad inglesa infectado por el virus no fue diagnosticado hasta el 29 de febrero del mismo año[5]. Los acontecimientos se sucedieron con rapidez, quizá no tanta como algunos comentaristas hubieran deseado[6]. Según Patrick Vallance, Director del área científica del

[3] La pandemia COVID-19 en el Reino Unido es parte de la pandemia mundial de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) causada por el síndrome respiratorio agudo severo coronavirus 2 (SARS-CoV-2).

[4] *The Times*, «Hunt for contacts of coronavirus-stricken pair in York», 31 January 2020.

[5] *BBC News*, «Coronavirus: Latest patient was first to be infected in UK», 29 February.

[6] Véase, por ejemplo, los comentarios del Profesor Anthony Costello, del UCL Institute for Global Health, que el 17 de abril indicó al Comité de Salud y Servicios Sociales del Parlamento que «nos vamos a enfrentar a nuevas oleadas» y que se requería una investigación que no buscara culpables para «identificar los errores del sistema que nos han llevado a tener una de las cifras de fallecimientos más alta de Europa. Debemos aceptar la realidad de que vamos demasiado lentos en varios aspectos». Health And Social Care Committee, «Oral evidence: Preparations for Coronavirus», *HC* 36, 17 April 2020, Q298 (<https://committees.parliament.uk/oralevidence/288/default/>).Ver también la crítica mordaz en el *Sunday Times* del 19 de abril, «Coronavirus: 38 days when Britain sleepwalked into disaster» (<https://www.thetimes.co.uk/article/coronavirus-38-days-when-britain-sleepwalked-into-disaster-hq3b9tlgh>), que irritó tanto al Gobierno que publicó en el mismo día una «Response to Sunday Times Insight article».

Gobierno, el Scientific Advisory group for Emergencies (SAGE) aconsejó al Gobierno imponer un confinamiento a partir del 16 de marzo[7], con el fin de mitigar la incidencia de casos. Sin embargo, el Secretario de Estado de Sanidad y Servicios Sociales aconsejó evitar todo tipo de contacto social innecesario y los viajes que no fuesen de extrema necesidad sugiriendo, a su vez, el aumento del teletrabajo[8], y el Reino Unido no estableció controles estrictos de movilidad y contacto (conocidos como «full lockdown») hasta el 23 de marzo, inicialmente por tres semanas. Dominic Raab, Secretario de Asuntos Exteriores, anunció el 16 de abril en la rueda de prensa diaria de Downing Street (principal fuente de información de los ciudadanos sobre la pandemia)[9] la prolongación del confinamiento por tres semanas más, como mínimo[10]. El 25 de abril la incidencia de muertos a causa del virus fue de más de 20.000 personas[11] y las estadísticas posteriores apuntaban a que dicha tasa subió hasta 30.000 el 6 de mayo, cifra que siguió empeorando, conociéndose el dato de 40.000 muertes el 5 de junio y de 45.000 diez días más tarde. Sin embargo, la precisión de estas estadísticas fue puesta en duda por el Gobierno de Westminster después de las críticas del Oxford Centre for Evidence-Based Medicine[12] y el 12 de agosto el número total de muertos de Reino Unido bajó a 41.239, veintiocho días después de que las víctimas diesen positivo[13]. Aun así, tras el período que analizamos, la incidencia de casos volvió a subir desde 367 nuevos contagios el 12 de julio a 13.864 el 9 de octubre, época en la que ya habían muerto 42.679, veintiocho días después de dar positivo, y los casos en los que el certificado de muerte registraba el virus como causa subió a 57.347.

Una vez que se supo que los primeros casos de COVID-19 habían sido diagnosticados en Reino Unido, el Gobierno y las Comunidades religiosas emitieron protocolos de actuación, aunque al principio no tuvieron eco. El 10 de febrero, el Gobierno introdujo las Health Protection (Coronavirus) Regula-

---

[7] *Euronews*, «UK Health Secretary criticised over coronavirus lockdown date», 17 de julio de 2020, <https://www.euronews.com/2020/07/16/uk-health-secretary-criticised-over-coronavirus-lockdown-date>.

[8] HC Deb 16 March 2020 c697.

[9] Estas conferencias de prensa diarias finalizaron el 23 de junio: *BBC News*, «Coronavirus: Daily Downing Street press conference scrapped», 23 de junio, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-53155905>.

[10] Para obtener un relato paso a paso del desarrollo de la respuesta del Reino Unido a los eventos en las primeras etapas, ver Lawrence Freedman, «Strategy for a Pandemic: the UK and COVID-19», *Survival* 62(3), June-July 2000, 25-76. <https://iiss.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2020.1763610#.XxcHPi3MzyI>.

[11] *BBC News*, «Coronavirus: UK hospital deaths pass 20,000», 25 de abril.

[12] Yoon K. Loke and Carl Heneghan, «Strategy for a Pandemic: the UK and COVID-19», 16 de julio de 2020, <https://iiss.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2020.1763610#.XxcHPi3MzyI>.

[13] HM Government, «New UK-wide methodology agreed to record COVID-19 deaths», 12 de agosto de 2020: HM Government, «Coronavirus cases in the UK: daily updated statistics», 12 de agosto de 2020, <https://www.gov.uk/government/news/new-uk-wide-methodology-agreed-to-record-covid-19-deaths>.

tions 2020[14], cuya finalidad era regular —tan solo en Inglaterra— la detención para la detección del virus en determinadas condiciones, así como restricciones para limitar el riesgo de propagación de la infección. Y el Primer Ministro pidió a los ciudadanos mantenerse «confiados y en calma»[15].

Las Iglesias Cristianas de mayor calibre estudiaron con calma cuáles eran las prácticas de riesgo que podían propagar la infección, la recepción de la Sagrada Comunión resultaba ser un aspecto de preocupación obvia. En el seno de la Iglesia Católica Romana este asunto causó un denso debate, tanto en Reino Unido como en el extranjero[16]. En relación con la Iglesia de Inglaterra, el obispo de Peterborough emitió un documento *Ad Clerum*[17], el 20 de febrero, sobre higiene a la hora de distribuir la sagrada comunión, desaprobando las prácticas de intinción[18] y de recepción de la hostia consagrada directamente en la boca. Además, muchos aspectos de la liturgia de la Iglesia suponen un grado de contacto directo, como serían la imposición de manos de las confirmaciones y ordenaciones, y derramar agua en los bautizos. Dichas prácticas fueron de las primeras en someterse a una nueva consideración.

Los acontecimientos se precipitaron. El 5 de marzo, los obispos de la Iglesia anglicana de Gales decidieron que, hasta nuevo aviso, «la administración pública del cáliz debería cesar y sólo el celebrante debería recibirlo», y que «debe suspenderse el saludo físico de la Paz»[19]. El 10 de marzo, los Arzobispos de Canterbury y York aconsejaron en un *Ad Clerum*[20] que solo el pan consagrado debe ofrecerse a los comulgantes y el 16 de marzo el Secretario de Estado de Sanidad y Servicios Sociales comunicó al Parlamento «con el mayor arrepentimiento y pesar» la decisión del Gobierno de suspender el culto público[21], de lo que resulta que los servicios religiosos normales, a excepción de los funerales, quedaban suprimidos. En la fecha anteriormente citada, el Gobierno escocés pidió a los ciudadanos quedarse en casa, evitando así todo contacto social innecesario. A su vez, la Iglesia escocesa obligó a sus congregaciones al cese de todas las

---

[14] SI/2020/129.

[15] *ITV News*, «Boris Johnson urges UK to remain "confident and calm" amid coronavirus threat», 11 February.

[16] Cathy Caridi, «Can we be required to receive Communion in the hand because of the virus?», *Canon Law Made Easy*, 12 de marzo de 2020: la autora respondió: «Absolutely not». <https://canonlawmadeeasy.com/2020/03/12/communion-in-the-hand-virus/>.

[17] Una comunicación formal del obispo diocesano al clero y a los ministros laicos autorizados, <https://www.peterborough-diocese.org.uk/downloads/bishops/adclerum29.pdf>.

[18] Mojar ligeramente el pan consagrado en el vino del cáliz.

[19] Church in Wales: «Coronavirus (Covid-19) guidance», 5 de marzo de 2020, <https://s3.amazonaws.com/cinw/wp-content/uploads/sites/5/2020/03/Covid-19_Advice_5_March_2020.pdf>.

[20] <https://www.thinkinganglicans.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Coronavirus-letter-10th-March-2020-Archbishops-guidance-on-common-cup.pdf>.

[21] HC Deb (2019-21) vol. 673 c724.

reuniones de culto a partir del 17 de marzo de 2020[22] hasta nueva orden. También canceló las reuniones ordinarias de su Asamblea General —que es el Tribunal Supremo y órgano de Gobierno de la Iglesia[23]—. El Moderador de la Asamblea General de 2020-21 Revd. Dr. Martin Fair, tomó posesión de su cargo el 16 de mayo, en una ceremonia privada, que tuvo lugar en la sala de la Asamblea, retransmitida a través de la página web y en el Facebook de la Iglesia. También tuvo lugar, de forma telemática sobre todo, la noche del 2 de octubre y todo el día siguiente, una Asamblea con pocos asistentes en el salón de actos[24].

Otra de las víctimas del confinamiento fue la Conferencia de los obispos de la Iglesia Anglicana en Lambeth, ya que ésta debería de haberse realizado en verano de 2020. Se trasladó, inicialmente, al verano de 2021. Actualmente se prevé para el verano de 2022[25].

3. El trasfondo legal e institucional

3.1. *Normativa del Reino Unido*

Los derechos y libertades en Reino Unido constituyen un tema complicado de abordar, ya que hay cuatro jurisdicciones distintas. El Parlamento de Reino Unido legisla de manera separada para Inglaterra y para el Reino Unido, en general; mientras que el Parlamento de Escocia, la Asamblea de Irlanda del Norte y el Senedd Cymru o Parlamento de Gales legislan respecto de materias delegadas para sus respectivos territorios. Además, los Estados anteriormente citados tienen sistemas legales distintos y estructuras judiciales separadas, con apelaciones atribuidas al Tribunal Supremo de Reino Unido[26]. Los tribunales

---

[22] Church of Scotland, «Cancellation of the General Assembly of the Church of Scotland», News, 17 de marzo de 2020, <https://www.churchofscotland.org.uk/news-and-events/news/2020/cancellation-of-the-general-assembly-of-the-church-of-scotland>.

[23] Church of Scotland, «Cancellation of the General Assembly of the Church of Scotland», News, 17 de marzo de 2020 (<https://www.churchofscotland.org.uk/news-and-events/news/2020/cancellation-of-the-general-assembly-of-the-church-of-scotland>). Posteriormente, se anunció que los temas de trabajo de la Asamblea que se consideraban «sencillos, no controvertidos y urgentes» se abordarían en una reunión virtual de la Comisión de la Asamblea (mucho más pequeña): Church of Scotland, «Commission to consider presbytery plan», News, 24 de abril de 2020 (<https://churchofscotland.org.uk/news-and-events/news/2020/commission-to-consider-presbytery-plan>).

[24] Church of Scotland, «General Assembly 2020», 5 de octubre de 2020. <https://churchofscotland.org.uk/about-us/general-assembly/general-assembly-2020>.

[25] Lambeth Conference, «The Lambeth Conference reschedules to 2022», <https://www.lambethconference.org/announcements/rescheduling-the-lambeth-conference-to-2022/>.

[26] Excepto para cuestiones penales en Escocia. Donde las resoluciones de la Criminal Appeal Court dentro de la High Court of Justiciary son normalmente definitivas, siendo excepción las «devolution issues» que surjan de las causas criminals escocesas en cuanto que «compatibility issues» conforme a la Scotland Act 2012: véase «The Jurisdiction of the Supreme Court of the United Kingdom in Scottish Appeals: Human rights, the Scotland Act 2012 and the Courts Reform

eclesiásticos de la Iglesia anglicana son una parte formal del sistema judicial inglés. Y para complicar más la cuestión, la política de sanidad es materia delegada, por lo que también hay cuatro Servicios Nacionales de Salud (National Health Services) en Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Cada jurisdicción ha producido su propia legislación y orientación legislativa específica, completada por la que producen los cuerpos departamentales y de orden público.

Puesto que COVID-19 ha afectado a todas las áreas de la vida cotidiana, ha sido necesaria una inundación normativa[27]. En el momento de escribir este artículo, para el conjunto del Reino Unido ha habido:

— tres elementos de legislación primaria[28];

— más de 450 leyes secundarias; y

— 68 medidas legislativas originadas en la UE (respecto a las cuales Reino Unido todavía estaba en período de transición): una Directiva, 35 Regulaciones y 32 Decisiones.

3.2. *Legislación sobre los Derechos Humanos*

La normativa sobre derechos humanos no es delegable. Hasta que la *Human Rights Act* de 1998 hizo accionables ante los tribunales nacionales la mayoría de las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), nuestra posición tradicional es la de considerar la libertad individual como un derecho negativo. Ello significa la no injerencia del Estado en las actividades lícitas del individuo, ya que «todo ciudadano tiene derecho a hacer lo que quiera, a menos que esté limitado por el derecho consuetudinario… o por norma legal»[29].

La Ley de 1998 provocó un gran cambio en la forma en que se perciben los derechos fundamentales: los artículos 2 a 14 y 16 a 18 del CEDH, los artículos 1 a 3 del Primer Protocolo y el artículo 1 del Decimotercer Protocolo están reconocidos como «derechos de la Convención» y tienen efecto en la legislación nacional para los propósitos de la Ley, sujetos a cualquier derogación o reserva explícita.

(Scotland) Act 2014», <https://www.supremecourt.uk/docs/jurisdiction-of-the-supreme-court-in-scottish-appeals-human-rights-the-scotland-act-2012-and-the-courts-reform-scotland-act-2014.pdf>.

[27] <https://www.legislation.gov.uk/coronavirus>.

[28] Coronavirus Act 2020, Coronavirus (Scotland) Act 2020, Coronavirus (Scotland) (N.º 2) Act 2020. También resulta relevante la Public Health (Control of Disease) Act 1984.

[29] Attorney General v Guardian Newspapers Ltd (N.º 2) [1990] 1 AC 109 at 178 per Donaldson MR. Véase también M Hill, «The Permissible Scope of Legal Limitations on the Freedom of Religion or Belief in the United Kingdom» (2005), 19 Emory International Law Review, 1129, 1131-1132.

Tal cambio fue consolidado por la Ley de Igualdad de 2010. El artículo 4 de dicha Ley establece una serie de «características protegidas»: edad, discapacidad, reasignación de género, matrimonio y unión civil, embarazo y maternidad, raza, sexo, orientación sexual y religión o creencias. El capítulo 2 prohíbe la discriminación, directa o indirecta, contra una persona cuando el motivo de la discriminación sea una característica protegida de esa persona. Por tanto, es ilegal discriminar a alguien por los motivos de religión o creencia. El artículo 10 de la Ley los define en términos muy amplios:

> «(1) Religión significa cualquier religión y una referencia a la religión incluye una referencia a la falta de religión.
>
> (2) Creencia significa cualquier creencia religiosa o filosófica y una referencia a una creencia incluye una referencia a la falta de creencia.
>
> (3) En relación con la característica protegida de religión o creencia:
>
> (a) una referencia a una persona que tiene una característica protegida particular es una referencia a una persona de una religión o creencia en particular;
>
> (b) una referencia a personas que comparten una característica protegida es una referencia a personas que son de la misma religión o creencia».

4. La imposición de regulación en Inglaterra[30]

4.1. *La legislación sobre el confinamiento del Gobierno de Westminster*

El 19 de marzo el Gobierno introdujo una legislación de emergencia a la que se otorgó la Aprobación Real con fecha de 25 de marzo, bajo el nombre de «Coronavirus Act 2020»[31].

Los Reglamentos adjuntos fueron creados bajo el respaldo de la Public Health (Control of Disease) Act 1984[32]. A su vez, el Secretario de Estado empleó sus poderes de emergencia para elaborar los Reglamentos, sin necesidad de la previa aprobación por resolución de cada cámara del Parlamento. El Reglamento iba acompañado de una guía gubernamental actualizada —pero dichas guías no se publicaron ni promulgaron hasta el 26 de marzo, cuando la Health Pro-

[30] Se introdujo legislación equivalente en las demás jurisdicciones del Reino Unido, aunque hubo diferencias en la respectiva legislación secundaria.

[31] Gran parte de la ley se extendió a Escocia e Irlanda del Norte, así como a Inglaterra y Gales. Se efectuó un mayor desarrollo para Escocia mediante la Coronavirus (Scotland) Act 2020, una ley del Parlamento de Escocia que recibió Aprobación Real el 6 de abril.

[32] S.45 (3) (c) establece que los Reglamentos de la Ley pueden incluir disposiciones que impongan o permitan la imposición de restricciones o requisitos sobre o en relación con personas, cosas o locales en el caso de una amenaza a la salud pública o en respuesta a ella.

tection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020[33] entró en vigor, *poco antes* de su presentación ante el Parlamento—. Esta práctica se convirtió en la pauta para la legislación posterior y ha sido el origen de abundante confusión acerca de su promulgación y entrada en vigor. El 22 de abril entraron en vigor los Reglamentos revisados[34], habiendo sido aparentemente corregidos los errores de los Reglamentos precedentes, pero se impusieron restricciones adicionales. La Regulación 6 (1) del Reglamento anterior fue modificado para expresar: «Durante el período de emergencia, ninguna persona puede salir o estar fuera del lugar de residencia sin una excusa razonable». La nota explicativa que acompañó al Reglamento indicó que «la regla 6 se modifica para aclarar que, de conformidad con la regla 6 (1), la prohibición se aplica tanto a salir del lugar de residencia sin una excusa razonable, como también a permanecer fuera de ese lugar sin una excusa razonable».

Tanto el Reglamento como sus enmiendas fueron luego revocados y reemplazados por otro instrumento legal revisado[35]. Ambos tuvieron un impacto significativo en una variedad de derechos, principalmente del CEDH:

— Artículo 8 (respeto a la vida privada y familiar), por cuanto el Reglamento imposibilitó que las personas visiten incluso a sus familiares cercanos a menos que compartan el mismo alojamiento[36];

— Artículo 9 (libertad de pensamiento, conciencia y religión) en la medida en que prohibieron el culto público;

— Artículo 11 (libertad de reunión y asociación) porque las reuniones estaban prohibidas y la reunión de personas que no eran miembros del mismo hogar fue fuertemente restringida;

— Artículo 12 (derecho a contraer matrimonio), en la medida en que se suspendieron las bodas tanto religiosas como civiles, salvo en circunstancias excepcionales;

— El artículo 1 del Protocolo 1 (derecho a la educación), en la medida en que se cerraron las escuelas y los padres se vieron obligados a educar a sus hijos en casa, tarea para la que muchos de ellos no estaban en modo alguno preparados

---

[33] SI/2020/350. Disposiciones similares se promulgan en Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020 (SR/2020/55), Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations 2020 (SSI/2020/103) y Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) Regulations 2020 (SI/2020/353 (W. 80)).

[34] The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) Regulations 2020 (SI/2020/447).

[35] The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (No. 2) (England) Regulations 2020 (SI/2020/684).

[36] Por ejemplo, se hizo imposible visitar a los parientes ancianos que vivían en residencias porque las propias residencias estaban cerradas.

— Artículo 2.1 del Protocolo 4 (libertad de circulación).

También se podría argumentar que, en la medida en que el Reglamento enmendado impuso una especie de «arresto domiciliario» en ausencia de una «excusa razonable», también puso en cuestión el artículo 5 (derecho a la libertad y la seguridad) —aunque el Gobierno se amparó en el artículo 5.1 (e) «La detención legal de personas para la prevención de la propagación de enfermedades infecciosas»[37]—.

En cuanto a la religión específicamente, la Regulación 5 (5) requería que, durante el período de emergencia, aquellos «responsables de un lugar de culto» tenían que asegurarse de que estaba cerrado excepto para los fines permitidos en el párrafo (6): para funerales, para transmitir un acto de culto, ya sea a través de Internet, de la radio o la televisión, o para proporcionar «servicios voluntarios esenciales o apoyo público urgente (incluida la provisión de bancos de alimentos u otro tipo de apoyo para las personas sin hogar o personas vulnerables, sesiones de donación de sangre o apoyo en caso de emergencia)».

4.2. *Implantación de la nueva normativa*

La revisión exhaustiva de la legislación, actualizada regularmente, de Reino Unido por parte de la biblioteca de la Cámara de los Comunes: Coronavirus-las Leyes del confinamiento[38] (*Coronavirus-the Lockdown Laws*), provocó la crítica de algunos juristas sobre la manera de comunicar las normas al público. Se argumentó que la mala comunicación creó una confusión innecesaria sobre lo que podía realizarse legítimamente y lo que no, y el cómo podían ayudar los ciudadanos a frenar la propagación del coronavirus. En «la gestión y/o mala gestión de las indicaciones durante el confinamiento»[39], Tom Hickman sostiene que dichas indicaciones se eludieron y oscurecieron la distinción entre los consejos de salud pública y la información sobre las prohibiciones legales, fenómeno que describe como «la reacción y explotación de la ambigüedad normativa»:

> «Este fenómeno significó que la esfera de la libertad individual no se delimitó claramente y llegó incluso a ser tergiversada. Además, las indicaciones sobre el coronavirus se elaboraron para alcanzar los objetivos, bien intencionados, en materia de salud pública, pero sugerían, de manera involuntaria, que las restricciones de las leyes penales eran distintas o más extensas de lo que eran en realidad. Se erró a la hora de definir con precisión la frontera entre ley y recomendación, y, con todo ello, las directrices del coronavirus fracasaron de forma estrepitosa en el respeto de la autonomía individual».

---

[37] Conforme a los datos del National Police Chiefs' Council, se impusieron 14.244 multas por contravención de la normativa en Inglaterra y Gales hasta el 11 de mayo, <https://news.npcc.police.uk/releases/npcc-issues-update-on-fines-given-during-covid-lockdown>.

[38] <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8875/>.

[39] <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3686857>.

4.3. *Las medidas económicas del Gobierno*

Junto a la regulación del confinamiento, el Gobierno anunció una serie de medidas para apoyar la economía, incluyendo un paquete de 750 millones de libras esterlinas para apoyar a las organizaciones benéficas afectadas por COVID-19. Sin embargo, estaban dirigidas principalmente a aquellas organizaciones benéficas que apoyaban activamente a las personas, especialmente a las afectadas por COVID-19 y el confinamiento, como por ejemplo a los vagabundos o sin techo. Además, muchas de las medidas adoptadas por el Gobierno que intentaban sostener a las empresas y a las organizaciones de beneficencia durante el confinamiento COVID-19 no podían llegar a los grupos religiosos, a las iglesias y congregaciones, aun cuando conforme al derecho aplicable a las tres jurisdicciones «el desarrollo de la religión» es un objetivo de la beneficencia[40].

Quizás la iniciativa más útil desde el punto de vista de los grupos religiosos fue el «Programa de Conservación del Empleo por Coronavirus» (Coronavirus Job Retention Scheme [CJRS]), anunciado el 20 de marzo por el Ministro de Hacienda. Gracias a él, todo empresario con sueldo y cuenta bancaria en Reino Unido podría contratar a los empleados bajo cualquier tipo de contrato laboral, a tiempo completo o parcial, de oficina, flexible o los contratos de cero horas en «permiso» o baja y el Gobierno tendría que pagar el 80 por ciento de sus sueldos, hasta la cifra de 2.500 libras esterlinas por mes. Diversos grupos religiosos dejaron en suspensión a casi todo su personal administrativo. Sin embargo, para ser elegible bajo el plan nacional, los empleados en baja no podían desempeñar ningún trabajo para, o en nombre de, la organización empleadora o para asociaciones vinculadas a dicha organización[41]. En el caso de las organizaciones religiosas, significó el no poder dar una baja a un clérigo y que pudiera continuar trabajando como voluntario en un lugar de culto del vecindario.

El 12 de mayo, el Ministro prorrogó el Plan hasta finales de octubre[42]. Continuaría en su forma actual hasta finales de julio, pero se efectuaron cambios a principios de agosto con el fin de ampliar la flexibilidad y permitir la exploración, por parte del Gobierno, de las posibilidades de que los trabajadores en régimen de baja laboral que quisieran recibir formación adicional en nuevas habilidades pudieran ser sostenidos económicamente. El 29 de mayo el Ministro anunció que a partir del 1 de agosto, el Gobierno seguirá pagando el 80 por

---

[40] S.7(2) Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005, s.2(2)(c) Charities Act (Northern Ireland) 2008, s.3(1)(c) Charities Act 2011 (for England and Wales). El principio conforme al cual la actividad religiosa es beneficencia (*charitable*) arranca de las cuatro «heads of charity» o finalidades de beneficencia enunciadas en el Statute of Charitable Uses 1601 (43 Eliz I, c. 4).

[41] HM Revenue & Customs, «Guidance: Check which employees you can put on furlough to use the Coronavirus Job Retention Scheme», 14 May 2020, <https://www.gov.uk/guidance/check-which-employees-you-can-put-on-furlough-to-use-the-coronavirus-job-retention-scheme>.

[42] HM Treasury, «Chancellor extends furlough scheme until October», 12 de mayo de 2020, <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-extends-furlough-scheme-until-october>.

ciento de los salarios de los empleados cesados a £ 2.500 por mes, pero que los empleadores deberían pagar las cotizaciones a la pensión y las contribuciones al Seguro Nacional (NIC). Lo que supondría una disminución gradual de las cotizaciones del Gobierno y un aumento de las cotizaciones de los empresarios, hasta finales de octubre[43].

5. Relajación del confinamiento en Inglaterra

5.1. *Normas generales para Inglaterra*

El 10 de mayo, el Primer Ministro anunció en un discurso televisado[44] —y pronunciado con aquel estilo expresivo suyo tan característico— que el cierre en Inglaterra se levantaría de forma limitada. Despojado de su tinte propagandístico, su mensaje fue el de un regreso gradual a la vida normal basado en una cuidadosa evaluación de la evidencia epidemiológica. A partir de entonces, a quienes no pudieran trabajar desde casa «se les anima activamente» a ir a trabajar de manera presencial, aunque evitando el transporte público en lo posible; y el Gobierno trabajaba para establecer nuevas orientaciones para que los empleadores hicieran seguros contra COVID-19 los lugares de trabajo. El Ministro quería que la gente hiciera más —«e incluso ilimitadas»— cantidades de ejercicio al aire libre, pero enfatizó que deben continuar obedeciendo las reglas sobre distanciamiento social y que, para hacer cumplir las normas, el Gobierno aumentaría las multas por infringirlas. Esperaba que a principios de junio sería posible comenzar la reapertura gradual de tiendas y escuelas primarias, y que para julio sería posible reabrir al menos parte de la industria hotelera y otros lugares públicos, «siempre que sean seguras y refuercen el distanciamiento social».

El 11 de mayo, el Gobierno publicó una guía actualizada sobre cómo y cuándo Inglaterra ajustaría su respuesta a COVID-19[45]. La declaración anunció un grado de relajación del bloqueo, pero también aumentó las sanciones por incumplimiento y, respecto de lugares públicos como los propios lugares de culto, era poco probable que se suavizaran las restricciones antes del 4 de julio.

---

[43] HM Treasury, «Chancellor extends Self-Employment Support Scheme and confirms furlough next steps», 29 de mayo de 2020, <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-extends-self-employment-support-scheme-and-confirms-furlough-next-steps>.

[44] <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-address-to-the-nation-on-coronavirus-10-may-2020?utm_source=b6aa18ee-63ca-4913-b680-a288e858f6f3&utm_medium=email&utm_campaign=govuk-notifications&utm_content=immediate>.

[45] HM Government, «Our Plan to Rebuild: The UK Government's COVID-19 recovery strategy' (<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/884171/FINAL_6.6637_CO_HMG_C19_Recovery_FINAL_110520_v2_WEB__1_.pdf>). Cabe recordar que, independientemente del título, era un plan para Inglaterra porque las administraciones delegadas tenían sus propias políticas y responsabilidades.

El 13 de mayo, el Gobierno anunció[46] que, tras la publicación de su estrategia global, había creado cinco grupos de trabajo, cada uno dirigido por un ministro, para desarrollar planes sobre cómo y cuándo los sectores cerrados podrían reabrirse de forma segura en Inglaterra, ocupándose de los siguientes sectores:

— bares y restaurantes (liderados por el Departamento de Estrategia Empresarial, Energética e Industrial);

— puntos de venta no esenciales (incluidos salones de belleza y peluquería) (dirigidos por el Departamento de Estrategia Empresarial, Energética e Industrial);

— recreación y esparcimiento, incluido el turismo, la cultura y el patrimonio, las bibliotecas, el entretenimiento y deporte (dirigido por el Departamento de Cultura, Medios y Deporte);

— lugares de culto, incluidos edificios religiosos, comunitarios y públicos (dirigidos por el Ministerio de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local);

— y aviación internacional (liderada por el Departamento de Transporte).

El Gobierno también cambió su mensaje central de «quédese en casa» al de «manténgase alerta», un cambio de tono que las administraciones descentralizadas rechazaron rápidamente y que provocó la burla de los medios de comunicación.

La primera reunión del Grupo de trabajo sobre la reapertura de lugares de culto fue el 15 de mayo y estuvo presidida por el Secretario de Estado de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local, Robert Jenrick. Un comunicado de prensa posterior dijo que los miembros acordaron trabajar juntos para plantear que el ejercicio de algunas formas de culto, como el rezo individual, se volviera a permitir en los lugares de culto antes de que reabrir con todas sus funciones respetando «todas las medidas apropiadas, seguras, de acuerdo con las normas de distanciamiento social». También se llegó a un acuerdo para consultar con las respectivas comunidades confesionales las diferentes medidas y para apoyar el compromiso sanitario. El Secretario de Estado confirmó una subvención de £ 125.000 para que Faith Action consultara a los grupos comunitarios y lugares de culto para garantizar que sus opiniones fueran representadas en las reuniones de los Grupos de Trabajo; sin embargo, el Secretario de Estado sostuvo que los «lugares de culto solo se abrirán cuando el Gobierno esté seguro de que los ciudadanos puedan usar los espacios de forma segura, para no ponerlos a ellos y a los demás en riesgo»[47].

---

[46] <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-roadmap-taskforces/covid-19-roadmap-taskforces>.

[47] Ministry of Housing, Communities & Local Government, «New taskforce developing plan to reopen places of worship» (<https://www.gov.uk/government/news/new-taskforce-developing-plan-to-reopen-places-of-worship>). En un seminario web posterior del Servicio de Asesoramiento sobre Legislación de las Iglesias en el que participó Cranmer, hubo cierto grado

Luego se denunció que el asesor especializado principal del Primer Ministro, Dominic Cummings, incumplió las normas de confinamiento al tomar la carretera con su mujer y sus hijos a visitar a sus padres a 425 km, en Durham, desde su residencia habitual en Londres, a pesar de presentar síntomas de coronavirus[48]. El Primer Ministro anunció el día 24 de mayo que no le iba a pedir a Cummings que renunciara a su cargo, y al día siguiente Cummings negó que su actuación fuera contraria a la ley. Los detalles van más allá del alcance de este artículo; no obstante, su comportamiento atrajo considerables reproches, no siendo pocos los miembros conservadores del parlamento que han pronunciado esas críticas[49].

A medida que empezó la desescalada del confinamiento, las Health Protection (Coronavirus, International Travel) (England) Regulations 2020[50] impusieron una cuarentena de 14 días a toda aquella persona que llegara a Inglaterra desde el exterior de la Zona de Viaje Común Anglo-Irlandesa[51], para prevenir el aumento de contagios de COVID-19. Las Regulaciones solicitaban a los individuos que proporcionaran informaciones de contacto, y detalles de la continuación de su estancia, además de que se aislaran durante un período mínimo de 14 días tras su llegada —con una posible multa de £ 1.000 por incumplimiento—. El día 23 de junio, el Primer Ministro declaró en la Cámara de los Comunes que desde el día 4 de julio, los «lugares de culto podrán volver a abrir para oraciones y servicios que incluyen bodas, con un máximo de 30 personas que deberán respetar las medidas de distanciamiento social», medidas reducidas a un metro[52]. De la misma forma, además de restricciones en las ceremonias de boda o funerales, también se aplicaron restricciones en los posteriores banquetes, o durante el velatorio, con imposiciones distintas según el número de personas.

5.2. *Disposiciones de confinamiento local*

Tras la fase inicial de confinamiento, la normativa se concentró en la gestión de la propagación de la infección de coronavirus, respondiendo a los brotes locales con imposiciones adicionales, restringiendo reuniones, negocios, y la li-

---

de crítica de que la Iglesia de Inglaterra y la Iglesia Católica Romana eran las únicas comunidades cristianas representadas en el grupo de trabajo.

[48] Para los datos concretos del caso, véase Archie Bland, «Dominic Cummings timeline: what we know about his movements», *The Guardian*, 25 de mayo, <https://www.theguardian.com/politics/2020/may/24/dominic-cummings-timeline-what-we-know-about-his-movements>.

[49] Rowena Mason, «The Conservative MPs calling for Dominic Cummings to go», The Guardian, 28 de mayo, <https://www.theguardian.com/politics/2020/may/27/list-grows-of-tory-mps-calling-for-cummings-to-resign>.

[50] SI/2020/568. La Health Protection (Coronavirus, International Travel) Regulations (Northern Ireland) 2020, la Health Protection (Coronavirus) (International Travel) (Scotland) Regulations 2020 y la Health Protection (Coronavirus, International Travel) (Wales) Regulations 2020 establecen medidas paralelas para todo el Reino Unido.

[51] El resto del Reino Unido, la República de Irlanda, la Isla de Man y las Islas del Canal.

[52] HC Deb 23 June 2020 c1169.

bertad individual de movimiento. Por ejemplo, las Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Leicester) Regulations 2020 impusieron un «confinamiento local» el día 4 de julio que obligó a seguir una serie de restricciones, que estuvieron vigentes en toda Inglaterra el día 13 de junio, a todos aquellos que residían o trabajaban en Leicester. Las restricciones fueron revisadas el día 17 de julio y las Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Leicester) (Amendment) (No. 3) Regulations 2020 limitaron el área a la se aplicaban las anteriores Regulaciones a las zonas que rodeaban el centro de la ciudad de Leicester. Además del impacto local de estos cambios en la definición de «Leicester», hubo un aspecto de internacionalidad para todos los que habitaban las zonas afectadas, que deseaban desplazarse a un país como Bélgica —y que para Leicester era una zona con restricciones de desplazamiento[53]—. Disposiciones similares se aplicaron al Gran Manchester, a Luton, a zonas de Lancashire y a West Yorkshire; y, tras la localización de un brote el día 28 de agosto, en las instalaciones de la empresa Greencore Food to Go Ltd, Northampton, se introdujeron nuevas regulaciones con restricciones específicas temporales para los trabajadores de la empresa y sus familiares convivientes[54].

6. El confinamiento en el resto del Reino Unido

El día 13 de mayo el Gobierno del Reino Unido anunció como se desarrollaría el desconfinamiento, y del comunicado de ese día resultó que había diferentes formas de abordarlo: las administraciones descentralizadas de Gales, Escocia, y Irlanda del Norte continuaron aconsejando fervientemente a sus ciudadanos que permanecieran aislados en casa.

6.1. *Escocia*

El día 21 de mayo en «Coronavirus (COVID-19): marco del proceso decisorio —el mapa de Escocia para atravesar y superar la crisis»[55] el Gobierno escocés sostuvo que su intención era establecer una Fase 1 de desescalada de las restricciones tras la revisión el día 28 de mayo de la normativa COVID-19 «fin de ciclo», pero únicamente si había pruebas en favor de dicha decisión—. En esta Fase 1 se permitiría a los individuos reunirse en el exterior con una sola persona no conviviente. Las escuelas volverían a abrir el día 11 de agosto, después

[53] Anon, «Belgium adds Leicester to travel restricted areas», The Brussels Times, 6 de agosto de 2020, <https://www.brusselstimes.com/all-news/belgium-all-news/125209/belgium-in-brief-the-curve-slowly-rises-in-brussels/>.

[54] Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Greencore) Regulations 2020 SI 2020/921, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/921/contents/made>.

[55] <https://www.gov.scot/publications/coronavirus-covid-19-framework-decision-making-scotlands-route-map-through-out-crisis/>.

de las vacaciones de verano. El día 18 de junio, la Primera Ministra Nicola Sturgeon MSP declaró que, como parte de la gradual puesta en marcha de la Fase 2[56], las iglesias podrían volver a abrir para la oración privada desde el día 22 de junio y para ceremonias de boda y de unión civil a partir del día 29 de junio —solo en el exterior y con un número limitado de personas— mientras que las oficinas del registro abrirían únicamente para tareas prioritarias. El 9 de julio, Sturgeon anunció que desde el 15 de julio los lugares de culto abrirán para oración comunitaria, servicios congregacionales y para la meditación, pero con una estricta limitación de aforo, 2 metros de distancia física y exigencia de recabar información de contactos y fechas de asistencia de los visitantes[57]. Sin embargo en el área de Dumfries y en sus alrededores la desescalada tuvo que parar[58], y el día 5 de Agosto un repunte de casos de coronavirus en Aberdeen resultó en la imposición de un nuevo confinamiento en esa zona[59].

6.2. *Gales*

El Gobierno galés continuó enfatizando el «Quédate en casa». Siguió con una dinámica más bien restrictiva en comparación con el Gobierno del Reino Unido, mucho más relajado; por ejemplo, el ejercicio de actividades deportivas al aire libre quedó limitado a zonas cercanas del domicilio propio, asimismo los parques nacionales permanecieron cerrados.

Junto con la precedente apertura de los lugares de culto para funerales, bodas y ceremonias de unión civil, las iglesias abrieron para la oración individual el 22 de junio. Al día siguiente, el Gobierno Galés publicó la «Guía para la reapertura de lugares de culto: coronavirus»[60], preparada con el Wales Faith Communities Forum y el Grupo de Tareas Específicas de Reapertura de Centros de Culto, que se actualizó por última vez el día 18 de agosto. A diferencia del Gobierno de Westminster, que aconsejó el 14 de agosto que los bautizos por inmersión total podían celebrarse en Inglaterra si se planificaban con «gran precaución y cuidado»[61], el Gobierno Galés sostuvo que «se eviten bautizos de inmersión total en la medida de lo posible»[62].

---

[56] <https://www.gov.scot/news/gradual-introduction-of-phase-2/>.

[57] Scottish Parliament Official Report, 9 de julio de 2020.

[58] Scottish Government, «Coronavirus (COVID-19): Dumfries and Galloway», 2 July 2020, <https://www.gov.scot/news/management-of-local-covid-19-outbreak/>.

[59] Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Aberdeen City) Regulations 2020 SSI/2020/234.

[60] <https://gov.wales/guidance-reopening-places-worship-coronavirus-html>.

[61] <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-guidance-for-the-safe-use-of-places-of-worship-during-the-pandemic-from-4-july/covid-19-guidance-for-the-safe-use-of-places-of-worship-during-the-pandemic-from-4-july>.

[62] <https://gov.wales/guidance-reopening-places-worship-coronavirus-html>.

6.3. *Irlanda del Norte*

El poder ejecutivo de Irlanda del Norte permitió la apertura de los lugares de culto para la celebración de bodas y uniones civiles el día 8 de junio, con la condición de que las ceremonias tuvieran lugar al aire libre y de que no superaran un total de 10 personas[63]. El día 18 de junio el Primer Ministro y su adjunto declararon en el «Executive Daily Update»[64] que, dado que la propagación del virus se mantenía bajo control, los lugares de culto podrían volver a abrir para servicios religiosos el día 29 de junio. De forma paralela el Gobierno irlandés anunció[65] el día 19 de junio, cuando Irlanda entró en la Fase 3 de desescalada, que la reanudación de servicios religiosos podría comenzar el día 29.

7. ¿Tuvieron algún tipo de influencia sobre la legislación los grupos religiosos?

La información sobre este asunto en el dominio público es muy limitada, es difícil saber hasta qué punto se consultó a los grupos y comunidades religiosas sobre el impacto que tendrían las disposiciones legislativas adoptadas en relación con las medidas restrictivas y preventivas de la propagación del COVID-19. Existen pruebas de la participación de grupos religiosos en el desarrollo de las medidas de cobertura del rostro, nariz y boca, para evitar contagios —con una cláusula específica[66] referente al Sínodo General de la Iglesia de Inglaterra que se introdujo en la legislación en relación con el virus— y también hubo casos en los que grupos religiosos no estaban al corriente de aspectos de nuevas medidas adoptadas que les afectaban.

Esto último fue el caso de la fijación de la fecha de reapertura de las Iglesias para el ejercicio del rezo individual. El día 5 de junio la Iglesia de Inglaterra, indicó que la fecha era desconocida, justo cuando una declaración[67] el día 6 se anunció por parte del Gobierno diciendo que los establecimientos religiosos podrían volver a abrir para las actividades de oración individual supervisadas desde el día 15 de junio. (Sin embargo, en la conferencia de prensa sobre coronavirus[68] del día 10 de junio, el Primer Ministro estableció que «se permitirá la

---

[63] De acuerdo con las enmiendas a la Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020 (SI 2020/55) que efectúa la Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (Amendment N.º 5) Regulations (Northern Ireland) 2020 (SR/2020/96).

[64] <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/news/executive-daily-update-initiatives-deal-coronavirus-18-june-2020>.

[65] <https://www.gov.ie/en/publication/d06271-easing-the-covid-19-restrictions-on-29-june-phase-3/#cultural-and-religious>.

[66] <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/section/84/enacted>.

[67] <https://www.churchofengland.org/more/media-centre/news/statement-individual-prayer-churches>.

[68] <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-at-the-coronavirus-press-conference-10-june-2020>.

apertura de los lugares de culto para la oración individual este mismo fin de semana. Espero que aporte tranquilidad a todos aquellos que tienen Fe, que no han podido acudir a sus respectivos lugares de culto»).

La Iglesia de Inglaterra es la Iglesia «establecida por ley» en Inglaterra por lo que tiene un puesto especial dentro del ordenamiento jurídico inglés. La legislación interna, basada en medidas elaboradas por su Sínodo General, debe ser aprobada por el Parlamento; una vez aprobadas, tienen rango de ley. Su gobierno está regulado tanto por dichas medidas como por Leyes Parlamentarias[69]; y en el transcurso de la aprobación del *Coronavirus Act 2020,* se introdujo una disposición para permitir a la Iglesia de Inglaterra el aplazamiento de las elecciones al Sínodo que deberían haberse celebrado en el verano de 2020[70]. De no haberse introducido esta disposición, la Iglesia se habría encontrado en una situación tipo «*Catch-22*» en la que la única forma de cambiar la fecha de elecciones al Sínodo —fecha fijada por el mismo Sínodo— hubiese sido imposibilitada por la legislación relativa a la cuarentena.

La cancelación de la reunión residencial del Sínodo que debería haber tenido lugar en el mes de julio de 2020 fue anunciada el día 5 de mayo[71], y la reunión acabó realizándose de forma telemática, aunque los reglamentos del Sínodo no permitían en aquel momento que se efectuaran procedimientos oficiales formales. Los presidentes y oficiales del Sínodo indicaron[72] que la Constitución y reglamentos del Sínodo prohibían reuniones remotas y que esto no podía cambiarse mientras no se pudiera celebrar una reunión de forma presencial. Trataron de explorar junto al Gobierno la «posibilidad de aprobación por parte del Parlamento de disposiciones que otorguen la posibilidad al Sínodo de tomar decisiones a distancia siempre que no pueda realizarse una reunión física»; no obstante, el Gobierno fue incapaz de liberar tiempo parlamentario para aprobar dicha legislación[73]. Por tanto el Sínodo emprendió por su cuenta la redacción de la General Synod (Remote Meetings) Measure (Proyecto de ley del Sínodo General relativas a las reuniones a distancia), que se aprobaron en una sesión especial en septiembre, mientras se esperaba la Aprobación real.

---

[69] Más importante en relación con el gobierno sinodal, la Church of England Assembly (Powers) Act 1919, la Church of England Convocations Act 1966 y la Synodical Government Measure 1969.

[70] Que resultó la s. 84 de la Ley aprobada: Postponement of General Synod elections. Las elecciones anteriores tuvieron lugar en 2015: el Sínodo y las Convocaciones fueron disueltas en julio y el nuevo Sínodo general se constituyó el 24 de noviembre de ese año.

[71] <https://www.churchofengland.org/sites/default/files/2020-05/Announcement%20from%20the%20Officers%20of%20Synod%202020%20FINAL%20-%20TO%20BE%20CIRCULATED_0.pdf?mc_cid=b30e13ffa3&mc_eid=4ed83ef819>.

[72] <https://www.churchofengland.org/sites/default/files/2020-05/Announcement%20from%20the%20Officers%20of%20Synod%202020%20FINAL%20-%20TO%20BE%20CIRCULATED_0.pdf>.

[73] <https://www.churchofengland.org/sites/default/files/2020-08/GS%202175X%20Remote%20Meeting%20Measure%20Explanatory%20notes%20%28002%29%20%28003%29.pdf>.

8. Reacciones a las disposiciones relativas al confinamiento

8.1. *La reacción pública*

La respuesta de la opinión pública a las medidas tomadas por los cuatro gobiernos fue ampliamente de aprobación y cooperación. Tal y como señaló el antiguo encuestador del gobierno de Theresa May, James Johnson, el Reino Unido fue más cooperativo de cara a las restricciones que los ciudadanos americanos, chinos, italianos o rusos. Johnson atribuye esto a dos factores: por un lado, la vinculación emocional del pueblo británico con el Servicio de Salud Nacional, unida a los continuos llamamientos del gobierno a «proteger el SSN» guardando la distancia social. Por otro lado, la buena voluntad general de atender a argumentos razonados[74]. Lawrence Freedman constató a principios de mayo de 2020 que «los niveles de apoyo fueron elevados» —mucho más altos de lo que el gobierno hubiera podido predecir—. Un informe de principios de abril indica que a pesar de que había diversidad en los puntos de vista de los ciudadanos sobre la situación, había un apoyo casi universal (al 89%) a las medidas sanitarias. El informe también dice que el público tuvo una «clara conciencia de la seria amenaza sanitaria del COVID-19, y la gran mayoría entendió las acciones clave que se esperaban de ellos»[75].

8.2. *Reacción de la comunidad jurídica*

La reacción de la comunidad legal fue mixta. Por un lado, Francis Hoar sugirió que las Regulaciones fueron «una injerencia desproporcionada en los derechos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y que, si fueran cuestionadas ante los tribunales, deberían ser descartadas si hiciera falta para evitar una violación de s. 6 de la Human Rights Act de 1998»[76]. Por otro lado, Leo Davidson y Dominic Ruck Keene mantienen una perspectiva opuesta[77]. Tal vez el punto de vista más pragmático era el del recientemente jubilado

---

[74] James JOHNSON, «If Britons are the most pro-lockdown, it's probably because we're the most obedient», *The Guardian*, 5 de mayo de 2020, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/may/05/britons-lockdown-obedient-exceptional-nhs-rules/>.

[75] FREEDMAN, *op. cit.* 57. Su Fuente es un informe del King's College, London, «Life Under Lockdown: Coronavirus in the UK», 9 April 2020, que valora una encuesta de 2,250 adultos del Reino Unido realizada por Ipsos MORI entre el 1 y el 3 de abril. <https://www.kcl.ac.uk/news/life-under-lockdown-coronavirus-in-the-uk>.

[76] Francis HOAR, «A disproportionate interference: the Coronavirus Regulations and the ECHR», *United Kingdom Human Rights Blog*, 21 de abril de 2020, <https://ukhumanrightsblog.com/2020/04/21/a-disproportionate-interference-the-coronavirus-regulations-and-the-echr-francis-hoar/>.

[77] Leo DAVIDSON, «The Coronavirus lockdown does not breach human rights (Part One)», *United Kingdom Human Rights Blog*, 30 de abril de 2020; Dominic Ruck Keene (<https://ukhumanrightsblog.com/2020/04/30/the-coronavirus-lockdown-does-not-breach-human-rights-part-one-leo-davidson/>), «Leviathan Challenged — the lockdown is compliant with human rights

magistrado de la Corte Suprema del Reino Unido Jonathan Sumption, quien sostuvo que una impugnación fundada en el artículo 5 «requeriría a los jueces demostrar si el objetivo del confinamiento era lo suficientemente importante como para justificarlo, demostrar si se hubiesen podido aplicar medidas menos restrictivas de las libertades afectadas, si los daños que han sufrido ciertas libertades son desproporcionados al beneficio obtenido por la limitación. *Me temo que los jueces preferirían correr una milla antes de abordar cuestiones como esas*»[78].

9. Demandas judiciales

La opinión del magistrado Lord Sumption fue confirmada por dos resoluciones posteriores sobre la impugnación de las regulaciones inglesas de la cuarentena, al entender que atentaban contra los derechos de libertad de pensamiento, de conciencia y de culto, protegidos por el artículo 9 del CEDH.

9.1. *R (Hussain) v Secretary of State for Health & Social Care*[79]

El presidente del comité ejecutivo de una mezquita impugnó las Health Protection (Coronavirus Restrictions) (England) Regulations, que en el momento del juicio ya habían sido derogadas por las Health Protection (Coronavirus Restrictions) (England) (N.º 2) Regulations. En particular, dirige su demanda contra las Regulaciones 5(5) y (6), 6 y 7 [1 & 2], que exigían que cualquier persona responsable de un lugar de culto debía mantenerlo cerrado durante el «período de emergencia» salvo para usos permitidos (tales como funerales, retransmisión de actos de culto, abastecimiento de servicios de apoyo voluntarios/servicios de apoyo de urgencias públicos), imponiendo una prohibición general sobre las personas que salieran de su domicilio sin una «excusa razonable» y prohibiendo también las reuniones en cualquier espacio público de más de dos personas, excepto si dichas reuniones se ven justificadas por alguno de los siete supuestos permitidos por la ley —que no incluyen la asistencia a los actos de culto—. Además, las Regulaciones permitieron a los eclesiásticos y líderes religiosos ir únicamente a sus propios lugares de culto. También alegó que la ausencia de permiso del Secretario de Estado para la abrir la mezquita para los rezos comunitarios que se celebraban cada viernes infringe los derechos del artículo 9 [10]. La solicitud de medidas provisionales fue rechazada [1]: no había

---

law (Part Two)», United Kingdom Human Rights Blog 11 de mayo de 2020 (<https://ukhumanrightsblog.com/2020/05/11/leviathan-challenged-the-lockdown-is-compliant-with-human-rights-law-part-two/>).

[78] Jonathan Sumption, «Lockdown challenges face tough audience», *The Times*, 14 de mayo de 2020: emphasis added, <https://www.thetimes.co.uk/article/lockdown-challenges-face-tough-audience-58b9r2mzb>.

[79] [2020] EWHC 1392 (Admin): las referencias entre corchetes lo son a los párrafos numerados de la sentencia, <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2020/1392.html>.

ningún indicio de que el Islam hubiese sido tratado de forma distinta a las otras confesiones [10], la imposibilidad que sufrió el Señor Hussain para atender los rezos comunitarios celebrados cada viernes fue una interferencia relevante a los derechos del artículo 9, pero no imposibilitó completamente su capacidad de practicar de forma general su religión [12], la duración de dicha interferencia fue limitada [13], y el consejo de expertos británicos e Imames concluyeron que la obligación de asistir a los rezos comunales celebrados en viernes por parte de los musulmanes británicos debería quedar suspendida durante la pandemia [14-16]. En pocas palabras, el juez Swift concluyó que no había probabilidad real de que la demanda tuviera éxito en el proceso, y llegando a esta conclusión «tuvo en cuenta los requisitos de la sección 13 de la ley de derechos humanos, con el fin de respetar plenamente los derechos protegidos por especial el Artículo 9» [24]. Aunque se negó a otorgar medidas cautelares, entendió que había motivo suficiente para una completa revisión judicial [33].

9.2. *Dolan & Ors v Secretary of State for Health and Social Care & Anor*[80]

Los demandantes solicitaron permiso para impugnar de forma más genérica las Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020 modificadas. Los motivos generales de impugnación no nos conciernen en este caso; pero el segundo demandante, el Señor Monks, era un católico romano que deseaba asistir a Misa [85]. A la vista del caso *Hussain*, el juez Lewis estaba dispuesto a considerar que resultaba accionable que la restricción del uso de una iglesia católica romana para culto público y recepción de los sacramentos supone una interferencia del artículo 9 (1) del CEDH y, en consecuencia, revisar judicialmente por completo tal interferencia en el caso [85]; sin embargo, después de la audiencia el día 2 de julio quedó de manifiesto que las regulaciones aprobadas el día 3 permitían a los lugares de culto celebrar ceremonias, con un límite de 30 personas, con efectos a partir del día 4 de julio. El objeto de la demanda, por lo tanto «pudo haberse vuelto puramente teórico» [87]. Se aplazó el análisis del artículo 9 para ulteriores alegaciones, pero el juez se negó a revisar el artículo sobre todos los demás aspectos [87]. El día 4 de agosto en la Court of Appeal, el magistrado Hickinbottom concedió el permiso a los demandantes para solicitar apelación en una audiencia programada para la semana del 28 de septiembre, audiencia en la que se trataría tanto de la autorización de la apelación como de las «alegaciones adicionales de cualquier fundamentación sobre las cuales el tribunal otorgaría permiso para el recurso de apelación, sobre los procedimientos de revisión judicial de fondo»[81].

---

[80] [2020] EWHC 1786 (Admin): las referencias entre corchetes lo son a los párrafos numerados de la sentencia, <https://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2020/1786.html>.

[81] Una transcripción parcial de la decision está disponible aquí: <https://twitter.com/Francis_Hoar/status/1291026125603430400>.

10. La respuesta de los grupos religiosos a la normativa

Tal y como se ha apuntado anteriormente, antes de que la normativa entrara en vigor los distintos grupos religiosos empezaron a acatar de forma voluntaria a las exigencias de distanciamiento social y de cese de las prácticas religiosas —tales como la comunión por intinción— que pudieran facilitar el contagio del virus. El 24 de marzo, los arzobispos y obispos de la Iglesia de Inglaterra publicaron un *Ad Clerum*[82] en el que se requería el cierre de los edificios de la Iglesia no solo para actos de culto públicos sino también para rezo individual, «y eso incluye tanto al sacerdote como al laico que rezara en la iglesia por su cuenta» —medidas por tanto más estrictas que las propias Regulaciones estatales de la cuarentena—.

Determinar si el alcance del *Ad Clerum* era más una orden que una orientación, fue un motivo de discrepancia dentro de la propia Iglesia. Una vez que las Regulaciones adquirieron rango de ley, sin embargo, su efecto inmediato para los grupos religiosos fue el cierre de las iglesias en Inglaterra durante los servicios de Semana Santa y Pascua[83], mientras que los *sederim* de la Pascua judía y los *iftars* del Ramadán pudieron celebrarse, pero únicamente por grupos de convivientes en el mismo domicilio.

Tras la entrada en vigor de las restricciones formales, los grupos confesionales empezaron a evaluar el impacto que tendrían sobre su operatividad y gobierno. El día 1 de abril, el Cuerpo Representativo de la Iglesia de Gales publicó una guía sobre el cuidado y uso de edificios religiosos, incluyendo una orientación pastoral de los Obispos conforme a la cual todos los edificios religiosos deberían permanecer cerrados, tanto para oración pública como rezo individual, hasta nueva orden. Algunos eventos importantes, simplemente se cancelaron: la Iglesia Metodista de Gran Bretaña, por ejemplo, anunció el día 2 de abril que la Conferencia anual Metodista no podría tener lugar en la fecha fijada en junio, y que se estaban buscando «opciones para celebrar la Conferencia de una forma alternativa», mientras que Iglesia Metodista de Irlanda decidió aplazar su conferencia hasta el 7 de octubre, siguiendo los últimos consejos de la Public Health Agency.

La respuesta de algunos grupos confesionales dio lugar a considerables controversias, incluso en el interior de los mismos. Los obispos Católicos Romanos en Inglaterra decidieron permitir a su clero el uso de sus Iglesias para la retransmisión en directo de las misas celebradas en ausencia de la congregación, conforme a la excepción de la Health Protection (Coronavirus, Restrictions)

---

[82] <https://www.churchofengland.org/sites/default/files/2020-03/20200324%20Letter%20from%20Archbishops%20and%20bishops_0.pdf>.

[83] Por primera vez, se estima, desde que en el año 1208 el Papa Inocencio III decretara un interdicto local para Inglaterra suspendiendo todo el culto, como consecuencia de la negativa del rey Juan a reconocer el nombramiento de Stephen Langton como Arzobispo de Canterbury.

(England) Regulations 2020 y las disposiciones similares de las otras tres jurisdicciones. Los arzobispos de la Iglesia de Inglaterra, sin embargo, recibieron reproches considerables, cuando, de igual forma que los obispos de la Iglesia de Gales, decidieron cerrar completamente las iglesias para cualquier actividad que no fuera de mantenimiento.

El antiguo Obispo de Worcester Peter Selby escribió en *The Tablet* lo siguiente:

> «muchos se sienten [en la Iglesia de Inglaterra] … decepcionados por la reacción oficial. Los Obispos Anglicanos escogieron ir más allá de los consejos gubernamentales, declarando que las iglesias cierren no solo para servicios religiosos sino para el rezo individual, o incluso para la retransmisión de las ceremonias de culto. En cambio, las misas de las Iglesias Católicas están siendo retransmitidas en directo desde los templos, mientras que el clero Anglicano ha debido de hacerlo desde sus casas»[84].

Argumentó que permitir las retransmisiones en directo de los servicios oficiados por un clérigo desde el interior de las iglesias y catedrales habría ayudado a garantizar al público que «la estructura fundamental de nuestra historia y vida en común» no había sucumbido completamente frente al miedo del coronavirus.

En una carta altamente crítica para el *Church Times*, el Rev. Philip Martin, aceptando que los arzobispos tenían «difíciles problemas que resolver y merecían todo nuestro apoyo», sin embargo lamentaba las decisiones que adoptaron y el tono con el que se comunicó esas decisiones: «apoyaron una forma de gestión de la dirección socavando la competencia y confianza del clero y de los capellanes que son la primera línea esencial de la Iglesia de Inglaterra»[85]. Posteriormente más de 500 signatarios de una carta a *The Times* el día 4 de mayo, pedían que los obispos reconsideraran su postura, que consideraban como un «fracaso de la responsabilidad eclesiástica hacia la nación» y llamaron al debate abierto sobre los motivos que motivaron las decisiones:

> «Hay un amplio consenso en cuanto a la necesidad del cierre temporal de las iglesias para oración pública en la crisis que estamos pasando. No obstante, la difusión de servicios eclesiásticos desde iglesias cerradas está explícitamente permitida en las directivas gubernamentales pero, contrariamente a las demás Iglesias de las islas británicas, la Iglesia de Inglaterra ha ido más allá de los consejos del Gobierno … Es más, al clero de la Iglesia de Inglaterra también se le ha impedido ejercer su ministerio en las escuelas, educando a los hijos de los trabajadores esenciales, y asistir a los enfermos y moribundos en los hospitales. Mientras que el gobierno está hablando de la esperanza de relajar las medidas de confinamiento nacional, ¿no podría la

[84] Peter SELBY, «Is Anglicanism going private?», *The Tablet*, 30 de abril de 2020, <https://www.thetablet.co.uk/features/2/17973/is-anglicanism-going-private->.

[85] Philip MARTIN, «The Church's worship and ministry during the crisis», *Church Times*, 1 de mayo de 2020.

> Iglesia de Inglaterra ahora ofrecer una esperanza similar a su gente, con este primer paso?»[86].

En respuesta a esto, el día 5 de mayo la Cámara de Obispos anunció que se había decidido empezar a aligerar las restricciones, al mismo tiempo y en paralelo al enfoque del Gobierno: inicialmente, un acceso muy limitado a los lugares de culto para actividades como la retransmisión de los servicios eclesiásticos, o para rezo individual privado del propio clero en sus respectivas parroquias. Luego se permitiría el acceso a otros ritos y ceremonias cuando fueren permitidas por la ley y, finalmente, podrán celebrarse actos de culto para congregaciones limitadas cuando las restricciones gubernamentales lo permitieran[87]. La declaración incluía lo que se convirtió en respuesta inalterable hacia las críticas: «Los Obispos han dejado claro otra vez que esto es orientativo, no es ninguna directiva ni ley».

La declaración no solo enfatizó la debilidad de la autoridad episcopal en esta área, sino que la generalización post facto, bastante falsa, no reconoció las amenazas de posibles acciones disciplinarias por incumplimiento. El Obispo Richard Llewellin apuntó en una carta a *The Times* al día siguiente que «la directiva (y era una directiva, no una mera recomendación) de que ni siquiera el clero entrara en las iglesias para rezar fue dada por los propios obispos. Esa directiva fue más allá de lo que el Gobierno exigía a sus ciudadanos, y envió el mensaje de que la Iglesia de Inglaterra se clausuraba por completo»[88].

Por otro lado, el Cardinal Arzobispo de Westminster, Vincent Nichols, presionó para la apertura de las iglesias católicas romanas para el rezo individual antes de la reapertura para de los lugares de culto para actos colectivos. En su intervención de la BBC Radio 4 en el programa *Today* del día 14 de mayo, el Cardinal Nichols enfatizó que, aunque la Iglesia ha sido creativa al retransmitir las Misas diarias vía *on line*, los fieles católicos romanos querían «volver a una práctica plena de sus creencias, siempre que se puedan realizar con seguridad»[89].

En cambio, dentro de la comunidad judía, el Rabino jefe Ephraim Mirvis aconsejó que se tuviera especial cuidado a la hora de volver a abrir las sinagogas, incluso después de que el Primer Ministro anunciara la progresiva desescalada

---

[86] Stephen Stavrou *et al*., «Let us use our churches», *The Times*, 4 de mayo de 2020.

[87] Church of England Media Centre, «House of Bishops backs phased approach to revising access to church buildings», 5 de mayo de 2020, <https://www.churchofengland.org/more/media-centre/news/house-bishops-backs-phased-approach-revising-access-church-buildings>.

[88] Richard Llewellin, «Shifting the blame», *The Times*, 5 de mayo de 2020. Para una temprana crítica desde el mundo académico, véase Andrew McGowan, «Communion and Pandemic», *Journal of Anglican Studies* (2020) 18 (1) 2-8. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-anglican-studies/article/communion-and-pandemic/DDFD1B6A213FF028BE3B1147E02CA34B>.

[89] Catholic Bishops' Conference of England and Wales, «Cardinal talks about safely re-opening churches for private prayer on Radio 4s Today Programme», 14 de mayo de 2020, <https://www.cbcew.org.uk/cardinal-on-safely-re-opening-churches-for-private-prayer/>.

de las medidas de confinamiento, argumentando que el principio primordial a seguir para una vuelta a la normalidad debía de ser el carácter sagrado de la vida humana. Incluso llegó a afirmar que «la comunidad judía deberá en algunos aspectos contenerse por un tiempo aunque las directivas nacionales se relajen —de hecho tenemos una obligación religiosa de actuar así—»[90]. La *Initiation Society* (organización anglo judía), que supervisa las circuncisiones para las familias ortodoxas, ha decidido que la asistencia a la *Brit Milá* estaría restringida a los padres del niño y al mohel, mientras que la Asociación de Reforma y Mohalismo Liberal decidió cancelar completamente las circuncisiones durante la pandemia: «una decisión tan difícil no se ha adoptado a la ligera, sino que creemos que es guardar el valor judío primordial de *pikuach nefesh* (preservar la vida)»[91].

Cuando la cuarentena empezó a relajarse, y los lugares de culto pudieron volver a abrir progresivamente para el rezo individual, la reacción de las comunidades judías y musulmana siguió siendo silenciada. El Secretario General del Consejo Británico de musulmanes, Harun Khan, denunció que las directivas gubernamentales dirigidas a la comunidad musulmana carecían de claridad, porque las mezquitas estaban destinadas principalmente para la adoración de la congregación, y había incertidumbre sobre como la relajación de las medidas iba a implementarse, mientras que las mezquitas y la Junta Consultiva Nacional de Imanes aconsejó que las mezquitas reabrieran al público para celebrar plegarias únicamente cuando fuera seguro y legal hacerlo[92]. El día 10 de junio, el Consejo Musulmán de Gran Bretaña publicó una directriz para reabrir mezquitas ahora que había empezado la desescalada bajo el lema «No os apresuréis: nuevas disposiciones para reanudar en las mezquitas las plegarias colectivas»[93]. Sin embargo, los musulmanes quedaron muy molestos cuando el Gobierno anunció el 2 de agosto[94] —víspera del *Eid al-Adha*, la Fiesta del cordero, la segunda fiesta más importante después de *Eid al-Fitr*, fin del Ramadán— confinamientos locales en zonas con una numerosa población musulmana, como Blackburn y Leicester. El hecho de que el anuncio se hiciera primero por medio de la red social Twitter solo hizo que aumentar el descontento de la comunidad musulmana.

---

[90] Chief Rabbi Ephraim Mirvis, «Our greatest strength is now our weakness», *The Jewish Chronicle*, 14 de mayo 2020, <https://www.thejc.com/comment/opinion/our-greatest-strength-is-now-our-weakness-1.499715>.

[91] Simon Rocker, «Progressive movements suspend circumcision ceremonies while Orthodox minimises attendance», *The Jewish Chronicle*, 26 de marzo 2020, <https://www.thejc.com/news/uk/progressive-movements-suspend-circumcision-ceremonies-while-orthodox-minimises-attendance-1.498457>.

[92] Harriet Sherwood, «Religious leaders split over reopening places of worship in England», *The Observer*, 7 de junio de 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/religious-leaders-split-over-reopening-places-of-worship-in-england>.

[93] Muslim Council of Great Britain, «9 Steps to Re-Opening Mosques Safely: 2020», <https://mcb.org.uk/wp-content/uploads/2020/06/9-Steps-to-Re-opening-Mosques-Safely.pdf>.

[94] <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8579415/Fury-Matt-Hancock-announcing-lockdown-three-hours-notice.html>.

Respecto de la comunidad judía, la Rabina Laura Janner-Klausner y el Rabino Jonathan Romain, del Movimiento de Reforma del judaísmo, sostuvieron que la mayoría de las sinagogas no abrieran para oración individual el día 15 de junio porque ni el rezo individual ni los edificios religiosos tienen el mismo valor teológico para los judíos que para los cristianos. El Rabino Romain dijo que su sinagoga estaba pensando en cancelar los servicios del Santo Día Supremo de los hebreos que debía celebrarse en septiembre, y hacerla por medio de videoconferencia en su lugar[95]. La presidenta de la Junta de delegados judíos británicos, Marie van der Zyl, celebró la declaración del gobierno según la cual los lugares de culto podrían volver a abrir a partir del 4 de julio, pero advirtió que requería un enfoque muy cauteloso para evitar repuntes en los casos de coronavirus[96]. El 14 de septiembre, el Gobierno británico publicó una «Lista de verificación COVID-19 para reuniones y servicios del Santo Día Supremo»[97] sobre la seguridad de los servicios de Inglaterra durante el *Rosh Hashanah* y el *Yom Kippur* (que incluía instrucciones individuales sobre cómo soplar el *shofar*).

11. El impacto en los grupos religiosos

11.1. *Derecho matrimonial*

Como hemos visto en el apartado 4.1, uno de los efectos del confinamiento fue que tanto las bodas civiles como las religiosas se vieron suspendidas. En «Getting Married: A Consulation Paper of Wedddings Law»[98] (Casarse: un documento de consulta sobre derecho matrimonial), la Law Commission señaló en el apartado 11:45 que el efecto total de la pandemia aún no era conocido. «Como resultado, miles han fallecido… y mucha gente ha visto sus planes de futuro puestos en espera. Las bodas también se han visto severamente afectadas». Rebecca Probert, comentó:

---

[95] «Religious leaders split over reopening places of worship in England», <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/religious-leaders-split-over-reopening-places-of-worship-in-england>.

[96] Board of Deputies of British Jews, «Board of Deputies welcomes rule change on weddings and reopening of religious buildings but urges caution», 23 de junio de 2020 (<https://www.bod.org.uk/board-of-deputies-welcomes-rule-change-on-weddings-and-reopening-of-religious-buildings-but-urges-caution/>). Véase también Harriet Sherwood, «Outdoor worship, short services: ways to mark Yom Kippur during Covid», *The Observer*, 13 de septiembre de 2020 (<https://www.theguardian.com/world/2020/sep/13/outdoor-worship-short-services-yom-kippur-during-covid-jewish-communities>).

[97] <https://www.gov.uk/government/publications/covid-19-guidance-for-the-safe-use-of-places-of-worship-during-the-pandemic-from-4-july/high-holy-day-services-and-gatherings-covid-19-checklist>.

[98] <https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2020/09/Getting-Married-A-Consultation-Paper-on-Wedding-Law-web.pdf>.

> «Aunque las nuevas regulaciones no prohíben específicamente que las bodas tuviesen lugar, las restricciones significaban que en la práctica no era posible celebrar una boda. Se requirió que los lugares de culto cerraran, excepto cuando se lleve a cabo un funeral o se esté retransmitiendo un acto de culto. Y más importante aún: las restricciones a la movilidad y las reuniones de más de dos personas plantearon un claro obstáculo a la celebración de las bodas, incluso si el número de asistentes se redujera al mínimo legal»[99].

El abogado Neil Addison sostuvo que la suspensión infringió el artículo 12 del CEDH. En pocas palabras, su tesis es que puesto que la normativa que autorizaba la suspensión estaba sujeta a la Human Rights Act de 1998 —que como se indicó antes incorpora el Convenio Europeo de Derechos Humanos al Derecho de Reino Unido— «el Gobierno viola el artículo 12 y no puede justificar esta violación en virtud de los peligros y trastornos causados por la epidemia del coronavirus»[100]. Si su tesis fuese correcta para Inglaterra, sería igualmente de aplicación para las otras tres jurisdicciones.

Por nuestra parte, no estamos tan seguros. Es dudoso si la suspensión es impugnable con éxito conforme al artículo 12 del CEDH: la ley no prohibió las bodas por completo, sino que simplemente las suspendió por un período limitado de tiempo, de acuerdo con las leyes nacionales que gobiernan el ejercicio de este derecho a los efectos del artículo 12 CEDH. Además, en caso de emergencia todavía era posible casarse en Inglaterra y Gales, ya sea con la autoridad de un Certificado de Superintendent Registrar según la Ley del matrimonio de 1983 (una ley que permite la celebración de matrimonio de personas confinadas y detenidas en casa, en el lugar de residencia y para fines relacionados), ya bajo una licencia especial emitida por el Arzobispo de Canterbury[101]. Y así, por ejemplo, una pareja, ambos médicos que tratan a pacientes con coronavirus, que se vieron forzados a abandonar sus planes de boda porque sus familiares no podrían viajar seguros desde Irlanda del Norte y Sri Lanka, se casaron a finales de mayo por medio de una licencia especial en la Capilla del Hospital de St. Thomas, con invitados que siguieron el enlace de forma remota[102]. La Faculty Office, que es responsable de la emisión de licencias especiales, publicó una guía

---

[99] Rebecca PROBERT, «Love in a COViD-19 climate», en *Law & Religion UK*, 5 de mayo de 2020, <https://www.lawandreligionuk.com/2020/05/05/love-in-a-covid-19-climate/>.

[100] Neil ADDISON, «Is the coronavirus ban on weddings lawful?», en *Law & Religion UK*, 11 de mayo de 2020, <https://www.lawandreligionuk.com/2020/05/11/is-the-coronavirus-ban-on-weddings-lawful/>.

[101] La potestad de autorizar matrimonios en Gales en virtud de una autorización especial del Arzobispo de Canterbury es anterior a la separación de las diócesis galesas respecto de la Iglesia de Inglaterra. La Welsh Church Act de 1914 no suprimió esa potestad.

[102] Gabriella SWERLING, «Doctor and nurse marry in hospital chapel after cancelling summer wedding due to coronavirus», *The Telegraph*, 26 de mayo de 2020, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/05/26/doctor-nurse-marry-hospital-chapel-cancelling-summer-ceremony/>.

detallada: «Matrimonios de emergencia en asilos, hospitales o en hogares (Inglaterra y Gales)»[103] [104].

El período del confinamiento también afectó al «marriage by banns» (matrimonio por proclamas, en forma religiosa) en la Iglesia de Inglaterra y en la Iglesia de Gales: el uso más frecuente de los «preliminares eclesiásticos» al matrimonio[105]. La Ley del Matrimonio de 1949 requiere que las proclamas se lean los tres domingos que preceden a la celebración del matrimonio durante el servicio principal, o tanto en el servicio principal como en otro servicio. Pero la ausencia del culto público impidió que se leyeran esas proclamas así como otros aspectos de los preliminares eclesiásticos.

Como se señaló previamente, la primera relajación de importancia de las restricciones fue en Irlanda del Norte, donde se permitieron bodas al aire libre con la presencia de un máximo de diez personas a partir del 8 de junio. Esa relajación fue posible porque el marco legal de las bodas en Irlanda del Norte (y en Escocia) es muy distinto del de Inglaterra y del de Gales. En Irlanda del Norte y en Escocia, las personas gozan de licencia para celebrar bodas[106]; en Inglaterra y Gales, las bodas han de tener lugar en un lugar aprobado y oficiadas por personas autorizadas. Pero aun así, la relajación no estuvo exenta de problemas para la iglesia de Irlanda, porque las Church of Ireland Marriage Regulations (NI) 2004[107] del Sínodo General establecen categóricamente en el párrafo 3(iii) (Celebración del Matrimonio) que «los matrimonios NO pueden ser celebrados en ningún lugar que no sea en la iglesia o capilla de la Iglesia de Irlanda debidamente consagrada para el culto público a menos que las circunstancias sean totalmente excepcionales y se haya obtenido la aprobación previa del obispo correspondiente».

Por lo menos, la suspensión resaltó el estado insatisfactorio de la normativa actual en Inglaterra y Gales, que nunca fue diseñada para hacer frente a tal emergencia. Por ejemplo, Rebecca Probert, ha argumentado que:

> «Debería ser posible la autorización rápida de las bodas, mediante la notificación telemática, que la ceremonia en sí tenga lugar con los novios y que cualquier otra persona cuya presencia se requiera se comunique por un

---

[103] <www.facultyoffice.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Emergency-marriage-in-hospital-for-issue-April-2020.pdf>.

[104] A modo de ejemplo, ver Chloe KERR, «Vicar gets special permission from Archbishop of Canterbury to wed couple in garden», *The Sun*, 14 de mayo de 2020, <https://www.thesun.co.uk/news/11622330/wedding-archbishop-canterbury-coronavirus/>.

[105] «Marriage by banns» y «Common Marriage Licence», matrimonio por especial licencia del Arzobispo y matrimonio por certificado del Superintendent Registrar. Debe advertirse que la lectura de las proclamas como acto preliminar a la boda religiosa fue abolida en Escocia y Irlanda del Norte.

[106] Marriage (Northern Ireland) Order 2003, s. 8 Marriage (Scotland) Act 1977.

[107] <https://www.ireland.anglican.org/cmsfiles/pdf/Resources/Marriage/marr_reg_ni_2004.pdf>.

> enlace de vídeo, que el número de personas cuya presencia se requiere pueda limitarse en la medida de lo posible, y que se firme un documento electrónicamente como prueba de que la boda ha tenido lugar. La cuestión aquí no es si la ley inglesa debería establecer o no una disposición permanente para que las bodas se realicen por vídeollamada, sino si debería hacerlo para hacer frente a una situación específica, sin precedentes, supuestamente limitada en tiempo, pero posiblemente recurrente»[108].

Actualmente la Comisión Jurídica de Inglaterra y Gales está realizando una gran revisión de la ley de bodas de emergencia[109]. Quedaríamos muy sorprendidos si, al final, concluye que la ley existente sobre bodas urgentes debería dejarse intacta.

11.2. *Pérdida de ingresos*

Una grave cuestión de muchos lugares de culto fue la inmediata pérdida de ingresos. Las donaciones o aportaciones de los visitantes —y en muchas catedrales e iglesias importantes, las tarifas de admisión— son una fuente muy importante de financiación para muchas iglesias y el cierre COVID-19 hizo que los ingresos de los visitantes desaparecieran[110]. Además, algunos lugares de culto de los grupos religiosos ofrecen en alquiler instalaciones aptas para conferencias, y para las iglesias pequeñas, capillas y lugares de culto más pequeños el alquiler para fines no cultuales (conferencias, guarderías, espacio de ensayo para grupos de teatro y similares) es una fuente de ingresos fundamental, todo lo cual se evaporó como resultado del cierre COVID-19.

El Gobierno de Reino Unido expuso varios planes de subvenciones para ayudar a pequeñas empresas y a organizaciones benéficas. Sin embargo, fueron de poca ayuda para las comunidades religiosas. Por ejemplo, debido a que los lugares de culto están exentos de los impuestos comerciales[111], no tienen derecho a recibir pagos del Fondo de Subvenciones para la Hostelería y el Ocio. Action with Communities in Rural England (ACRE) «Acción con las comunidades en las zonas rurales de Inglaterra» editó una guía que confirma su entendimiento de que las residencias de beneficencia rurales eran elegibles para la subvención, pero las residencias de las iglesias no, debido a que están exentas del pago de los impuestos de negocios.

---

[108] Rebecca Probert, «Love in a COViD-19 climate», cit., <https://www.lawandreligionuk.com/2020/05/05/love-in-a-covid-19-climate/>.

[109] <https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2020/09/Getting-Married-A-Consultation-Paper-on-Wedding-Law-web.pdf>.

[110] Véase, por ejemplo, Paul Wilkinson, «Cathedrals face sharp drop in income», *Church Times*, 15 de mayo de 2020, <https://www.churchtimes.co.uk/articles/2020/15-may/news/uk/cathedrals-face-sharp-drop-in-income>.

[111] Impuestos locales sobre los inmuebles.

El Gobierno también anunció un Fondo de Subvenciones Discrecionales de las Autoridades Locales, al que las pequeñas organizaciones benéficas que no podían acceder a las subvenciones de Hostelería y Ocio para minoristas podrían recurrir si cumplen con los requisitos del pago de impuestos para empresas pequeñas, pero de nuevo se concluyó que era poco probable que se aplicaran esas subvenciones a aquellos edificios exentos del pago de impuestos. En resumen, la sujeción a los impuestos locales a la propiedad fue un mecanismo de filtro adecuado para permitir que las autoridades locales hicieran pagos lo más rápido posible y excluir reclamos potencialmente fraudulentos, pero el hecho de que los lugares de culto normalmente están exentos de los impuestos locales a la propiedad tendió a frustrar los intentos de ayudarlos.

11.3. *Programa de Subvención de Lugares de Culto catalogados*

En virtud del Listed Places of Worship Grant Scheme (LPWGS), los lugares de culto que figuran en la lista de Historic England, Historic Scotland del Departamento de Medio Ambiente de Irlanda del Norte o Cadw (Servicio de medio ambiente histórico del Gobierno de Gales) por ser de particular interés arquitectónico o histórico, de los cuales hay unos 21.000 en total en todo el Reino Unido[112], son elegibles para subvenciones para reembolsar el IVA correspondiente a las reparaciones. El Plan, que se estableció en 2001, cubre las reparaciones de la estructura del edificio, junto con los honorarios profesionales asociados, y las reparaciones de los relojes de la torreta, los bancos, las campanas y los órganos de tubos. En el momento de redactar este artículo, el Plan debía finalizar el 31 de marzo de 2021; dado que ha reembolsado unos 300 millones de libras esterlinas desde su inicio y dada la caída de sus ingresos como resultado del COVID-19, las comunidades religiosas estaban muy interesadas en que continuara más allá de esa fecha.

11.4. *Gift Aid y el Plan Gift Aid de pequeñas donaciones*

Las donaciones caritativas hechas por un contribuyente son elegibles para Gift Aid si el contribuyente hace la declaración necesaria. En este caso, la organización benéfica puede reclamar el impuesto pagado a la tasa estándar, de hecho, aumenta el valor para la caridad de la donación en un 25 por ciento, y si el donante es un contribuyente con una tasa más alta, puede reclamar el mayor tramo del impuesto pagado. En un debate en la Cámara de los Lores el 30 de abril, el obispo de St. Albans señaló que muchas organizaciones benéficas eran en sí mismas importantes empleadores: «nuestras catedrales anglicanas emplean a más de 3.000 personas: algunas a tiempo completo, otras a tiempo parcial» y

[112] Conforme a la estimación del Historic Religious Buildings Alliance, a quien agradecemos el dato en la persona de su Presidente, Trevor Cooper.

propuso que HM Treasury debería considerar aumentar la cantidad de Gift Aid que las organizaciones benéficas podrían reclamar[113]. Sin embargo, es probable que la propuesta caiga en oídos sordos, ya que aumentar la cantidad que HM Revenue & Customs (HMRC) reembolsa por una donación en el marco de Gift Aid rompería el vínculo crucial entre Gift Aid y el impuesto que realmente paga el donante.

Sin embargo, donde HMRC mostró una flexibilidad útil fue en el funcionamiento del Programa de Donaciones Pequeñas de Gift Aid. Debido a que no todos los donantes son contribuyentes y debido a que los donantes ocasionales a menudo no completan una declaración de Gift Aid, en abril de 2013 el gobierno introdujo el Programa de donaciones pequeñas de Gift Aid: inicialmente solo para donaciones en efectivo, luego se amplió para incluir pagos sin contacto o mediante tarjetas bancarias. Actualmente, permite a las organizaciones benéficas elegibles y los clubes deportivos comunitarios amateur reclamar impuestos atrasados a la tasa estándar sobre donaciones individuales hasta un máximo de £ 30 —por ejemplo, dinero en efectivo recolectado en huchas o cubos a través de recolecciones en la calle o en servicios religiosos— con un límite anual en las reclamaciones totales de £ 8.000.

Con la suspensión de los servicios religiosos, surgió la pregunta siguiente. Supongamos que un donante normal pone £ 200 en efectivo en un sobre y lo marcaba como donaciones semanales de £ 20 por valor de 10 semanas para las ocasiones en las que no hubiera podido donar. Cabe plantear ante esto si la HMRC estaría dispuesta a permitir que el grupo religioso en cuestión considere esos pagos como una serie de pequeñas donaciones elegibles para los fines del Programa. Cuando un grupo de organizaciones benéficas liderado por Charity Tax Group planteó el asunto a HMRC, los funcionarios respondieron amablemente:

> «Con respecto al [Plan], orientación sobre la elegibilidad para donaciones para su inclusión… es claro al afirmar que solo se pueden hacer reclamaciones sobre donaciones en efectivo de £ 30 o menos, y donaciones con tarjeta sin contacto de £ 30 o menos, recolectadas a partir del 6 de abril de 2019. La decisión sobre lo que constituye una donación elegible corresponde a la iglesia/organización benéfica, en lugar de al HMRC, pero las condiciones para que algo se considere una "pequeña donación" están claramente establecidas en la legislación. Cuando es el caso, por ejemplo, de donaciones separadas que se entregan en un solo sobre, entonces si el funcionario de la iglesia/organización benéfica considera que son «pequeñas donaciones» claramente separadas (y claramente indicadas como tales), entonces serán elegibles para GASDS…»[114].

---

[113] HL Deb (2019-2020) vol 803 c 291.

[114] Charity Tax Group, «Operation of the Gift Aid Small Donations Scheme (GASDS) during the COVID-19 crisis», 13 de mayo de 2020, <https://www.charitytaxgroup.org.uk/news-post/2020/operation-gift-aid-small-donations-scheme-gasds-covid/>.

11.5. *Personal con baja laboral*

Muchos grupos religiosos aprovecharon del Plan de retención de empleo por coronavirus del gobierno para dar de baja a parte de su personal administrativo. La Diócesis de Liverpool de la Iglesia de Inglaterra, sin embargo, decidió ir más allá, no solo dando licencia al personal en su oficina diocesana, sino también ofreciendo licencia voluntaria a los curas en sus parroquias. El comunicado de prensa del 24 de abril[115] en el que la diócesis anunciaba su decisión enfatizaba que era solo una parte de un paquete de ahorros de costos de alrededor de £ 0.5 millones durante los próximos tres meses y que los sacerdotes eran voluntarios para el plan y habían sido elegidos debido al estatus técnico y legal de su ministerio —y destacó que no se trataba de «un juicio de valor sobre el ministerio de las personas o del sacerdocio en general»—. Sin embargo, una consecuencia (quizás involuntaria) de despedir a organistas profesionales y directores de música fue que, aunque estaba permitido tocar el órgano con fines de mantenimiento[116], los músicos suspendidos legalmente no podían hacerlo.

11.6. *Reapertura de los lugares de culto*

La reapertura de los lugares de culto en Inglaterra fue mediante un proceso gradual y por etapas. El 15 de mayo, tuvo lugar la primera reunión del Grupo de trabajo sobre la reapertura de lugares de culto con líderes religiosos para planificar la reapertura para la oración individual y el culto público, incluidas bodas y funerales[117]. A principios de mes, la Cámara de Obispos de la Iglesia de Inglaterra había acordado una aproximación gradual para revisar el acceso a los edificios de la Iglesia en consonancia con el levantamiento de las restricciones por parte del Gobierno[118]. Se permitió que los lugares de culto volvieran a abrir para la oración individual a partir del 15 de junio, pero no se permitió la oración común, el culto o las devociones comunitarias[119]. Se permitió el culto público

---

[115] <https://liverpool.anglican.org/Diocese-of-Liverpool-to-pilot-a-voluntary-furlough-scheme-for-curates>.

[116] House of Bishops Covid-19 Recovery Group, «Access to church buildings during lockdown: general advice for incumbents, churchwardens and PCC members, v1», 22 de mayo de 2020, <https://www.blackburn.anglican.org/storage/general-files/shares/Resources/Church%20buildings%20land/COVID19%20documents/Access_during_lockdown_v1.pdf>.

[117] Ministry of Housing, Communities & Local Government, «New taskforce developing plan to reopen places of worship», 15 de mayo de 2020, <https://www.gov.uk/government/news/new-taskforce-developing-plan-to-reopen-places-of-worship>.

[118] Church of England Media Centre, «House of Bishops backs phased approach to revising access to church buildings», 5 de mayo de 2020, <https://www.churchofengland.org/more/media-centre/news/house-bishops-backs-phased-approach-revising-access-church-buildings>.

[119] Ministry of Housing, Communities & Local Government, «Places of worship to reopen for individual prayer», 7 de junio de 2020, <https://www.gov.uk/government/news/places-of-worship-to-re-open-for-individual-prayer>.

a partir del 4 de julio, pero solo bajo un estricto distanciamiento social[120]. El culto público se reanudó en Escocia a partir del 15 de julio, sujeto a una evaluación de riesgos y observando el distanciamiento físico y la higiene de manos. Como habíamos visto, el gobierno galés adoptó un enfoque bastante más cauteloso que el inglés para la reanudación del culto público, particularmente en relación con los bautismos[121]. Además, incluso a mediados de octubre de 2020, no todos los lugares de culto estaban abiertos y la realización de servicios de culto, bodas y funerales seguía restringida —y como el Reino Unido experimentó un segundo aumento en las infecciones, existía una gran posibilidad de que los lugares de culto cerraran de nuevo—.

12. Poniendo frenos

El 8 de septiembre, el Gobierno de Westminster, temiendo una segunda ola, anunció medidas más restrictivas respecto a los eventos sociales en Inglaterra: posteriormente, a través de un Tweet[122], el Arzobispo de Canterbury aseguró a sus feligreses que el límite de seis personas no se aplicaría a los servicios religiosos. El Primer Ministro británico confirmó[123] el 9 de septiembre que, desde el día 14 de ese mes, los eventos sociales en Inglaterra estarían limitados a seis personas, con excepción de bodas y funerales. A pesar de esto, los lugares de culto podrían mantenerse abiertos para oraciones comunales y servicios de más de seis personas aplicando las medidas de seguridad existentes para el COVID-19, y el límite de aforo en bodas, recepciones, funerales y celebraciones religiosas se mantendría en 30 personas. El 10 de octubre, los Gobiernos de Escocia y Gales siguieron esta medida, aunque con ligeras diferencias respecto a las excepciones consideradas en Inglaterra.

El 22 de septiembre, sin embargo, el Primer Ministro anunció[124] que las restricciones en Inglaterra se mantendrían más allá del 24 de septiembre —con mayores sanciones por infracción— debido al aumento de 3 a 4 del nivel de alerta COVID en el Reino Unido y sugirió que las medidas de restricción podrían mantenerse durante el período de seis meses. El límite de asistencia en funerales se mantuvo en 30, pero fue reducido a 15 en bodas y recepciones de boda. Las administraciones descentralizadas impusieron nuevas restricciones tam-

---

[120] <https://www.bbc.com/news/explainers-53219921>.

[121] Maddy Fry, «Baptism by immersion stops at the Welsh border», *Church Times*, 28 de agosto de 2020, <https://www.churchtimes.co.uk/articles/2020/4-september-1/news/uk/baptism-by-immersion-stops-at-the-welsh-border>.

[122] <https://twitter.com/JustinWelby/status/1303613679901061121>.

[123] <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-statement-9-september-2020>.

[124] <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-coronavirus-22-september-2020>.

bién: el Primer Ministro de Escocia anunció incluso medidas más duras[125] desde el 23 de septiembre prohibiendo por completo visitas domiciliarias excepto para los miembros de la familia extensa.

Al final del período que se examina, el 12 de octubre de 2020, el Primer Ministro dijo a la Cámara de los Comunes que el 14 de octubre Inglaterra en su conjunto pasaría a un sistema de tres niveles bajo el cual el nivel medio de alerta, que abarca la mayor parte del país, consistiría en la continuación de las medidas actuales, el alto nivel impediría toda mezcla entre hogares en interiores y el nivel más alto prohibiría totalmente la mezcla social en la propiedad privada, ya sea en interiores o al aire libre.

13. Una conclusión provisional

A nosotros no nos corresponde juzgar si el Gobierno del Reino Unido y las administraciones descentralizadas han tratado o no correctamente el brote del COVID-19. Específicamente en relación con el ejercicio de la religión, sin embargo, podríamos argumentar que algunas de las decisiones en relación con los lugares de culto parecían haber carecido de claridad, por lo menos, aunque en algunas zonas esto se vio agravado aún más por las decisiones de las propias comunidades religiosas. Permitir la reapertura de lugares de culto en Inglaterra el 4 de julio sin ningún límite en el número, mientras que se imponía un límite de treinta personas a la asistencia a las bodas, fue un ejemplo de esa falta de claridad. En esta situación, las comunidades religiosas respondieron responsablemente haciendo sus propias evaluaciones de riesgo e imponiendo sus propios límites a los números: pero ¿qué tenía de diferente una boda que justificara tal distinción? Treinta personas pueden ser fácilmente demasiadas para una pequeña capilla o casa de reuniones si se debe observar un distanciamiento social adecuado; las mismas treinta personas se perderían dentro de la inmensidad de una catedral. Inevitablemente, se ha producido un impacto negativo en los derechos del artículo 9 CEDH —impacto que sintieron de manera más aguda las familias en duelo obligadas a realizar funerales muy atenuados para sus seres queridos—. También parece haber sido desafortunada la falta de consulta con la comunidad islámica en particular: ya hemos notado el momento lamentable del anuncio de cierres locales en la víspera de Eid al-Adha[126] (Fiesta del Cordero).

Si el grado de interferencia en la observancia religiosa estaba o no justificado no es una pregunta que pueda responderse en el momento de escribir este artículo, cuando el Reino Unido está experimentando un segundo aumento en

[125] <https://www.gov.scot/news/new-measures-to-drive-down-infection-rate/>.

[126] <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8579415/Fury-Matt-Hancock-announcing-lockdown-three-hours-notice.html>.

las infecciones, pero esperamos que sea una de las cuestiones objeto de estudio por la investigación independiente prometida sobre el manejo de la pandemia.

En general, en las democracias liberales ha habido un reconocimiento generalizado de que las medidas tomadas para combatir la propagación del COVID-19 impactaron negativamente en los derechos humanos en general, sin excluir el derecho a la libertad de religión y creencias. El 18 de junio, Rita French, Embajadora Internacional de Derechos Humanos del Reino Unido y Representante Permanente Adjunta ante la ONU, tuiteó[127] la siguiente declaración conjunta de los Embajadores de Derechos Humanos de Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido en el contexto de la 43.ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU:

> «COVID-19 afecta a la seguridad y a la vida comunitaria de los miembros de comunidades religiosas y de creencias. Nos preocupa la creciente discriminación e intolerancia contra las personas pertenecientes a minorías religiosas y de creencias, como se ejemplifica en las medidas para abordar el COVID-19, es decir, la liberación selectiva de prisioneros y el acceso desigual a la atención médica y la asistencia de socorro. Estamos igualmente preocupados por la creciente desinformación, el discurso de odio y la violencia. El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión está protegido por el derecho internacional. Las personas tienen derecho a tomar sus propias decisiones con respecto a la religión o las creencias, en cualquier momento y sin ninguna limitación ni coacción. Las personas también deben tener la opción de no creer en absoluto o cambiar sus creencias»[128].

Todo esto que se afirma es incuestionable; sin embargo, el problema es, como siempre, el de equilibrar derechos en conflicto. Como señala Ahmed Shaheed, relator especial de la ONU sobre la libertad de religión o de creencias, «cuando el ejercicio de diversas libertades da lugar a un choque de derechos, se deben hacer todos los esfuerzos posibles para garantizar que todos los derechos estén protegidos, ya que los derechos humanos son indivisibles, están interrelacionados, interdependientes, y sin jerarquía… [Un] derecho no debe intercambiarse con otro, sino equilibrarse caso por caso»[129]. O, como correctamente observa Christopher McCrudden:

> «Ver los problemas que surgen del COVID-19 a través de una lente de derechos humanos, en lugar de enfocar solo en un derecho con exclusión de otros, abarca toda la gama de protecciones de derechos humanos, incluido el derecho a la vida y a la salud, el derecho a un adecuado nivel de vida

---

[127] <https://twitter.com/RitaUNHR/status/1273515262256590848>.

[128] En el *webinar* del 2 de julio en el que Cranmer participó, Ms French confirmó que no se ha publicado un documento más formal u oficial.

[129] Ahmed Shaheed, «A Conversation with UN Special Rapporteur Ahmed Shaheed: COVID-19 and Freedom of Belief», *Just Security*, 18 de junio de 2020, <https://www.justsecurity.org/70843/a-conversation-with-u-n-special-rapporteur-ahmed-shaheed-covid-19-and-freedom-of-belief/>.

> y derecho al trabajo, *con la consecuencia de que ubicamos los derechos humanos de manera adecuada, a menudo en ambos lados de las principales disputas políticas*»[130].

En ese sentido, vale la pena señalar la opinión concurrente del presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, el magistrado Roberts, en la sentencia por la que desestimaba la solicitud de medidas cautelares contra la Orden Ejecutiva del Gobernador de California que restringía temporalmente la asistencia a los lugares de culto al 25 por ciento de la capacidad del edificio o un máximo de 100 fieles. Lo hizo en parte sobre la base de que se aplicaban restricciones similares o más severas a reuniones seculares comparables y solo las actividades diferentes eran tratadas con mayor indulgencia. Y añadía:

> «La cuestión precisa de cuándo deben levantarse las restricciones a determinadas actividades sociales durante la pandemia es un asunto dinámico con gran cantidad de hechos a valorar, sujeto a un desacuerdo razonable. Nuestra Constitución confía principalmente «la seguridad y la salud de las personas» a los funcionarios de los Estados políticamente responsables «para guardar y proteger»… Cuando no se excedan esos límites generales, *no deben estar sujetos a dudas por parte de un «poder judicial federal no elegido», que carece de los antecedentes, la competencia y la experiencia para evaluar la salud pública y no es responsable ante la gente*… Eso es especialmente cierto donde… los funcionarios locales están adoptando activamente su respuesta ante los hechos cambiantes sobre el terreno. Parece bastante improbable la idea de que está «indiscutiblemente claro» que las limitaciones del Gobierno son inconstitucionales»[131].

De hecho, nos sorprendería mucho que nuestro propio Tribunal Supremo adoptara un punto de vista diferente. La brutal realidad es la siguiente: *una vez que has muerto por COVID-19, tus derechos del Artículo 9 ya no cuentan para nada.*

Sin embargo, de manera más general, la saga del COVID-19 plantea cuestiones constitucionales mucho más amplias sobre la relación entre el Gobierno y el Parlamento. Como señala Hickman[132], la aparente fusión de «ley» y «orientación» tendía a centralizar el poder en manos del Gobierno del Reino Unido: poder que de otra manera estaría más ampliamente disperso, y aunque uno

---

[130] Christopher McCrudden, «Democracy, protests, and Covid-19: the challenge of *(and for)* human rights», *United Kingdom Constitutional Law Association*, 19 de junio de 2020: la cursiva es nuestra, <https://ukconstitutionallaw.org/2020/06/19/christopher-mccrudden-democracy-protests-and-covid-19-the-challenge-of-and-for-human-rights/>.

[131] *South Bay United Pentecostal Church v Gavin Newsom, Governor of California* 590 U. S. (2020): emphasis added (<https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19a1044_pok0.pdf>). Véase también *Calvary Chapel Dayton Valley v. Steve Sisolak, Governor of Nevada* 591 U. S. (2020) (<https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19a1070_08l1.pdf>).

[132] Tom Hickman, «The use and misuse of guidance during the UK's coronavirus lockdown», 25, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=850020098089105067008029112086026120028037009079051031109074104074027019000110012026118058007012054120046022083076088103070102007085094078038072070122005115025064096073022024030004003022015001090106021102071122010081092093115098126080086115026084029125&EXT=pdf>.

podría ser reacio a criticar las acciones del gobierno en una crisis de salud pública para la que no ha habido precedentes recientes, es necesario plantear cuestiones complejas sobre la compatibilidad con la Constitución de Reglamentos, *respaldados por sanciones penales*, que entran en vigor antes de ser presentados ante el Parlamento. El ejemplo más flagrante fue las Reglamento The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (No. 2) (England) (Amendment) (No. 4) Regulations 2020[133], que se publicaron el 13 de septiembre, *treinta minutos antes de su entrada en vigor*. El 21 de septiembre, el Comité Conjunto de Derechos Humanos del Parlamento de Westminster publicó «La respuesta del Gobierno al COVID-19: implicaciones para los derechos humanos»[134], un documento muy crítico con la tendencia a eludir «consejos», «orientación» y «ley», con el hecho de que los distintos Reglamentos no eran fácilmente accesibles en línea —particularmente, porque la ley ha cambiado, como promedio, una vez por semana— y con la ausencia de cualquier mecanismo de recurso contra las multas por incumplimiento del Reglamento[135].

14. ¿Y para el futuro?

En un reflexivo artículo para *The Tablet* Peter Hennessy, uno de los académicos británicos más respetados de la historia británica contemporánea, caracterizó al COVID-19 y su impacto en la sociedad y la economía como un hito en la vida y la cultura británicas:

> «De una cosa estoy seguro. De ahora en adelante, quienes escriba la historia de Gran Bretaña después de 1945 se dividirán en BC, antes del Corona, y AC, después del Corona. La nuestra es una experiencia que mezcla dolor, pérdida y ansiedad generalizada. Anteriormente nunca habíamos sido simultáneamente colectivizados —la gran oleada del poder estatal adicional que nos obliga a ser un "Estado Corona" que se inviste de las libertades que le hemos prestado temporalmente al gobierno— y atomizados al mismo tiempo»[136].

El Brexit, sugirió Hennessy, «nos agotó: tres años y medio agrios y amargos en los que se exhibieron los peores rasgos de nuestra política», y expresó la es-

---

[133] <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/986/pdfs/uksi_20200986_en.pdf>.

[134] Seventh Report of Session 2019-21, HC 265, HL Paper 125, <https://committees.parliament.uk/publications/2649/documents/26337/default/>.

[135] *Ibid.*, p. 70. Hay un procedimiento de apelación por una multa de £ 30 de aparcamiento pero no hay un procedimiento semejante de apelación contra las multas de £ 10.000 por infracción de las normas COVID-19. La única vía es no pagar y arriesgarse a la reclamación por vía judicial.

[136] Peter Hennessy, «The corona experience, though suffused in tragedy, has shown us the very best of ourselves», *The Tablet*, 22 de abril de 2020, <https://www.thetablet.co.uk/columnists/3/17934/the-corona-experience-though-suffused-in-tragedy-has-shown-us-the-very-best-of-ourselves>.

peranza de que «el camino hacia 2050 pueda ser nuestra reconstrucción y volver a reunir a la gente del Reino Unido».

Si el trauma de la pandemia del COVID-19 muestra ser un factor unificador, entonces algo bueno habrá salido de esta experiencia: pero afirmar que las profundas divisiones causadas por el Brexit pueden, de hecho, aliviarse con la respuesta del público a un desastre totalmente aleatorio e inconexo, es algo que solo el tiempo nos dirá.

Capítulo 11

Libertad religiosa y COVID-19 en el Vaticano y en la acción de la Santa Sede[1]

Paolo Cavana
Università LUMSA, Roma

SUMARIO: 1. Introducción. Estado del Vaticano y Santa Sede: la complejidad de una relación inseparable.—2. Medidas relativas al personal del Vaticano y el acceso en el Estado.—3. Medidas relativas a la actividad judicial y los arrendamientos comerciales.—4. Las ceremonias religiosas en el Vaticano y el acceso a las iglesias (Diócesis de Roma).—5. Restricciones a la libertad de culto y normativa concordataria. el papel de la Santa Sede.—6. Mensajes y medidas sobre la Iglesia Universal.—7. Observaciones finales.

1. Introducción. Estado del Vaticano y Santa Sede: la complejidad de una relación inseparable

La pandemia del COVID-19, que surgió en Europa a finales de enero de 2020 y se extendió rápidamente, primero en Italia y después en todo el mundo, con efectos que aún persisten, ha tenido un gran impacto en las normativas nacionales. Poniendo a prueba, además de los sistemas sociosanitarios, las garantías previstas para la tutela de los derechos fundamentales, incluido el derecho a la libertad religiosa, sometida a crecientes limitaciones.

En particular, el ejercicio del culto público, que constituye un componente esencial del derecho a la libertad religiosa e implica el desarrollo de ceremonias y ritos con la participación de los fieles, en espacios con acceso al público (edificios de culto) o en espacios públicos (procesiones y ceremonias al aire libre), ha sido muy limitado en todas partes y sometido a estrictas condiciones, e incluso se ha suspendido en las fases con mayor incidencia de la pandemia (confinamiento o *lockdown*) durante períodos de tiempo delimitados, sujetos a sucesivas prórrogas en función de la evolución de los contagios. Con ello se pretende

[1] Traducción del original italiano a cargo de Alejandro Villaluenga, Rocío Romero, Carmen Coello y Ángel Pinel (Universidad Complutense).

evitar las concentraciones que constituyen el principal medio de transmisión del virus.

También el Estado de la Ciudad del Vaticano se ha visto afectado por el contagio, aunque de una forma muy limitada por lo exiguo de su territorio, constituido principalmente por jardines, tanto para la aún más pequeña población interna, ya que los ciudadanos y los residentes permanentes son relativamente pocos, la mayoría de los empleados viven en territorio italiano[2], frente a un considerable flujo diario de visitantes y turistas de todas las partes del mundo. Teniendo en cuenta también esta proximidad y la naturaleza de enclave del pequeño Estado en el territorio italiano, con el fin de contener y prevenir los riesgos del contagio, las autoridades vaticanas han considerado necesario adoptar medidas de carácter temporal similares —y con la misma eficacia temporal— con relación a las medidas adquiridas por las autoridades italianas, incluida una fuerte limitación del ejercicio del culto público y de otros acontecimientos de carácter religioso presididos por el Pontífice[3].

Sin embargo, sería hacer un análisis superficial de la incidencia del COVID-19 sobre el ejercicio de la libertad religiosa en el Vaticano limitarse a las medidas cautelares adoptadas por las autoridades vaticanas para contener y prevenir los riesgos de contagio dentro del pequeño territorio del Estado. Todo ello por tres razones fundamentales, dos de carácter institucional y una tercera de carácter pastoral.

En primer lugar, el hecho de que el Estado del Vaticano, sobre la base del Tratado lateranense celebrado entre el Reino de Italia y la Santa Sede (1929), ha nacido y hoy en día trabaja como Estado para garantizar plena libertad e independencia a la Santa Sede, que es su sujeto soberano, en el ejercicio de su misión de gobierno de la Iglesia universal (premisa y art. 2-3, Tratado lat.): una misión totalmente religiosa y espiritual. Por tanto, todos los aspectos del gobierno del Estado del Vaticano, en cuanto a asegurar el pleno cumplimiento del ministerio petrino, es en cierto modo expresión del ejercicio de la libertad religiosa de la Iglesia y de su órgano supremo de gobierno, es decir, el Pontífice,

---

[2] A principios de mayo de 2020, los casos confirmados de COVID-19 en el Estado de la Ciudad del Vaticano y entre los empleados de la Santa Sede eran doce. Para ellos inmediatamente se había preparado el teletrabajo y aislamiento domiciliario fiduciario. Tras el período de cuarentena, su vuelta al trabajo estaba condicionada al resultado positivo de la prueba (Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede, Matteo Bruni*, 6 de mayo 2020, n.º 0268). En algunos de ellos, que presentaban síntomas más graves, se llevó a cabo la hospitalización preventiva en centros sanitarios en territorio italiano. Todos estaban curados. El 6 de junio no se encontraron casos positivos de coronavirus entre los empleados de la Santa Sede en el Estado de la Ciudad del Vaticano (Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede, Matteo Bruni*, 6 de junio 2020, n.º 0324).

[3] Para un primer resumen, cfr. M. Carni, *Stato della Città del Vaticano ed emergenza Covid-19*, en <www.diresom.net>, 28 de abril de 2020, pp. 1-10.

llamado a ejercer su misión apostólica para toda la gente y proveer a todas las comunidades católicas dispersas por el mundo[4].

La segunda razón es que ya en la primera fase de la emergencia del COVID-19 y en relación con las circunstancias particulares, la Santa Sede, utilizando también las estructuras del Estado del Vaticano y las demás garantías previstas en el Tratado lateranense[5], ha publicado una serie de importantes documentos de gobierno pastoral y espiritual para toda la Iglesia universal, de la que también se extraen indicaciones precisas sobre el ejercicio del culto y las prácticas sacramentales en tiempos de COVID-19 para los fieles y las comunidades cristianas en todo el mundo.

La tercera razón, por la cual los efectos de la pandemia sobre el ejercicio del culto en el Vaticano van mucho más allá de los confines territoriales del pequeño Estado, tiene que ver con el carácter emblemático y ejemplar que los actos de la Santa Sede, y los mismos comportamientos y las palabras pronunciadas por el Pontífice reinante, asumen de hecho para todos los fieles católicos dispersos por el mundo y, en particular, para los fieles de Roma, de la que el Papa es obispo, y de la Iglesia italiana, de la cual es primado. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere al ejercicio del culto y a la materia sacramental: se trata de actos y palabras que tienen fuerza para imponerse, respetando la autonomía de las Iglesias particulares, como una especie de interpretación de las disposiciones y del espíritu del derecho canónico por parte del legislador supremo de la Iglesia.

Por último, mencionemos la importancia de los actos del Pontífice, en cuanto jefe de la Iglesia católica universal, asumen en el ejercicio del Derecho de libertad religiosa en el ámbito de las relaciones ecuménicas, del diálogo interreligioso y en el ámbito de la comunidad internacional, del que la Santa Sede es sujeto autorizado, ofreciendo una contribución significativa a su interpretación y correcta aplicación.

---

[4] Sobre la compleja naturaleza del Estado de la Ciudad del Vaticano, su origen histórico, su estructura constitucional y su ordenamiento interno, cfr. Dalla Torre, *Lezioni di diritto vaticano*, Giappichelli, Torino 2018; F. Clementi, *Città del Vaticano*, nuova ed., Il Mulino, Bologna 2019; P. A. D'Avack, *Vaticano e Santa Sede*, a cura di Carlo Cardia, Il Mulino, Bologna 1994.

[5] Sobre la delicada cuestión de las garantías de extraterritorialidad previstas en el Tratado Lateranense para una serie de inmuebles donde tienen sede muchos dicasterios de la Curia Romana y situados fuera de las murallas vaticanas, en pleno territorio italiano, cfr. G. Dalla Torre, *L'extraterritorialità nel Trattato del Laterano*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 57 y ss., quien recuerda, entre otras cosas, la falta de jurisdicción, tanto civil como penal, afirmada por la autoridad judicial vaticana sobre hechos, actos e informes que se hayan producido en las zonas extraterritoriales (pp. 104 y ss.).

2. Medidas relativas al personal del Vaticano y el acceso en el Estado

Desde el inicio de la propagación del contagio, las autoridades del pequeño Estado del Vaticano han adoptado una serie de medidas preventivas y de desinfección sanitaria, con cierre y suspensión de toda una serie de actividades consideradas no esenciales, atendiéndose a una línea —repetidamente declarada por la Santa Sede— de adhesión sustancial a lo establecido por el Gobierno italiano, y manifestando un espíritu de colaboración efectiva según lo previsto en el artículo 1 del Acuerdo de Revisión Concordataria.

Se puede afirmar incluso que, desde este punto de vista, la Santa Sede se ha convertido en el principal aliado político y apoyo moral de la línea de actuación, extremadamente rigurosa, adoptada por el Gobierno italiano, contribuyendo a atenuar las polémicas surgidas en Italia por los partidos políticos de la oposición y las perplejidades que han surgido en una parte de la opinión pública, también la católica, por la fuertes restricciones impuestas al ejercicio de los derechos fundamentales y de la libertad religiosa en el territorio italiano.

Se puede encontrar también una cierta afinidad en el *modus operandi* de las autoridades italianas y vaticanas, en el sentido de que ambas, para hacer frente a la pandemia, han actuado sobre todo con medidas de naturaleza administrativa: el Gobierno italiano a través de numerosos DPCM (Decretos del Presidente del Consejo de Ministros), por delegación de poderes conferidos por decretos-ley del Gobierno sujetos a posterior aprobación del Parlamento; el Estado vaticano a través de medidas de la Gobernación del Estado de la Ciudad del Vaticano y de la Secretaría de Estado, acompañadas de una serie de comunicados, casi diarios, de la Oficina de Prensa de la Santa Sede, sobre actualización y comentario de las decisiones tomadas.

La primera orden de la Dirección de Salud e Higiene **(**Direzione di Sanità ed Higiene, DSI) de la Gobernación del Estado de la Ciudad del Vaticano se remonta al 25 de febrero de 2020, con el que se promulgaron las primeras normas, difundidas por vía telemática a las oficias, para la prevención y difusión de la infección por COVID-19 en los lugares de trabajo y para los servicios abiertos al público. Esta orden sería pronto seguida de otra de 6 de marzo, que suspendió una serie de actividades e indicó una serie prescripciones para contener el contagio[6]. En el mes de mayo la DSI publicó un texto, para uso de los em-

[6] Governatorato, Direzione di Sanità ed Igiene, *Norme per il contenimento dell'infezione da Covid-19,* Ciudad del Vaticano, 6 de marzo 2020. Entre los principales requisitos previstos: «b) suspender las reuniones y actos sociales en los que participe personal sanitario o personal encargado de la prestación de servicios públicos esenciales o de utilidad pública; c) suspender o aplicar medidas que limiten el acceso a todas las actividades realizadas en recintos cerrados y/o de dimensiones limitadas que impliquen la participación de personas que no permitan respetar una distancia de seguridad interpersonal de al menos 1 metro; d) adoptar medidas de saneamiento extraordinario sobre los medios de transporte de uso común; e) suspender todas las actividades

pleados y trabajadores del Estado de la Ciudad del Vaticano, que contiene de forma más orgánica las medidas de contención y prevención del mismo en todas las actividades laborales[7]

La Secretaría de Estado intervino con algunas medidas posteriores. La primera venía firmada por el Sustituto, Mons. Peña Parra, y, además de reiterar una serie de medidas destinadas evitar contactos inadecuados entre las personas y regular el acceso a las oficinas, establecía —con una referencia explícita a las «medidas emanadas de las Autoridades italianas, relativas a la gestión de la emergencia»— algunas medidas temporales relativas al régimen del personal y de los empleados vaticanos, incluida la suspensión de los procedimientos de contratación de nuevo personal, el fomento de flexibilidad horaria y de la rotación, la promoción del teletrabajo, y la extensión de los permisos parentales[8].

El mismo día, un comunicado de la Oficina de Prensa de la Santa Sede precisó que tales medidas, adoptadas «en coordinación con las medidas adoptadas por las autoridades italianas», incluían el cierre preventivo de los Museos Vaticanos —que, como es sabido, constituyen la principal fuente de ingresos del Estado Vaticano— así como de la Oficina de Excavaciones, del Museo de las Villas Pontificias y de los centros de museos de las basílicas pontificias[9]. Un comunicado posterior de la Oficina de Prensa hizo pública la adopción de otras medidas cautelares «en coordinación con las medidas adoptadas por las autoridades italianas», entre las cuales se encontraba la clausura temporal de las visitas guiadas a los turistas de la Plaza y de la Basílica de S. Pedro[10].

Una segunda medida de la Secretaría de Estado, además de reafirmar las medidas ya adoptadas, invitó a todos los Dicasterios, a los Entes de la Santa Sede y a la Gobernación del Estado de la Ciudad del Vaticano, a «identificar los servicios y las posiciones esenciales con el fin de garantizar un funcionamiento mínimo de los mismos», incluida la «reorganización de los servicios, sobre la base

---

de formación; f) limitar los viajes y desplazamientos si no son estrictamente necesarios» (salvo que se indique otra cosa, la traducción de textos originales en nota del italiano o de otros idiomas ha sido realizada por los traductores de este capítulo).

[7] Stato della Città del Vaticano. Direzione di Sanità ed Igiene. Servizio Sicurezza e Salute dei Lavoratori, Servizio di Medicina del Lavoro, *Guida pratica. Misure di contenimento e prevenzione del contagio da SARS-COV-2 in tutte le attività lavorative*, Stato Città del Vaticano, mayo 2020.

[8] Segreteria di Stato. Prima Sezione, Affari Generali, *Norme speciali da osservarsi nei Dicasteri e negli altri Enti della Santa Sede o ad essi collegati e nel Governatorato dello Stato della Città del Vaticano, per il contenimento dell'infezione da Covid-19*, Ciudad del Vaticano, 8 de marzo 2020.

[9] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede*, 8 marzo 2020, n.º 0149.

[10] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede*, 10 marzo 2020, n.º 0151, en el que se anunciaba también cierre de la unidad móvil de Correos del Vaticano en la Plaza de San Pedro, de los puntos de venta de la Libreria Editrice vaticana y del comedor para los empleados, así como la entrada restringida para la farmacia y el supermercado de Annona.

de las nuevas exigencias vinculadas a la evolución de la situación actual de emergencia sanitaria», y emitió una serie de disposiciones temporales más específicas sobre el teletrabajo[11].

Una circular del Secretario de Estado, el Cardenal Parolin, del 30 de marzo, dirigida a los prefectos de los dicasterios de la Curia Romana, además de agradecer en nombre del Santo Padre a todos los que prestan servicio ante la Santa Sede por la colaboración y la disponibilidad mostrada, aclaraba el sentido de las disposiciones adoptadas para limitar el contagio y de los consiguientes sacrificios necesarios, afirmando que «en esta situación, a pesar de adoptar las medidas cautelares oportunas para salvaguardar la salud de nuestros empleados, los Dicasterios han permanecido abiertos para garantizar el ejercicio del Ministerio petrino»[12].

Mediante otro escrito del 29 de abril, dirigido a los prefectos de los dicasterios y a los responsables de los Entes y organismos de la Santa Sede, el Secretario de Estado precisó algunas cuestiones generales relativas a la organización del personal con vistas a una reactivación gradual de los servicios ordinarios (fase dos de la emergencia). En particular: la presencia en la oficina a partir del 4 de mayo, favoreciendo una alternancia laboral en presencia de un número importante de empleados; la confirmación del teletrabajo, cuando sea posible y esté autorizado, y las restricciones ya adoptadas (suspensión de las horas extraordinarias, bloqueo de las nuevas contrataciones, ampliación del período de prueba para los nuevos contratados y limitación de los contratos de trabajo); la recuperación del tiempo de trabajo negativo acumulado por los empleados y la llamada a la importancia de algunas recomendaciones sanitarias (saneamiento diario del ambiente, respeto de las distancias, uso obligatorio de la mascarilla en presencia de otras personas, desinfección de las manos y uso de guantes en el procesamiento de documentos y correo)[13].

3. Medidas relativas a la actividad judicial y los arrendamientos comerciales

El 16 de marzo de 2020, en plena pandemia, el Pontífice promulgaba la importante ley de reforma del sistema judicial del Vaticano, largamente esperada, que pretende reforzar la independencia de los órganos judiciales, prevé requisitos específicos para el nombramiento de los magistrados, una simplificación del

---

[11] Segreteria di Stato. Prima Sezione, Affari Generali, *Disposizioni per il personale dei Dicasteri, degli altri Enti della Santa Sede o ad essi collegati e del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano*, Ciudad del Vaticano, 11 de marzo 2020.

[12] Segreteria di Stato. Prima Sezione, Affari Generali, *Nota* n.º 487.558, dal Vaticano, 30 de marzo 2020.

[13] Segreteria di Stato. Prima Sezione, Affari Generali, *Nota* n.º 489.359, del Vaticano, 29 de abril 2020.

sistema judicial y una primera tipificación de las posibles medidas disciplinarias a cargo de los abogados registrados[14]. Apenas dos días después, mediante rescripto, el Pontífice, en vista de la particular situación sanitaria vinculada a la difusión del virus COVID-19, dispuso la suspensión hasta el 3 de abril, término posteriormente prorrogado al 4 de mayo, de todas las actividades procesales en curso en los Servicios Judiciales del Estado de la Ciudad del Vaticano, así como de los plazos de caducidad y prescripción correspondientes, con exclusión únicamente de las actividades de investigación y, más en general, anteriores a la vista y de los procedimientos no admisibles y/o que deban tramitarse con urgencia[15]. La medida se anunciaba mediante un comunicado de la Oficina de Prensa vaticana firmado por el Secretario de Estado[16] y el mismo día, con un comunicado posterior, se publicaba todo su contenido[17].

Por último, un comunicado de la Oficina de Prensa señalaba la disponibilidad de la APSA (Administración del Patrimonio de la Sede Apostólica) y de la Congregación para la Evangelización de los Pueblos, titulares de la gestión de los inmuebles de la Santa Sede, en su mayor parte ubicados en territorio italiano, a aceptar solicitudes de «reducción temporal de los alquileres comerciales», motivada «en consideración de las situaciones de especial sufrimiento económico que se enfrentan los empresarios, como consecuencia de las medidas adoptadas por las autoridades italianas para frenar la difusión del COVID-19»[18].

4. Las ceremonias religiosas en el Vaticano y el acceso a las iglesias (Diócesis de Roma)

En el contexto de la emergencia creada por la epidemia, revisten especial importancia las disposiciones adoptadas por la Santa Sede en lo que se refiere al ejercicio público del culto dentro del Estado Vaticano, destinadas necesariamente a adquirir un valor ejemplar, aunque no prescriptivo, para todo el mundo católico.

---

[14] Legge N. CCCLI sull'ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano, Ciudad del Vaticano, 16 de marzo de 2020.

[15] Papa Francisco, *Rescriptum ex Audientia SS.MI por el que se suspende la actividad judicial en el Estado de la Ciudad del Vaticano*, Ciudad del Vaticano, 17 de marzo de 2020, en l'Osservatore Romano, 20-21 de marzo de 2020, p. 7.

[16] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Rescriptum ex Audientia SS.MI: Rescripto del Santo Padre Francisco por el que se suspende la actividad judicial en el Estado de la Ciudad del Vaticano*, 19 de marzo de 2020, n.º 0167

[17] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*, 19 de marzo de 2020, n.º 0167

[18] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Comunicato dell'Amministrazione del Patrimonio della Sede Apostolica e della Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli*,, 10 de marzo de 2020, n.º 0153

A este respecto, hay que señalar, con carácter preliminar, que las restricciones correspondientes, introducidas para combatir y prevenir el contagio por COVID-19, no se establecieron mediante normas reglamentarias de la autoridad competente del Estado vaticano[19], como en Italia y en los demás países europeos, sino que fueron anunciadas sobre todo con meros comunicados de la Oficina de Prensa de la Santa Sede.

Esto en la medida en que las celebraciones religiosas y las actividades litúrgicas, en particular las presididas por el Pontífice, constituyen en el ordenamiento vaticano —del cual el derecho canónico es la primera fuente y el primer criterio de referencia interpretativo[20]— ejercicio de un *munus publicum* (*munus sanctificandi Ecclesiae*), el cual está sujeto no a las autoridades del Estado sino a la autoridad exclusiva de la Santa Sede, según el principio dualista cristiano. En esencia, en el Estado Vaticano las actividades religiosas y de culto no son tuteladas prioritariamente como objeto de un derecho fundamental de los ciudadanos, cuyo ejercicio está garantizado por el Estado, sino que, en cuanto directo ejercicio de una función pública de la Iglesia[21], están sujetas al derecho canónico y a las disposiciones de la superior autoridad eclesiástica, que en el Estado Vaticano es el Pontífice, obispo de Roma y cabeza de la Iglesia universal.

Esto vale en particular para los sacramentos, que los fieles tienen derecho a recibir de los sagrados pastores (can. 213), pero cuyo ejercicio esta siempre regulado con vistas al bien común por la autoridad eclesiástica (can. 223, § 2), a quien corresponde asimismo establecer sus requisitos de validez y los elementos para su lícita celebración, administración y recepción (can. 841)[22].

---

[19] En el Estado de la Ciudad del Vaticano el órgano al que corresponde, en virtud de delegación pontificia, el ejercicio de la potestad legislativa es la Pontificia Comisión para el Estado de la Ciudad del Vaticano, compuesta por cardenales de nombramiento pontificio y presidida por el Presidente de la Gobernación (cfr. G. Dalla Torre, *Lezioni di diritto vaticano*, cit., p. 47).

[20] «1. El ordenamiento jurídico vaticano reconoce que el ordenamiento canónico es su primera fuente normativa y su primer criterio de referencia interpretativo» (art. 1, párrafo 1, N, LXXI — Ley sobre las fuentes del derecho).

[21] Cfr. can. 837, § 1: «Las acciones litúrgicas no son acciones privadas, sino celebraciones de la Iglesia misma, que es "sacramento de unidad", es decir, pueblo santo reunido y ordenado bajo la guía de los obispos; por eso pertenecen a todo el cuerpo de la Iglesia, lo manifiestan y lo implican; cada uno de sus miembros toma parte en ellas de diferentes maneras, según la diversidad de órdenes, funciones y participación actual».

[22] Sobre el tema, cfr. G. Dalla Torre, *Coronavirus. Gli ordini dati dalla Stato e gli ordini interni della Chiesa*, en el diario *Avvenire*, 22 marzo 2020, que trae a colación también el can. 843, § 1, CIC, en el que se prevé que los ministros sagrados no puedan negar los sacramentos a «quienes los pidan oportunamente (*opportune*)», en el sentido, escribe el autor, de que «el ejercicio del derecho al sacramento —y por tanto la obligación para el pastor de administrarlo— está ligado a circunstancias subjetivas y objetivas, de tiempo y lugar. En particular, junto al bien espiritual del fiel, hay que tener en cuenta también situaciones como la presente, en la que está en juego el bien de la salud y el bien de la vida de las personas, además del bien común de toda la sociedad, que la propagación del coronavirus ataca en muchos aspectos». Con un planteamiento más crítico con las restricciones introducidas, *vid*. G. Boni, *Il fondamentale diritto dei fedeli ai sacramenti* (7 de mayo de 2020), en <www.centrostudilivatino.it>.

Dicho esto, hay que señalar que la Santa Sede ha reaccionado rápidamente a la emergencia sanitaria también en este ámbito, mostrando de inmediato que hace suya sin vacilaciones la primacía de la protección de la salud pública, que impone el estricto respeto de la prohibición de las concentraciones y el distanciamiento social, incluso sobre las exigencias del culto. Esta orientación, que expresaba una sintonía sustancial con las disposiciones ya adoptadas por las autoridades italianas, acogidas no sin alguna perplejidad por la Conferencia Episcopal Italiana para el territorio italiano[23], puede manifestarse claramente con una serie de comunicados y medidas tomadas en rápida sucesión.

En un primer comunicado, el 7 de marzo, se anunció que la oración del Ángelus del Santo Padre, prevista para el día siguiente, domingo, se realizaría «desde la Biblioteca del Palacio Apostólico y no en la plaza, desde la ventana», y se transmitiría en directo, en *streaming*, para permitir la participación de los fieles. El comunicado precisaba también que con las mismas modalidades se desarrollaría la Audiencia General del miércoles siguiente, precisando que estas opciones eran necesarias «para evitar los riesgos de propagación del COVID-19 debido a las concentraciones durante los controles de seguridad para el acceso a la plaza, como también piden las autoridades italianas». Por último, se comunicaba que, de conformidad con lo establecido por la Dirección de Sanidad e Higiene de la Gobernación, se suspendía la participación de los fieles huéspedes en las Misas de la Residencia de Santa Marta, que el Papa celebraría después en privado[24].

Con un posterior comunicado de la Oficina de Prensa de la Santa Sede se hizo pública la Santa Misa «celebrada en ausencia de fieles» promovida por el Cardenal Vicario ante el Santuario de la Virgen del Divino Amor, en Roma, para la Jornada de oración y ayuno[25]. Esto de hecho secundaba las medidas del gobierno italiano que habían introducido ya desde finales de febrero la suspensión

---

[23] Conferenza Episcopale Italiana, Segreteria Generale, Nota «Un tempo di enorme responsabilità», Roma, 10 de marzo de 2020: «En la lucha contra la difusión del coronavirus, la extensión a todo el país de las medidas restrictivas, decididas por la Presidencia del Consejo de Ministros con el decreto del 9 de marzo, reafirmó la prohibición de toda celebración de la Santa Misa con la asistencia de fieles. Esta decisión, que produce pesar y desorientación en los pastores, en los sacerdotes, en las comunidades religiosas y en todo el pueblo de Dios, ha sido aceptada en virtud de la tutela de la salud pública».

[24] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Comunicato della Sala Stampa della Santa Sede*, 7 de marzo de 2020, n.º 0147. Un primer relajamiento de esta medida tuvo lugar sólo el 8 de julio, con ocasión del aniversario de la visita del Pontífice a Lampedusa (2013), cuando en la Santa Misa celebrada por el Papa en la Capilla de Casa Santa Marta fue admitido a participar el Personal de la Sección de Migrantes y Refugiados del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral (Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede, Matteo Bruni*, 6 luglio 2020, n.º 0375)

[25] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede, Matteo Bruni*, 10 de marzo de 2020, n.º 0152, en la que se comunicaba también que en esa ocasión que el Pontífice enviaría un videomensaje con una oración a la Virgen.

de todos los actos y ceremonias religiosas, «incluidas las funerarias»[26], primero sólo en las «zonas rojas» (algunos Municipios del norte de Italia)[27], más afectadas por el contagio, y más tarde en todo el territorio nacional[28].

Dos días después el Cardenal Vicario exhortó a los fieles, mediante decreto, a atenerse «con conciencia madura y con sentido de responsabilidad» a las disposiciones restrictivas del Gobierno italiano, dispensándoles a tal fin de la obligación de satisfacer el precepto festivo[29]. El mismo decreto dispuso, además, para la diócesis de Roma, el cierre al acceso del público de las iglesias no parroquiales y, más en general, de los edificios de culto de cualquier tipo, dejando abiertas únicamente las iglesias parroquiales y aquellas sedes de misiones al cuidado de almas y similares, y accesibles sólo a los oratorios de comunidades establecidas (religiosas, monásticas, etc.: can. 1223)[30].

Tales disposiciones recogieron al pie de la letra lo previsto por las autoridades italianas, las cuales, a pesar de haber dispuesto la suspensión de las celebraciones religiosas, habían salvaguardado formalmente la apertura de los lugares de culto, pero «condicionada a la adopción de medidas organizativas que eviten la acumulación de personas, teniendo en cuenta las dimensiones y las características de los lugares, y que garanticen a los frecuentadores la posibilidad de respetar la distancia entre ellos de al menos un metro»[31].

---

[26] DPCM 8 de marzo 2020, artículo 1, co. 1, letra i). Sobre el tema, cfr. A. Gianfreda, Focus. *Libertà religiosa e culto dei defunti nell'epoca del coronavirus* (18 de marzo 2020), <https://www.olir.it/?post_type=focus&p=31317&preview=true>.

[27] D.L. 23 de febrero 2020, n.º 6. *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, artículo 1, co. 2, letra c); DPCM 23 de febrero 2020. *Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n.º 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*; DPCM 1 marzo 2020, artículo 1, co. 1, letra c); artículo 2, co. 1, letra c) e d).

[28] DPCM 8 de marzo 2020, artículo 1, co. 1, letra g) e i); artículo 2, co. 1, letra v); D.L. 25 de marzo 2020, n.º 19. *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, artículo 1, co. 2, letra g) e h).

[29] Decreto del Cardinale Vicario Angelo De Donatis, Roma, Palazzo Apostolico Lateranense, 13 de marzo 2020: «se exhorta a los fieles, hasta el viernes 3 de abril, a atenerse con madura conciencia y con sentido de responsabilidad a las directrices de los Decretos de la Presidencia del Consejo de Ministros de estos últimos días, en particular las del llamado Decreto "Me quedo en casa". Como consecuencia de lo expuesto, los fieles están dispensados de cumplir el precepto festivo (cfr. cc. 1246-1248 C.I.C.)».

[30] El decreto del 13 de Marzo corregía un decreto del día anterior, con el cual el cardenal Vicario, refiriéndose expresamente a los decretos del Gobierno italiano y a los comunicados de la CEI, en los que había avanzado también la posibilidad del cierre de las iglesias, se prohibía a todos los fieles el acceso a las iglesias parroquiales y no parroquiales de la diócesis de Roma, abiertas al público «y más en general a los edificios de culto de todo tipo abiertos al público. Son accesibles sólo los oratorios de comunidades establecidas (religiosas, monásticas, etc.: can. 1223 C.I.C), limitada a las mismas colectividades que habitualmente disfrutan de él por ser residentes y convivientes in situ» (Decreto del Cardinale Vicario Angelo De Donatis, Roma, Palazzo Apostolico Lateranense, 12 de marzo de 2020).

[31] DPCM 1 marzo 2020, artículo 2, co. 1, letra d).

Hay que añadir, sin embargo, que esta disposición fue interpretada y aplicada en sentido muy restrictivo por el Ministerio del Interior, que en una circular de finales de marzo precisó que el acceso a una iglesia podría producirse «sólo con ocasión de desplazamientos determinados por "necesidades laborales probadas" o por "situaciones de necesidad"» y siempre a condición de que la Iglesia estuviera a lo largo del recorrido, para permitir los oportunos controles por parte de los órganos de policía mediante la exhibición del autocertificado obligatorio con indicación de los motivos específicos[32], todo lo cual suscitó no poco desconcierto y perplejidad entre obispos y fieles[33].

La solemne confirmación del pleno apoyo de la Santa Sede a la línea fuertemente restrictiva adoptada por el Gobierno italiano tuvo después lugar con ocasión de algunas importantes celebraciones litúrgicas presididas por el Pontífice del Vaticano. Ante todo, el momento extraordinario de oración en el atrio de la basílica de San Pedro, a finales de la tarde del 27 de marzo, que se desarrolló en el absoluto silencio de una plaza S. Pedro completamente vacía y transmitida por todo el mundo, suscitando no poca emoción por el sentimiento de soledad e impotencia que acompañó en la oración del Pontífice al recuerdo de las víctimas de la pandemia[34]. Luego la celebración en solitario de los ritos del Vía Crucis, siempre en una plaza de San Pedro sugerentemente vacía y silenciosa.

Por último, y sobre todo, la solemne celebración de la Misa de Pascua presidida por el Papa en el altar de la Cátedra, en una Basílica de San Pedro tan majestuosa como desierta, aunque retransmitida universalmente[35]: una elección, esta última, de indudable efecto escenográfico y —como las anteriores— con un mensaje preciso al mundo[36], pero objetivamente extrema, no estrictamente necesaria sobre la base de las circunstancias reales de hecho —en el Vaticano las

---

[32] Ministero dell'Interno. Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Quesiti in ordine alle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Esigenze determinate dall'esercizio del diritto alla libertà di culto*, Roma, 27 de marzo de 2020. La carta circular, dirigida a Mons. Ivan Maffeis, Subsecretario de la CEI, precisaba también que las normas relativas a las celebraciones litúrgicas, «a la luz de la exclusiva ratio de tutela de la salud pública por la que son emanadas —deben entenderse en el sentido de que las celebraciones en sí no están prohibidas, sino que pueden seguir desarrollándose sin la participación del pueblo, precisamente para evitar reuniones que podrían convertirse en ocasiones potenciales de contagio—», llegando a indicar que «el número de los participantes en los ritos de la Semana Santa y en las celebraciones similares no podrá sino limitarse a los celebrantes, al diácono, al lector, al organista, al cantante y a los operadores de la transmisión».

[33] Cfr. G. Boni, *Il fondamentale diritto dei fedeli ai sacramenti* (7 de mayo 2020), cit.

[34] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Momento straordinario di preghiera presieduto dal Santo Padre sul sagrato della Basilica di San Pietro*, 27 marzo 2020, n.º 0188.

[35] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Santa Messa del giorno nella Pasqua di Risurrezione*, 12 de abril de 2020, n.º 0222.

[36] Como escribía un autor de orientación laica: «Haciéndose intérprete del horror general ante la enfermedad, el Pontífice de Roma destacó el vacío, la soledad, la impotencia ante la que se encuentra la humanidad entera al afrontar la muerte como acontecimiento posible, concreto,

oficinas y los servicios esenciales nunca han dejado de funcionar incluso durante el período pascual— y de imprevisibles consecuencias en el plano pastoral, en la medida en que podría inducir a un cierto desafecto en los fieles[37]. Todo ello sin contar las implicaciones litúrgicas, en cuanto tiende a disminuir el papel de la asamblea y del pueblo de Dios en la celebración eucarística, que por su naturaleza tiene carácter comunitario, dando a su participación sólo virtual a través de la reproducción y la transmisión televisiva un papel inédito y quizás inadecuado[38].

5. Restricciones a la libertad de culto y normativa concordataria. el papel de la Santa Sede

La situación se hacía aún más trágica en Italia por el aislamiento de los hospitalizados en las terapias intensivas y por la imposibilidad para los parientes —en régimen de estricto confinamiento— de despedirse de miles de víctimas. La creciente tensión entre el gobierno, con el apoyo aparente de la Santa Sede, y la CEI, que no soportaba la prolongación en el tiempo de tan fuertes restricciones al ejercicio de la libertad de culto en todo el territorio nacional, sólo terminaría con la firma, a principios de mes de mayo, del Protocolo para la reanudación gradual de la celebraciones litúrgicas con el pueblo, aprobado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Presidente de la Conferencia Episcopal Italiana, tras una larga y difícil negociación[39].

---

inmediato», G. Cimbalo, «Il Papa e la sfida della pandemia», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, <www.statochiese.it>, n.º 9 del 2020, p. 17.

[37] Esta elección ha sido acogida favorablemente por autores no creyentes, para los cuales expresa «un modo maduro de vivir la fe y la pertenencia religiosa», G. Cimbalo, «Il Papa e la sfida della pandemia», cit., p. 16, añadiendo: «Así, la Iglesia católica acoge en su gran seno también visiones hasta ahora típicas de la teología protestante sobre la percepción de Dios, sobre la relación del fiel con las obras, sobre los valores vividos, casándose con una visión más "moderna" e individualista de la relación del fiel con la organización eclesial, de enfoque casi metodista» (*ibidem*, p. 19).

[38] Una cosa es la reproducción televisada de una misa celebrada con los fieles, otra es la reproducción por imágenes de una misa solemnemente celebrada por el Pontífice sin pueblo, donde la participación de los fieles nunca es real sino sólo virtual, transmitiendo la idea de que su papel es secundario y no esencial. Sobre los efectos de la reproducción técnica —cinematográfica o televisiva— de la realidad, que transforma su unicidad en un producto de consumo, modificando también la actitud de su usuario respecto a la misma realidad representada, *vid*. W. Benjamin, *L'opera d'arte nell'epoca della sua riproducibilità tecnica e altri scritti*, a cura di F. Ferrari, SE srl, Milano 2012.

[39] Ministero dell'Interno. Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Applicazione delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 previste dal D.P.C.M. 26 aprile 2020 — Protocollo riguardante la graduale ripresa delle celebrazioni liturgiche con il popolo*, Roma, 30 de abril de 2020. El texto del Protocolo se adjuntó (Anexo 1) al sucesivo DPCM 7 de agosto 2020: *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n.º 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n.º 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*. Sobre

Las restricciones habían sido establecidas unilateralmente por el gobierno italiano y muchos consideraban que infringían la normativa concordataria y sus principios inspiradores[40], que eran desproporcionadas con respecto al objetivo perseguido[41], y que eran también objetivamente discriminatorias con respecto al ejercicio de actividades comerciales incluso no esenciales (quioscos de periódicos, tabaqueros, etc.) protegidas por la normativa de emergencia[42].

---

el tema, *vid*. A. TIRA, «Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il Protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell'interno e Conferenza Episcopale Italiana», en <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-dell-emergenza-covid-19/1089-liberta-di-culto-ed-emergenza-sanitaria-il-protocollo-del-7-maggio-2020?hitcount=0>.

[40] El acuerdo de revisión concordataria entre Italia y la Santa Sede, ejecutado por ley 25 de marzo de 1985, n.º 121, *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*, prevé, entre otras cosas: el solemne compromiso de la República Italiana y de la Santa Sede de respetar plenamente, en sus relaciones, el principio de distinción entre los órdenes religioso y secular, contemplado en el artículo 7 de la Constitución italiana, y de colaborar recíprocamente «para la promoción del hombre y el bien del país» (art. 1); el reconocimiento por parte de la República italiana a la Iglesia católica de la «plena libertad de desarrollar su misión pastoral, educativa y caritativa, de evangelización y de santificación (…), de ejercicio público de culto, de ejercicio del magisterio y del ministerio espiritual» (art. 2); la clara distinción entre las «actividades de religión y de culto» de los entes eclesiásticos civilmente reconocidos, entre las cuales se encuentran «las dirigidas al ejercicio del culto y al cuidado de las almas» (art. 16, co. 1, letra a, de la ley n.º 222 de 1985), sujetas a la autoridad eclesiástica, y las «actividades diversas», sujetas a la legislación del Estado (art. 7, co. 3). Por último, el artículo 14 del Acuerdo prevé expresamente que «si en el futuro surgieran dificultades de interpretación o de aplicación de las disposiciones precedentes, la Santa Sede y la República Italiana confiarán la búsqueda de una solución amistosa a una Comisión paritaria por ellos nombrada»: una formulación que, aun en las circunstancias excepcionales debidas a la emergencia epidémica, indica al menos la necesidad de una solución concertada a cualquier posible problema surgido en la aplicación de dicha normativa.

[41] En este sentido, remitiéndose al artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se pronunció el Consejo de Estado francés respecto a una normativa como la adoptada en Francia, menos restrictiva que la italiana, porque de todos modos permitía la celebración de los funerales con menos de veinte personas. El Consejo de Estado declaró ilegítimo el decreto original e imponiendo su modificación: «la prohibición general y absoluta impuesta por el III del artículo 10 del decreto impugnado, de toda reunión o agrupación en los establecimientos de culto, con la única reserva de las ceremonias funerarias en las que se admite la presencia de veinte personas, presenta, en el estado de instrucción, y en la medida en que son posibles medidas limitadoras menos restrictivas, en particular en lo que se refiere a la tolerancia de las reuniones de menos de 10 personas en los lugares públicos, un carácter desproporcionado en relación con el objetivo de preservar la salud pública, y constituye así, habida cuenta del carácter esencial de este componente de la libertad de culto, un atentado grave y manifiestamente ilegal contra esta última» (Conseil d'Etat, N.º 440361, 440511, ordonnance du 18 mai 2020, en <https://www.conseil-etat.fr/>. Sobre el tema, *vid*. G. DALLA TORRE, «Lezione di libertà di culto dalla patria della "laïcité"», en *Avvenire* el 21 de mayo de 2020.

[42] Cfr. A. RICCARDI, *Le lImitazioni tolgono riferimenti a tutto il Paese*, en el diario *Corriere della Sera*, 28 de abril de 2020, p. 9, que comentó críticamente el prolongado «bloqueo total del culto» como «una ruptura en la historia bimilenaria de la península», temiendo en él también una violación del tenor de la norma concordataria y de la Constitución «para los cuales "el estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos". El Estado puede decir cuántas personas entran en el espacio de una iglesia, cuáles son las precauciones, pero no

La tensión latente había culminado a finales de abril con un duro comunicado de la CEI, en el que, tras la enésima negativa del gobierno a reanudar la celebración de la misa con el pueblo frente a una primera relajación de las medidas más restrictivas[43], se expresaba públicamente el firme desacuerdo de los obispos italianos, los cuales —indicaba literalmente el texto— «no pueden aceptar ver comprometido el ejercicio de la libertad de culto»[44].

A este comunicado siguió una segunda circular del Ministerio del Interior, emitida en forma de dictamen, con algunas aclaraciones solicitadas por la CEI, en la que se reiteraba la necesidad, con el fin de proteger la salud pública y de no frustrar los esfuerzos realizados hasta entonces, de mantener «la limitación de diversos derechos constitucionales, entre los cuales también el ejercicio de la libertad de culto»[45].

También se aclaraba, en relación con la reanudación de las ceremonias fúnebres con las limitaciones previstas, que «la forma litúrgica de la celebración entra en la competencia de la autoridad eclesiástica, según un prudente aprecio vinculado a las diversas situaciones en los diversos territorios, tradiciones y costumbres locales, asegurando que la ceremonia se desarrolle en un tiempo contenido» y en el respeto de todas las normas cautelares previstas en materia de

---

tiene derecho a decidir si se pueden realizar actos de culto o permanecer en silencio. (…) A pesar de las garantías constitucionales y concordatarias, la Iglesia parecía tratada peor que una categoría comercial, y ciertamente no como un servicio esencial. Y como la Iglesia, las demás religiones», viendo en la conducta del Gobierno «un precedente peligroso para la libertad religiosa».

[43] Con el DPCM 26 de abril de 2020, además de prever una reanudación gradual de algunas actividades suspendidas a raíz de la pandemia y la reconsideración de algunas medidas más restrictivas, también se había relajado la prohibición de movilidad de la propia vivienda considerando «necesarios», y por lo tanto admitidos, también «los desplazamientos para encontrar a parientes cercanos siempre que se respete la prohibición de reunión y el distanciamiento interpersonal de al menos un metro y se utilicen protecciones de las vías respiratorias» (art. 1, co. 1, letra a). Además, aunque confirmaba la suspensión de las ceremonias religiosas, se permitían «las ceremonias fúnebres con la exclusiva participación de parientes y, en todo caso, hasta un máximo de quince personas, que se desarrollará preferiblemente al aire libre» llevando mascarilla y respetando el distanciamiento social (art. 1, co. 1, letra i).

[44] Conferenza Episcopale Italiana. Ufficio per le Comunicazioni Sociali, Nota *DPCM, la posizione della CEI*, Roma, 26 de abril de 2020. En el texto del comunicado se precisaban las razones fundamentales del desacuerdo: «A la Presidencia del Consejo y al Comité técnico-científico se recuerda el deber de distinguir entre su responsabilidad —dar indicaciones precisas de carácter sanitario— y de la Iglesia, llamada a organizar la vida de las comunidades cristianas, respetando las medidas dispuestas, pero en la plenitud de la propia autonomía». Y concluía: «Los obispos italianos no pueden aceptar ver comprometido el ejercicio de la libertad de culto. Debería estar claro para todos que el compromiso al servicio de los pobres, tan significativo en esta emergencia, nace de una fe que debe poder alimentarse en sus fuentes, en particular la vida sacramental».

[45] Ministero dell'Interno. Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Applicazione delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 previste dal D.P.C.M. 26 aprile 2020 — Quesito in ordine alla celebrazione della cerimonia funebre*, Roma, 30 de abril de 2020.

contención de la emergencia epidemiológica (mascarilla, distanciamiento social, dimensión adecuada del local y su saneamiento previo)[46].

No es éste el lugar para un profundo análisis crítico de la normativa italiana y de las restricciones que ésta impone al derecho de libertad religiosa debido a la emergencia epidemiológica[47]. Lo que debe ponerse en relieve es más bien el papel inédito asumido en este asunto por la Santa Sede, aliada silenciosa del gobierno, con el cual cerró decididamente filas desde el principio, incluso apoyando activamente su línea fuertemente restrictiva en nombre de la primacía de la protección de la salud pública[48], en plena solidaridad con Italia y con las víctimas de la pandemia[49], y apartándose de hecho de la línea más crítica de la CEI, con fundamento en el concordato[50].

---

[46] *Ibidem*.

[47] Para algunas referencias bibliográficas sobre este tema, véanse las numerosas contribuciones del dossier «Emergenza Coronavirus» publicadas en <www.olir.it> y las publicadas específicamente sobre este tema. Para ulteriores profundizaciones, *vid.* G. Cimbalo, *Il Papa e la sfida della pandemia*, cit.; N. Colaianni, «La Libertà di culto al tempo del coronavirus», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, <www.statochiese.it>, n.º 7 del 2020; P. Consorti (ed.), «Law, Religion and Covid-19 Emergency», Pisa, DiReSoM 2020 (descargable en <www.diresom.net>); A. Ferrari, «Covid-19 e libertà religiosa» (6 de abril de 2020), en <http://www.settimananews.it/diritto/covid-19-liberta-religiosa/>; A. Fuccillo, M. Abu Salem, L. Decimo, «Fede interdetta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive», en *Calumet, intercultural law and humanities review* (en línea), pp. 87-117 (publicado en línea el 4 abril 2020); A. Licastro, «Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia», en línea: <http://www.giurcost.org/studi/>, 1/2020, pp. 229-241; V. Pacillo, «La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia», en <www.olir.it>, el 16 marzo 2020; *id*., «La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche», en *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, <www.statoechiese.it>, n.º 8 del 2020, pp. 85-94.

[48] Esta plena sintonía con las autoridades italianas se expresó, además de en la opción de admitir, en el Vaticano y en la diócesis de Roma, sólo celebraciones y oraciones en ausencia de fieles, también con ocasión de los sucesivos comunicados mediante los cuales la Santa Sede, anunciando la decisión de prorrogar las medidas temporales ya adoptadas para evitar la difusión del coronavirus «en coordinación con las medidas adoptadas por las Autoridades Italianas», les dio una aprobación implícita e incondicional (Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Comunicato della Santa Sede*, 3 de abril de 2020, n.º 0202; cfr. *id*., *Comunicato della Santa Sede*, 14 aprile 2020, n.º 0225.

[49] Cfr. Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede, Matteo Bruni,* 31 de marzo de 2020, n.º 0193, con el que se comunicaba que «En la jornada de hoy, en solidaridad con Italia, la Santa Sede expondrá las banderas a media asta, de luto, para expresar su cercanía a las víctimas de la pandemia en Italia y en el mundo, a sus familias y a cuantos generosamente luchan por ponerle fin».

[50] El signo más evidente de este desacuerdo se produjo en la mañana del día siguiente a la publicación de la nota de la CEI, crítica sobre las restricciones impuestas por el Gobierno, cuando el Pontífice, poco antes de la misa a Santa Marta, emitió estas palabras, inmediatamente recogidas y difundidas por los medios de comunicación: «Pidamos al señor que dé a su pueblo, a todos nosotros, la gracia de la prudencia y de la obediencia a las disposiciones para que la pandemia no vuelva». Algún autor las definió como «palabras de gran responsabilidad, acogidas sin embargo con una poco de incomodidad y sorpresa por la alta jerarquía de la Iglesia italiana», M. Franco, «Le parole del Papa alla funzione di ieri mattina: "Obbedienza alle disposizioni per fermare il virus". Smentita la linea dei vescovi sulle messe», en el diario *Corriere della sera*, 29 de abril

Entendámonos: esto no es una novedad, y de hecho en el transcurso de este Pontificado las diferencias entre la Santa Sede y la CEI han sido casi una constante[51]. Esta novedad mas bien consiste en el hecho que en este caso tales diferencias, más allá de haber creado un distanciamiento entre los fieles[52], han puesto en evidencia también un planteamiento diferente sobre la delicada cuestión de las relaciones con el Estado italiano, custodio y garante de los Pactos de Letrán que, desde 1929 hasta la actualidad, han asegurado a la Santa Sede una posición de independencia creciente y libertad en el ejercicio de su misión de gobierno de la Iglesia universal.

La CEI tiende acertadamente a enfocar esas relaciones desde una óptica concordataria, atenta a la tradición histórica y a las exigencias de la comunidad cristiana en Italia en consonancia con lo previsto en el artículo 7 de la Constitución italiana. En cambio, la Santa Sede, por su diversa función, ha debido considerar las relaciones entre Iglesia y Estado desde una perspectiva más amplia, atenta al contexto global y a sus retos, dando así al concordato una interpretación más flexible y «comprensiva», capaz de conciliar mejor su aplicación concreta con las exigencias evangélicas derivadas de la globalización y de los crecientes desequilibrios que surgen a nivel mundial.

Una diversidad de papeles y de aproximación a los fenómenos globales —como éste, totalmente nuevo, de una pandemia a nivel mundial— a la que contribuye también la especial sensibilidad social del Papa Bergoglio[53], que le lleva a revisar las dinámicas institucionales y económicas con la perspectiva absorbente de su impacto en los más débiles de la sociedad, hijos privilegiados de

---

de 2020, p. 6. Esas palabras pillaron a contrapié totalmente a los obispos italianos, cuyo periódico había salido ese mismo día con un comentario a la nota de la CEI, firmado por Mimmo Muolo, titulado así: «Los obispos: misas seguras y con fieles: Se respeta la autonomía de la Iglesia» (*Avvenire*, 28 de abril 2020, p. 4), lo cual fue después desmentido por las palabras del Pontífice.

[51] Basta pensar en la sustitución de la cúpula directiva de la Conferencia episcopal, en las discusiones habidas en los dos Sínodos de los obispos sobre la familia y en aquellas otras originadas en el seno del episcopado italiano desde la Ex. Ap. *Amoris laetitia* en materia de moral matrimonial; en la dificultosa aplicación de la reforma del proceso matrimonial canónico operada por el Papa Francisco; y en la resistencia a la reestructuración del sistema de tribunales eclesiásticos en Italia. En este sentido, también las discusiones surgidas sobre el proyecto del Papa Francisco de agrupación de diócesis italianas y las discusiones a propósito del Sínodo sobre la Amazonia sobre la cuestión del celibato sacerdotal.

[52] Cfr. A. Riccardi, *Le lImitazioni tolgono riferimenti a tutto il Paese*, cit.

[53] Sobre la teología política del papa Bergoglio, heredero —según el autor— del «populismo jesuita», que impregna toda la historia del continente latinoamericano, y de la concreta historia de la Iglesia argentina, *vid*., recientemente, L. Zanatta, *Il populismo gesuita. Perón, Fidel, Bergoglio*, Laterza, Bari-Roma 2020, p. 112 y ss. Una Iglesia argentina que se identifica —escribe Zanatta— en «un catolicismo salido triunfador del desafío con el liberalismo. Y no sólo eso: capaz de liberarse de los condicionamientos del catolicismo liberal. Esto gracias a la identificación de religión y nación, al rescate de la identidad católica del pueblo del dominio de las élites liberales», y cuya máxima expresión fue «la Argentina peronista con su tríada: Dios, patria y pueblo».

la Iglesia[54], con un modo de abordar la realidad social y política más libre y directo, no mediato[55].

El resultado de este *modus operandi* habría sido, según algunos, el debilitamiento de las garantías concordatarias, e incluso su violación, en la medida en que se habrían legitimado intervenciones normativas de las autoridades italianas situadas fuera o incluso en contradicción con dichas garantías. Y, según algunos, teniendo en cuenta los elevados estándares de protección de la libertad religiosa establecidos a nivel internacional (art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), vendrían a constituir peligrosos precedentes en las relaciones con el Estado italiano[56].

En realidad, teniendo en cuenta que una de las partes del Acuerdo de revisión concordataria es la Santa Sede, que de hecho compartió las medidas restrictivas del Gobierno italiano, y sin perjuicio de algunas fundadas perplejidades causadas por el *modus procedendi* de este último[57], no nos encontramos ante una

---

[54] Sobre la primacía de la solidaridad y la opción preferencial por los pobres en la Iglesia, cfr. Papa Francisco, Ex. Ap. *Evangelii gaudium*, cit., n.º 198: «Para la Iglesia, la opción por los pobres es una categoría teológica antes que cultural, sociológica, política o filosófica. Dios les otorga "su primera misericordia". Esta preferencia divina tiene consecuencias en la vida de fe de todos los cristianos, llamados a tener "los mismos sentimientos de Jesucristo" (Flp 2, 5). Inspirada en ella, la Iglesia hizo una *opción* por los pobres entendida como una "forma especial de primacía en el ejercicio de la caridad cristiana, de la cual da testimonio toda la tradición de la Iglesia". (…) Es necesario que todos nos dejemos evangelizar por ellos. La nueva evangelización es una invitación a reconocer la fuerza salvífica de sus vidas y a ponerlos en el centro del camino de la Iglesia» (se sigue la traducción oficial al español en las páginas web de la Santa Sede).

[55] Ilustrativo de este enfoque directo —y para algunos inapropiado— es un episodio que tuvo gran resonancia en los medios de comunicación, pero fue silenciado por un gobierno evidentemente incómodo e impotente. Se trata de la intervención del Cardenal Konrad Krajevski, Limosnero del Papa, que en un día de mayo de 2019, bajando por un estrecho pasaje para acceder al cuadro eléctrico, rompió los sellos en un edificio que llevaba años ocupado ilegalmente en Roma y gestionado por un centro cultural, para reactivar las conexiones que habían sido bloqueadas a causa de su prolongado impago. Más allá de las razones aducidas por el prelado, la ayuda a los pobres, el hecho es que se trataba de un comportamiento que, en el plano objetivo, tiene carácter de delito según la legislación italiana; y además ocurrió en un período de tensiones con el entonces Ministro del Interior, Matteo Salvini, del partido político de la Lega, de manera que tuvo para muchos el significado casi de un desafío a su línea dura en relación con los inmigrantes (cfr. M. Ajello, «"Ha importato il Sudamerica a Roma, uno stile da Chiesa della liberazione". Intervista a Francesco Margiotta Broglio», en *Il Messaggero*, 14 de mayo de 2019). El problema, por lo demás, se habría podido evitar simplemente acudiendo, como hacen todos los ciudadanos, a las oficinas de la empresa concesionaria del Ayuntamiento para pagar la deuda acumulada, que ascendía a unos 300.000 euros.

[56] Para una síntesis, razonada y concreta, de las principales críticas suscitadas por las restricciones impuestas por las autoridades italianas al ejercicio público del culto, véase. A. Licastro, *Il* lockdown *della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, cit., pp. 236 y ss.

[57] Cfr. G. Dalla Torre, «Una Chiesa all'altezza dei tempi», en L. Alici, G. De Simone, P. Grassi (a cura di), *La fede e il contagio. Nel tempo della pandemia. Quaderni di Dialoghi, Speciale*, 2020, Editrice a.v.e., Roma 2020, p. 48: «Sobre las modalidades de adopción de las medidas en cuestión —y más allá del problema más general de la legitimidad constitucional de los actos gubernamentales con los que se han restringido los derechos fundamentales—, ciertamente ha

violación, sino ante una interpretación más amplia y actualizada del instrumento de pactos y de sus garantías, tal vez cuestionable por sus repercusiones inmediatas sobre los fieles pero orientada a la salvaguardia prioritaria del derecho a la salud en una situación de absoluta emergencia, en beneficio sobre todo de los grupos más débiles y vulnerables de la población, según ese compromiso con la «colaboración recíproca para la promoción del hombre y el bien del país» (art. 1) que constituye el principio inspirador del Acuerdo de 1984[58].

De esa interpretación se puede inferir también una confirmación de la función profética que el actual Pontífice quiere imprimir a la acción de la Santa Sede y, más en general, a la Iglesia, y que tiende gradualmente a incidir también en los sistemas de relaciones entre el Estado y la Iglesia de matriz europea, que desde Westfalia tienen su fundamento en el papel, más sólido y tranquilizador, de una Iglesia y de una Santa Sede dedicadas al gobierno pastoral de las comunidades cristianas, con la tendencia a privilegiar el instrumento diplomático y a asegurar las buenas relaciones con los Estados[59], aunque ello evidentemente pueda no ser siempre funcional respecto al anuncio evangélico en un mundo globalizado que contempla un crecimiento aparentemente imparable de las desigualdades y de las diferencias sociales y medioambientales[60].

---

resultado repentina su adopción sin previo acuerdo con la parte eclesiástica (y diría, en general, con las autoridades de las diversas confesiones religiosas). (…) Y esto no por una manía clerical de poder o por pretensiones de soberanía —como alguien ha insinuado—, sino para responder a la lógica que subyace al texto constitucional, que es la explicitada en el artículo 1 del Concordato, según la cual el Estado y la Iglesia están comprometidos a la colaboración recíproca para la promoción del hombre y el bien del país». En términos similares, cfr. M. D'Arienzo, «Per responsabilità. Emergenza coronavirus, autorità ecclesiastica e bene comune», en *Il Regno-att.*, 10/2020, pp. 262-263.

[58] Lo que aquí se dice es diverso de las cuestiones que se han planteado desde la perspectiva interna del ordenamiento jurídico italiano, en tanto que las medidas del gobierno en la fase de emergencia, que han incidido en los derechos fundamentales, entre ellos la libertad religiosa, han suscitado muchas reservas en la doctrina publicística por lo que concierne al respeto de los principios constitucionales y de la normativa pacticia con las confesiones religiosas. Sobre el tema, y con algunas indicaciones bibliográficas, cfr. E. de Marco, «Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da coronavirus», en línea: <http://www.giurcost.org/studi/>, 2/2020, pp. 369-377

[59] Sobre la evolución del papel de la Iglesia en sus relaciones con los Estados, profundamente marcada por el Concilio Vaticano II y por el pontificado innovador del Papa Montini, *vid*. G. Dalla Torre, *La Chiesa e gli Stati. Percorsi giuridici del Novecento*, Studium, Roma 2017, especialmente pp. 98 y ss.

[60] En esta dirección se mueve también el criterio, muy querido por el papa Francisco y repetido varias veces en sus documentos y discursos, según el cual «el tiempo es superior al espacio»: «Darle prioridad al tiempo es ocuparse de *iniciar procesos más que de poseer espacios*. El tiempo rige los espacios, los ilumina y los transforma en eslabones de una cadena en constante crecimiento, sin caminos de retorno. Se trata de privilegiar las acciones que generan dinamismos nuevos en la sociedad e involucran a otras personas y grupos que las llevarán adelante, hasta que fructifiquen en importantes acontecimientos históricos» (Papa Francisco, Ex. Ap. *Evangelii gaudium*, Roma, 24 noviembre 2013, n.º 223) (traducción al español publicada en la página web oficial de la Santa Sede).

En todo caso, la interpretación que subordina el ejercicio de la libertad de culto a la tutela de la salud pública mediante actos del poder ejecutivo no está exenta de riesgos para la Iglesia, puesto que tiende a secundar comportamientos y prácticas institucionales que, cuando menos, se desentienden de los derechos fundamentales e invaden la autonomía de las comunidades religiosas, alentando de hecho un uso arbitrario del poder público que nunca debería ser subestimado por aquellos que se preocupan por la democracia liberal y sus garantías de libertad[61].

Quedan así en el trasfondo las contradicciones de un Papa, Francisco, que parece intolerante de las reglas, como, al parecer de algunos, se ha demostrado también en las circunstancias de la pandemia. En efecto, ha invitado repetidamente a los fieles a observar todas las disposiciones de las autoridades estatales destinadas a contener el contagio, entre ellas las que habían impuesto en Italia, durante la fase de emergencia, una prolongada suspensión de las celebraciones religiosas; y ello incluso a costa de mostrarse en falta de sintonía con algunas declaraciones de los obispos italianos. Sin embargo, el propio Papa, en algunas ocasiones públicas parece no haberlas observado.

Baste pensar en su visita sorpresa a la iglesia de San Marcelo en via del Corso, en Roma, en pleno confinamiento, llegando a pie atravesando una ciudad desierta con la escolta de la gendarmería vaticana, todos sin mascarilla y sin adoptar las otras cautelas previstas (para la entrada en una iglesia: además de la mascarilla, la limpieza de las manos)[62]. O en la circunstancia, hasta hoy no justificada, de que nunca lleva la mascarilla en público, no sólo en el Vaticano sino tampoco en las visitas esporádicas efectuadas a algunas iglesias de Roma[63]. Formalmente, es cierto que está protegido en suelo italiano por una serie de garantías[64], entre las que figura la inmunidad personal a que se refiere el artículo 8 del Tratado Lateranense, que define la persona del Sumo Pontífice como «sagra-

---

[61] Sobre este tema siempre es útil la lectura de la excelente obra de F. Ruffini, *Diritti di libertà* [1926], repr. de la segunda edición (1946), La Nuova Italia ed., Firenze 1975, en el que recuerda la importancia de las tan vituperadas «libertades burguesas» cuando ya el régimen fascista había puesto las bases para su obra de vaciado de las instituciones liberales.

[62] Llama la atención sobre el hecho M. Franco, *Le parole del Papa alla funzione di ieri mattina: «Obbedienza alle disposizioni per fermare il virus». Smentita la linea dei vescovi sulle messe*, cit.

[63] También recientemente, en la reanudación de las audiencias generales del miércoles, que tuvo lugar en el espacio más restringido del Patio de San Dámaso dentro de los Palacios Apostólicos, cuando se había admitido un número limitado de fieles obligatoriamente provistos de mascarilla y a los que se había controlado previamente la temperatura corporal, el Pontífice se presentó sin mascarilla, acercándose a algunas personas e incluso apretando algunas manos sin ninguna precaución. Cfr. F. Giansoldati, «Il Papa (senza mascherina) riprende le udienze per 500 pellegrini, ma saltano le misure anti-Covid», 2 de septiembre de 2020, en <https://www.ilmessaggero.it>.

[64] A este respecto, cabe recordar el artículo 15, co. 2, del Tratado, que prevé la extensión de la garantía de extraterritorialidad a las «iglesias, incluso fuera de Roma, durante el tiempo en que en ellas, sin estar abiertas al público, se celebran ceremonias con la intervención del Sumo Pontífice».

da e inviolable» (pero no su escolta), como se ha observado en la doctrina[65]. Pero no es esa la cuestión, sino el hecho —a juicio de muchos— de que no da buen ejemplo, pidiendo a los fieles que cumplan normas de prevención sanitaria que él mismo no cumple.

6. Mensajes y medidas sobre la Iglesia Universal

La acción de la Santa Sede en tiempo de COVID-19 no se ha limitado al estrecho territorio vaticano y a sus reflejos sobre la realidad italiana, sino que ha ido mucho más lejos, desplegándose rápidamente en una serie de significativos actos de gobierno pastoral y espiritual con efectos que se extienden a toda la Iglesia universal. A este respecto, hay que señalar que la emergencia pandémica, si bien ha hecho necesario el aplazamiento de algunos viajes pastorales ya programados del Pontífice y de otros acontecimientos internacionales presididos por él[66], por otra parte, ha provocado una intensa actividad de diversos organismos de la Santa Sede para sostener y alentar a las comunidades cristianas de todo el mundo y los esfuerzos de toda la comunidad internacional por contener los efectos del virus, subrayando los graves costes sociales y humanos.

Además de los apremiantes llamamientos del Pontífice, este enfoque se recoge ya en un primer mensaje del prefecto del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral, Cardenal Turkson, en el que, tomando nota de la gravedad de la situación a nivel mundial, se animaba a las autoridades civiles de los distintos países, a las estructuras y organizaciones sanitarias, y a los que luchan contra la epidemia, a redoblar sus esfuerzos en este sentido, en espíritu de solidaridad y fraternidad, subrayando que la incidencia del virus tiende a poner más de relieve «las desigualdades graves que caracterizan nuestros sistemas socioeconómicos». Dirigiéndose luego a los fieles, muchos de los cuales estuvieron privados durante la Cuaresma de «algunos signos litúrgicos comunitarios, como la celebración eucarística», recordaba el compromiso «por el bien más grande: la reconquista de la vida, la derrota del miedo, el triunfo de la esperanza»[67].

---

[65] Cfr. N. Colaianni, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., p. 37.

[66] Debido a la pandemia se ha retrasado el viaje apostólico a Malta (Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede, Matteo Bruni*, 23 de marzo de 2020, n.º 0174). También el Encuentro Mundial de las Familias, originalmente previsto en Roma en junio de 2021, y la Jornada Mundial de la Juventud, programada para tener lugar en Lisboa en agosto de 2022 (Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Dichiarazione del Direttore della Sala Stampa della Santa Sede*, Matteo Bruni, 20 de abril de 2020, n.º 0237).

[67] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Messaggio del Prefetto del Dicastero per il Servizio Umano Integrale nel tempo del Coronavirus (Covid-19),* 11 de marzo de 2020, n.º 0156. Dirigiéndose a las comunidades cristianas, se lee entre otras cosas: «A las comunidades más castigadas, recomendamos no vivir todo como una privación. Si no podemos reunirnos en nuestras asambleas para vivir juntos nuestra fe, como solemos hacer, Dios nos ofrece la ocasión para enriquecernos, para descubrir nuevos paradigmas, y reencontrar la relación personal con Él».

Un mes después, el mismo dicasterio, por invitación directa del Papa, creaba, en colaboración con otros dicasterios de la Curia Romana, la *Comisión para la COVID-19* «para expresar la solicitud y el amor de la Iglesia por toda la familia humana ante la pandemia de COVID-19, sobre todo mediante el análisis y la reflexión sobre los desafíos socioeconómicos y culturales del futuro y la propuesta de directrices para afrontarlos»[68].

Además, han sido de particular importancia algunas disposiciones de la Curia romana relativas a la esfera espiritual y sacramental, emanadas ya en la primera fase de la emergencia pandémica, que han introducido excepciones a la disciplina ordinaria para facilitar el acceso de los fieles a los beneficios y gracias espirituales, y para conciliar el ejercicio del culto con las exigencias de protección de la salud pública[69].

Mediante un decreto de la Penitenciaría *Apostólica ex auctoritate Summi Pontificis*, destinado a asegurar la asistencia espiritual a los enfermos y a sus familiares y la cercanía paterna de la Iglesia a su sufrimiento, se han concedido indulgencias especiales a los fieles afectados por la enfermedad COVID-19 y, en las mismas condiciones, a los agentes sanitarios, a los familiares y a todos los que, a cualquier título, incluso con la oración, que se hayan ocupado de ellos[70].

---

[68] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Comunicato del Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale (DSSUI). Commissione per il Covid-19*, 15 de abril de 2020, n.º 0229. Como se lee en el comunicado, la Comisión prevé cinco grupos de trabajo, dedicados respectivamente a la escucha y al apoyo de las Iglesias locales (grupo 1), a la investigación y estudio de la pandemia y a la reflexión sobre la sociedad y el mundo post COVID-19 (grupo 2), a la comunicación sobre la acción de los grupos y con las Iglesias locales (grupo 3), al apoyo de la Santa Sede en sus actividades y relaciones con los países y los organismos internacionales (grupo 4), y a la financiación para apoyar la asistencia de la Comisión a las Iglesias locales y a las organizaciones católicas y su actividad de investigación, análisis y comunicación. Una primera reacción de las actividades de estudio y análisis de la Comisión tuvo lugar con ocasión de la conferencia de prensa titulada «Preparar el futuro, construir la paz en la época del COVID-19» con las intervenciones del Cardenal Sarah y otros dos miembros de la Comisión (Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Conferenza stampa dal titolo «Preparare il futuro, costruire la pace al tempo del Covid-19»*, 7 de julio de 2020, n.º 0376).

[69] Un primer comentario al respecto en V. Pacillo, «Il diritto di ricevere i sacramenti di fronte alla pandemia. Ovvero, l'emergenza da COVID-19 e la struttura teologico-giuridica della relazione tra il fedele e la rivelazione della Grazia», 6 de abril de 2020, en el Dossier *Emergenza Coronavirus*, publicado en <www.olir.it>.

[70] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Decreto della Penitenzieria Apostolica circa la concessione di speciali indulgenze ai fedeli nell'attuale situazione di pandemia,* 20 de marzo de 2020, n.º 0170. El dispositivo del decreto es el siguiente: «Se concede la indulgencia plenaria a los fieles afectados por coronavirus, que se encuentren sometidos a un régimen de cuarentena por disposición de la autoridad sanitaria en hospitales o en las propias casas si, con el ánimo alejado de cualquier pecado, se unen espiritualmente a través de los medios de comunicación a la celebración de la Santa Misa, al rezo del Santo Rosario, a la práctica piadosa del Vía Crucis o a otras formas de devoción, o si al menos recitan el Credo, el Padre Nuestro y una piadosa invocación a la Virgen María, ofreciendo esta prueba con espíritu de fe en Dios y de caridad hacia los hermanos, con la voluntad de cumplir las condiciones habituales (confesión sacramental, comunión eucarística y oración según las intenciones del Santo Padre), tan pronto como les sea posible». En

Al mismo tiempo, la Penitenciaría Apostólica, con su propia nota, declaró que se daba la situación de grave necesidad mencionada en el can. 961, § 2 CIC para poder administrar el sacramento de la reconciliación mediante la absolución colectiva, sin previa confesión individual, «sobre todo en los lugares más afectados por el contagio y hasta que el fenómeno no se reconduzca».Y encomendaba a los obispos diocesanos la aplicación concreta de estas disposiciones «teniendo siempre en cuenta el supremo bien de la salvación de las almas (cfr. can. 1752 CIC)»[71].

Por decreto de la Congregación para el Culto Divino y la Disciplina de los Sacramentos *de mandato Summi Pontificis pro hoc tantum anno 2020*, se disponía además que los ritos de la Semana Santa, en los países afectados por la enfermedad y afectados por las restricciones impuestas por las autoridades civiles sobre concentraciones y movimientos de personas, fueran celebrados por los obispos y presbíteros «sin presencia del pueblo y en un lugar adecuado, evitando la concelebración y omitiendo el intercambio de la paz». En la misma línea, se recomendaba también advertir a los fieles de la hora de inicio de las celebraciones «de modo que puedan unirse en oración en sus casas», indicando como posibles instrumentos de ayuda «los medios de comunicación telemática en directo, no los grabados»[72].

---

el decreto, fechado el 19 de marzo de 2020, se prevé también, teniendo en cuenta la situación de quienes se encuentren en la imposibilidad de recibir el sacramento de la Unción de los enfermos y del Viático, la concesión al fiel de la indulgencia plenaria «en peligro de muerte, siempre que esté debidamente dispuesto y haya rezado habitualmente durante su vida alguna oración».

[71] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Nota della Penitenzieria Apostolica circa il Sacramento della Riconciliazione nell'attuale situazione di pandemia*, 20 de marzo de 2020, n.º 0170. En la nota, firmada por el Cardenal Piacenza y fechada el 19 de marzo de 2020, además de algunas recomendaciones prácticas para la celebración individual de la reconciliación sacramental, se precisa que «corresponde siempre al Obispo diocesano determinar, en el territorio de la propia circunscripción eclesiástica y en relación con el nivel de contagio pandémico, los casos de grave necesidad en los que sea lícito impartir la absolución colectiva: por ejemplo, a la entrada de los departamentos hospitalarios, cuando se encuentren hospitalizados los fieles infectados en peligro de muerte, empleando, en la medida de lo posible y con las debidas precauciones, los medios de amplificación de la voz para que se oiga la absolución. Evalúe la necesidad y la conveniencia de crear, en caso necesario, y de acuerdo con las autoridades sanitarias, grupos de "capellanes hospitalarios extraordinarios", incluso con carácter voluntario y respetando las normas de protección contra el contagio, para garantizar la necesaria asistencia espiritual a los enfermos y a los moribundos. Allí donde los fieles se encontrasen en la dolorosa imposibilidad de recibir la absolución sacramental, se recuerda que la contrición perfecta, procedente del amor de Dios amado por encima de todo, expresada por una sincera petición de perdón (la que en el momento del penitente es capaz de expresar) y acompañada por el *votum confessionis*, es decir, por la firme resolución de recurrir, cuanto antes, a la confesión sacramental, obtiene el perdón de los pecados, incluso mortales (cfr. CCC, n.º 1452)».

[72] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Decreto della Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti. In tempo di Covid-19*, 25 de marzo de 2020, n.º 0181. El decreto, firmado por el Prefecto Cardenal Sarah y expresamente extendida a los seminarios, colegios sacerdotales, monasterios y comunidades religiosas, preveía también una serie de indicaciones precisas para las principales celebraciones de la Semana Santa y permitiendo, a juicio del Obispo diocesano, el posible traslado a otra fecha («por ejemplo, los días 14 y 15 de septiembre») de las

Análogas indicaciones para las celebraciones pascuales fueron difundidas por la Congregación para las Iglesias Orientales, con explícita invitación dirigida a quienes se encuentran a la cabeza de las Iglesias *sui iuris* a establecer «disposiciones en sintonía con las instrucciones que las Autoridades Civiles han establecido para contener el contagio y favorecer tal conducta con las otras Iglesias cristianas, católicas o no, presentes en el mismo territorio»[73].

7. Observaciones finales

La incidencia de la emergencia pandémica en el ejercicio público del culto en el Estado de la Ciudad del Vaticano constituye sólo una parte de una acción más amplia y estructurada puesta en práctica por la Santa Sede a nivel universal para contener los efectos de esta grave emergencia.

El elemento común e inspirador de los numerosos mensajes y medidas asumidos por la Santa Sede en esta ocasión, también en relación con el gobierno del pequeño Estado vaticano, fue la invitación apremiante, dirigida, por un lado, a los fieles católicos y no católicos, a estrecharse todos juntos, superando las diferencias e incluso las posibles divergencias sobre las medidas adoptadas por las autoridades civiles, para comprometerse en un esfuerzo común de asistencia —médica y/o espiritual según sus funciones— en favor de los enfermos y de sus familiares y para luchar eficazmente contra el contagio; y por otro, a los gobiernos para apoyar económicamente la recuperación, sobre todo en defensa de los más débiles y expuestos a los efectos sociales de la pandemia en curso. Esto implica también un profundo replanteamiento de nuestra sociedad, donde las fuertes disparidades y desigualdades sociales —alimentadas por los numerosos conflictos, por un mal uso de los recursos públicos y por las divisiones internacionales e internas, basadas en el concepto restringido de seguridad nacional— penalizan a los más débiles y a los marginados.

A este respecto, la emergencia pandémica se ha convertido, desde la perspectiva de la Santa Sede, en un emblema de los profundos desequilibrios de la sociedad global y de los criterios de los sistemas socioeconómicos y políticos, juzgados por su capacidad de responder en términos de solidaridad concreta a las necesidades primarias, de vida y de asistencia de las personas, y estímulo para una revisión de los estilos de vida y de las estructuras sociales y económicas a nivel global[74].

---

expresiones de la piedad popular y de las procesiones que enriquecen tradicionalmente los días de la Semana Santa y del Triduo Pascual.

[73] Sala Stampa della Santa Sede, Bollettino, *Indicazioni della Congregazione per le Chiese Orientali circa le Celebrazioni Pasquali nelle Chiese Orientali Cattoliche*, 25 de marzo de 2020, n.º 0182.

[74] Para una primera profundización de las perspectivas de renovación social y económica abiertas por la pandemia y deseadas por la Santa Sede, *vid*. L. Alici, G. de Simone, P. Grassi (a cura di), *La fede e il contagio. Nel tempo della pandemia. Quaderni di Dialoghi, Speciale*, 2020, cit., en particular la sección titulada «La responsabilità del futuro», con colaboraciones de numerosos es-

Se puede afirmar sin duda que, en el contexto de esta emergencia global, la de la Santa Sede ha sido una de las voces más fuertes y autorizadas a nivel internacional en favor de la primacía de la protección de la salud pública y de las medidas de protección de las personas, sobre todo de las más pobres y menos protegidas por los sistemas sanitarios, contra las razones dominantes de la economía, apoyadas por muchos gobiernos, que son contrarias a normativas restrictivas por los efectos negativos que tienen sobre los intercambios comerciales y la producción.

Desde esta perspectiva, los derechos de libertad también pueden sufrir limitaciones, aunque sean significativas, si son temporales y limitadas, y tienen como función exclusivamente perseguir ese objetivo.

La libertad religiosa constituye un derecho fundamental de la persona humana, reconocido a nivel internacional como la primera de las libertades históricamente adquiridas. Su protección representa para los creyentes una de las garantías más importantes ofrecidas por el Estado de derecho y los regímenes democráticos. Para los cristianos, además, hunde sus raíces en la misma Revelación[75]. No obstante, cualquier restricción temporal y externa (ejercicio del culto público) a este derecho de libertad, si así lo ordena la autoridad civil para proteger mejor la salud pública en un contexto de emergencia pandémica grave, de la que son especialmente víctimas los más débiles y vulnerables de la sociedad, no sólo están permitidas por la normativa internacional[76], sino que son necesarias —según la Santa Sede— incluso a costa de poner al día tradiciones y equilibrios normativos ya consolidados.

En efecto, esta libertad se funda en la misma dignidad de la persona humana[77] y encuentra en ella también sus límites, inspirados en el principio moral de la responsabilidad personal y social[78] y en el debido sentido de solidaridad con los más pobres y vulnerables, que ocupan «un lugar privilegiado en el Pueblo de Dios»[79]. En esencia —este es el mensaje que parece provenir de la Santa Sede— la tutela del derecho a la libertad religiosa, por importante que sea, y aunque sea concebida como fundamento de las relaciones entre la Iglesia y las autoridades civiles, no puede ser nunca para estas últimas un pretexto para debilitar la primacía que corresponde a la protección de la vida humana y al cuidado de los más débiles.

---

tudiosos entre los que se cuentan Luigi Alici, Franco Miano, Ugo Villani, Stefano Zamagni, Romano Prodi, Gian Candido De Martin y Luciano Caimi.

[75] Cfr. Concilio Vaticano II, Decl. *Dignitatis humanae*, Roma, 7 diciembre 1965, n.º 9.

[76] La referencia obligada, al menos para los países europeos, ha de ser el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que explícitamente prevé la protección de la salud pública entre las razones que pueden justificar limitaciones a la libertad de manifestar la propia religión o el propio pensamiento.

[77] Cfr. Concilio Vaticano II, Decl. *Dignitatis humanae*, n.º 2a.

[78] Cfr. Concilio Vaticano II, Decl. *Dignitatis humanae*, cit., n.º 7.

[79] Papa Francisco, Ex. Ap. *Evangelii gaudium*, cit., n.º 197.

III. AMÉRICA

Capítulo 12

La pandemia y la libertad religiosa en la Argentina: algunas reflexiones

Juan G. Navarro Floria
Pontificia Universidad Católica Argentina

SUMARIO: 1. Las primeras percepciones.—2. Los falsos dilemas.—3. Las condiciones para restringir la libertad religiosa (y otros derechos fundamentales).—4. Las medidas gubernamentales en la Argentina: 4.1. *La actuación del Congreso*. 4.2. *La actuación del poder judicial*.—5. Las normas provinciales: 5.1. *Primeras medidas*. 5.2. *Habilitaciones parciales*. 5.3. *Después del DNU 520*. 5.4. *Después del DNU 605*. 5.5. *Después del DNU 677/20*. 5.6. *Después del DNU 714/20*. 5.7. *A modo de síntesis*.—6. La afectación de la vida religiosa: 6.1. *La acción social de las comunidades religiosas*. 6.2. *La predicación*. 6.3. *El culto y las celebraciones religiosas*. 6.4. *La asistencia religiosa*. 6.5. *Funerales y exequias*.—7. La respuesta de las confesiones religiosas.—8. La necesidad de acuerdos.—9. Los nuevos desafíos: 9.1. *Libertad religiosa, privacidad e información*. 9.2. *Jaque al secreto religioso*. 9.3. *Práctica religiosa virtual o a distancia*.—10. Conclusiones.

1. Las primeras percepciones

A poco de iniciadas en la Argentina las medidas de combate a la pandemia del coronavirus COVID 19, publiqué un trabajo[1] donde me preguntaba en él de qué manera esas medidas afectaban la libertad religiosa de personas y de comunidades religiosas, dejando planteada la duda acerca de su constitucionalidad, convencionalidad y legalidad.

Transcurridos ya siete meses en los que esas medidas se han profundizado y ganado en complejidad, y sin que todavía se avizore un fin de la pandemia y del consiguiente estado de excepción, parece conveniente hacer una nueva evaluación de la situación.

No me propongo analizar todas las implicancias que tiene esta situación, ni estoy en condiciones de hacerlo. El propósito de estas líneas está acotado a examinar cómo la libertad religiosa ha sido afectada y qué herramientas han sido

[1] «Estado, religión y ley en tiempos de emergencia sanitaria: ¿la libertad religiosa en cuarentena?», *El Derecho, Diario*, Tomo 286, fecha: 08-04-2020, cita digital: ED-CMXV-48.

utilizadas, con mayor o menor fortuna, por los gobiernos de los distintos niveles del Estado en la Argentina. Aquel trabajo preliminar constataba algo que se ha venido confirmando: estamos ante la primera pandemia de la globalización, dicho esto en varios sentidos. La pandemia se convirtió en tal y se extendió literalmente por todo el mundo en un término de no más de dos meses, gracias a la interconexión mundial y a los viajes de personas que diseminaron el virus rápidamente, con una velocidad y extensión espacial que no tuvo ninguna otra de las pandemias previas que azotaron a la humanidad. Por otra parte, la instantaneidad de las comunicaciones permite que podamos llevar la cuenta al instante de personas enfermas, curadas o fallecidas en todo el mundo. Nunca antes había ocurrido algo así.

La densidad y cobertura de las redes comunicacionales permiten otra circunstancia inédita: conocer al instante las reacciones de cada país y cada comunidad, incluso de las distintas comunidades religiosas. Podemos saber al instante lo que ocurre en el interior de cada una de ellas, lo que dicen y deciden sus líderes y cómo reaccionan frente a la enfermedad y a las medidas gubernamentales. Del mismo modo, somos testigos «en directo» de una lucha contra la enfermedad que es también global, y de cada avance o esperanza en el descubrimiento de vacunas o tratamientos. Claro: no estamos seguros de que cuando alguno se compruebe eficaz vaya a tener una disponibilidad realmente universal, o si prevalecerá la lógica del lucro y del mercado. Pero si eso ocurre, la humanidad entera estará atenta.

Varias cuestiones que señalamos al comienzo de la pandemia se han visto corroboradas en los meses siguientes. Esto por supuesto varía de país a país, tanto en su verificación concreta como en su intensidad. En el caso de la Argentina, comprobamos que:

a) Las prácticas religiosas se han visto seriamente afectadas por las medidas restrictivas tomadas por los gobiernos, y por las propias confesiones religiosas.

b) Las restricciones impuestas han afectado la libertad religiosa de las personas y de las comunidades junto con la afectación a otros derechos fundamentales.

c) Desde el punto de vista formal las medidas de restricción han dejado que desear. Esto, en el caso concreto de la Argentina, hace dudar de su constitucionalidad y de su conformidad con los estándares impuestos por los tratados internacionales de derechos humanos.

d) La actitud de las autoridades de las confesiones religiosas, lejos de ser confrontativa, ha sido de colaboración con las autoridades públicas y sumisión a sus mandatos.

El transcurso del tiempo, y el cotejo con la evolución de la situación en lo que hace a esta materia en otros países, hace pensar que lejos de superarse las

dificultades algunas luces amarillas están virando al rojo. Por otra parte, una situación que es inédita plantea problemas también novedosos, que hay que comenzar a pensar.

2. Los falsos dilemas

La situación ha sido pródiga en falsos dilemas, que resultan funcionales para la política menor pero no ayudan a encontrar salidas adecuadas. Uno de esos dilemas se ha formulado más o menos así: «cuarentena o muerte». Quienes lo postulan afirman que el COVID 19 es una enfermedad mortal para la que no existe cura[2]; que la única forma de evitar una propagación descontrolada que cause muchas muertes y colapse el sistema sanitario es el aislamiento forzado de las personas; y que cuestionar ese aislamiento es optar por la muerte (propia o ajena), lo que resulta inadmisible. Llevado ese razonamiento al tema que nos ocupa, supondría postular que habilitar la práctica religiosa conlleva un riesgo mortal, y que en el dilema entre practicar la religión y cuidar la vida y la salud mediante el aislamiento hay que optar de modo irrestricto por esto último.

Poner la práctica religiosa y el cuidado de la salud como elecciones antitéticas es una falacia. Supone pensar que quienes demandan espacios de libertad para la práctica religiosa desprecian la vida y no tienen interés en cuidar la salud propia o ajena, lo que claramente no es cierto. Siempre que hay alguna suerte de «competencia de derechos» se debe procurar la armonización y no la oposición. En todo caso, quien afirma que permitir la práctica religiosa implica un riesgo cierto para la salud pública debería probarlo. Es cierto que han existido en el mundo casos en los que reuniones religiosas masivas han sido ocasión para la multiplicación de contagios. Pero seguramente en esas ocasiones faltaron las precauciones sanitarias que pueden tomarse y que al menos deberían disminuir mucho el riesgo.

En estas discusiones que ponen el cuidado de la salud por encima de cualquier otro valor, subyace una idea que no es del caso discutir acá pero que vale la pena poner a la luz: pensar que la vida material es el valor supremo que se impone a cualquier otro. Por supuesto, no es innegable que toda vida vale, y tiene un valor eminente. Ciertamente hay que cuidar y honrar la vida. Pero ¿a cualquier precio? La Iglesia Católica canoniza a los mártires, que han sido capaces de sacrificar su propia vida física por mantenerse fieles a la fe. Las «religiones civiles» también «canonizan» a sus héroes, que han sabido sacrificar su vida en pos de un ideal, llámese la Patria, la libertad o cualquier otro. Cierta-

[2] En verdad no está clara todavía cuál es su real tasa de mortalidad. Sí parece cierto que afecta de modo desigual según los rangos etarios, castigando mucho más significativamente a los ancianos que a los jóvenes, y algo más a los varones que a las mujeres. Por lo que cabe pensar que las medidas de prevención podrían ser razonablemente segmentadas en lugar de imponerse del mismo modo a todos sin distingos o adaptaciones.

mente, nadie postula que haya que perder la vida por ir a misa o a la oración del viernes en la mezquita. Pero conviene pensar en el orden de los valores.

Desde otro punto de vista, es posible poner la pandemia en un contexto más amplio. En la Argentina en el año 2018, último del que se disponen estadísticas desagregadas, ocurrieron 336.823 defunciones[3]. Muchas de ellas, por causas evitables. Por ejemplo, 780 muertes por desnutrición, o 4.353 por accidentes de automotores. Los fallecidos por influenza o gripe común fueron casi 32.000. La gripe se contagia del mismo modo que el coronavirus COVID-19, pero a nadie se le ocurre disponer el aislamiento obligatorio o prohibir las celebraciones religiosas para evitarla. El COVID 19 tiene una tasa de mortalidad más alta que la gripe (2% contra un 0,5%), pero también afecta más gravemente a las personas de más edad (es la segunda causa de muerte entre los mayores de 85 años).

Durante los primeros siete meses de aislamiento o distanciamiento obligatorio, impuesto a mitad de marzo y prolongado hasta el momento de escribir estas líneas en octubre de 2020, en la Argentina se registraron unas 20.000 muertes atribuidas al COVID-19. En muchos de esos casos se trataba de personas con «co-morbilidades», es decir, con otras enfermedades graves que asociadas al COVID provocaron la muerte. Así y todo, entre abril y junio de 2020 el total de muertes en la Argentina fue menor que el total en igual período del año anterior. No hay todavía cifras completas y confiables, pero no parece por ahora ni que el COVID 19 determine un aumento significativo del número total de fallecimientos, ni que desplace como causa de muerte a otras enfermedades contagiosas para cuya prevención nunca se ha pensado en medidas tan drásticas como las tomadas ahora.

3. Las condiciones para restringir la libertad religiosa (y otros derechos fundamentales)

El «Aislamiento Social Preventivo Obligatorio» (ASPO), conocido coloquialmente como «cuarentena» (en inglés se utiliza el término «lockdown») fue impuesto en la Argentina por Decreto del Poder Ejecutivo[4] en el mes de marzo, y extendido por sucesivos nuevos decretos más o menos cada quince o vente días. Todos ellos contuvieron en sus fundamentos el reconocimiento de que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por razones de salud pública únicamente por ley, no obstante lo cual la urgencia autorizaba el recurso al decreto, aferrándose a una temprana sentencia judicial que convalidó las primeras medidas de restricción de derechos[5].

---

[3] <http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2020/01/Serie5-Nro62.pdf>. En 2019 las muertes totales en el país fueron 339.691.

[4] DNU 297/2020, BO 20/3/2020

[5] C., J. A. c/ Estado Nacional, Presidencia de la Nación y otro s/ amparo Ley 16.986, Cámara Federal de Tucumán, 11/04/2020», según la reiterada cita.

El artículo 27 del Pacto de San José de Costa Rica admite que «*En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social*»[6]. Pero ni aún en esas circunstancias se admite la suspensión de algunos derechos fundamentales, entre ellos la libertad de conciencia y religión. Si un Estado acude a esta suspensión excepcional de derechos debe informarlo de inmediato a la OEA.

La primera condición que tiene el Estado a la hora de limitar derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales, es que esa limitación debe estar dispuesta por ley. Dice el artículo 30 CADH: «*Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas*»[7].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una de sus primeras opiniones consultivas (OC 6/86), ha aclarado ese concepto: «la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes».

Es verdad que ante un peligro grave e inminente el ordenamiento jurídico prevé procedimientos de excepción, como es el caso en la Argentina de los Decretos de Necesidad y Urgencia, a los que ha recurrido el Gobierno nacional. Temporalmente y hasta que se cumpla el procedimiento constitucional reglamentado legalmente para esos casos, el DNU puede ser equiparado a una ley en el sentido definido por la Corte Interamericana. Pero no es claro que pueda decirse lo mismo de decretos o resoluciones provinciales o municipales, que invaden competencias de órganos superiores.

Además, toda restricción de derechos debe ser de interpretación estricta y tener el menor alcance posible, sin que pueda eliminar por completo el goce de los derechos en cuestión (en este caso, la libertad religiosa).

En tercer lugar: no cualquier motivo autoriza a limitar los derechos de la libertad religiosa en su faz externa o pública (porque la interna no admite res-

---

[6] En sentido coincidente el artículo 4.1 del PIDCP.

[7] También la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 14.3, y la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación fundada en la Religión o las Convicciones de la ONU de 1981 (art. 1.3), exigen una ley formal para la limitación de la libertad religiosa.

tricción). Uno de esos motivos es la «salud pública». No hay duda al respecto. Sin embargo, las medidas que se tomen deben estar directamente dirigidas a la protección de la salud pública, y ser proporcionales al riesgo. No sería admisible imponer restricciones que no sean realmente exigidas por el cuidado de la salud pública, si es ese el motivo que se invoca.

Esto significa que hay que hacer una correcta ponderación de los derechos implicados, evitando ponerlos en conflicto y buscando garantizar en la mayor medida posible el goce de todos ellos. En el caso concreto, la preocupación por la salud pública no puede eliminar el goce de la libertad religiosa, si hay alguna forma de compatibilizar el ejercicio simultáneo de ambos derechos.

Los decretos argentinos que impusieron el aislamiento recuerdan lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Declaración 1/20 denominada «COVID-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectivas de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales», del 9 de abril[8], según la cual «*la consideración que las medidas que puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de los derechos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos*». Pero a pesar de la gran extensión de los considerandos de esos decretos, nunca explicaron de qué manera la prohibición de celebraciones religiosas, u otras restricciones, cumplían con esas exigencias.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el 10 de abril de 2020 su Resolución 1/2020. Realiza allí extensas consideraciones en las que, lamentablemente, no hay ninguna mención a la libertad religiosa. En la parte resolutiva formula una serie de recomendaciones a los gobiernos, entre ellas recordar que «*Las medidas que los Estados adopten, en particular aquéllas que resulten en restricciones de derechos o garantías, deben ajustarse a los principios «pro persona», de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población, por sobre cualquier otra consideración o interés de naturaleza pública o privada*» (punto 3.f); que deben «*Asegurar que toda restricción o limitación que se imponga a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia COVID-19 cumpla con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, dichas restricciones deben cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y, por ende, resultar estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud*» (punto 20); que «*la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación*», que «*las disposiciones que*

[8] Ver Bellocchio, Lucía, «COVID-19 y derechos humanos. La respuesta de los órganos interamericanos de protección de derechos humanos frente a la pandemia», *Revista de Derecho Administrativo*, mayo 2020, 29/5/2020.

sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido» y que se adopten sin incurrir en discriminación por, entre otros motivos, razón de la religión (punto 21). La Comisión pide expresamente a los Estados «*Abstenerse de suspender… la libertad de conciencia y religión*» (punto 23).

En un comunicado posterior[9] la Comisión recordó «*que el Estado de Derecho en un sistema democrático implica una división de las funciones estatales y, a la vez, un sistema de controles para el ejercicio de dichas funciones. Este sistema de control institucional debe garantizarse con particular énfasis en los contextos de emergencia*», reafirmando «*el rol fundamental de la independencia y de la actuación de todos los poderes públicos y las instituciones de control, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado aún en contextos de excepción*».

Los sucesivos decretos del Presidente de la Nación Argentina, sin embargo, a pesar de contar con muy extensas fundamentaciones, no incluyeron ninguna explicación destinada a justificar específicamente las restricciones a la libertad religiosa (como en cambio sí lo hicieron respecto de otras libertades, como la de transitar, o entrar y salir del país). El Gobierno se limitó a imponer prohibiciones sin justificarlas en concreto.

La Organización Mundial de la Salud por su parte emitió el 7 de abril de 2020 una «guía interina» denominada «Consideraciones prácticas y recomendaciones para líderes religiosos y comunidades basadas en la fe en el contexto del COVID-19». Ahí se comienza por reconocer que las comunidades de fe y sus líderes son «una fuente primaria de apoyo, confort, guía y cuidado directo de la salud y servicio social» para las comunidades a las que sirven, destacando el papel positivo que pueden cumplir en la promoción de la salud de los fieles. En ellas recomienda (pero no impone) evitar «grandes» reuniones religiosas cuando sea posible, y en el caso de que no puedan reemplazarse por reuniones virtuales tomar una serie de medidas para limitar al mínimo el contacto entre los participantes y asegurar la higiene. Aconseja medidas para cumplir los rituales religiosos de disposición de los cadáveres de manera segura, y provee una serie de indicaciones que suponen el respeto en la medida de lo posible de las prácticas religiosas. Esta guía sin embargo nunca fue invocada por las autoridades argentinas.

[9] Del 9 de junio de 2020: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/130.asp>.

4. Las medidas gubernamentales en la Argentina

En la Argentina el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 297/2020[10] impuso el «aislamiento social, preventivo y obligatorio» en todo el país y en ese marco prohibió los «*eventos […] religiosos, […] que impliquen la concurrencia de personas*» (art. 5).

Esa fórmula habría de repetirse en las normas posteriores, y en las dictadas por provincias y municipios, con ligeras variantes. Obviamente, incluye a todo «evento religioso», porque no se comprende qué «evento» podría realizarse sin «concurrencia de personas»[11]. Nótese que no se establece un mínimo de asistentes para incurrir en la prohibición.

Respecto del uso de los DNU como herramienta para «legislar» conviene recordar que el artículo 99 de la Constitución Nacional dice: «*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo*». Sin embargo, a continuación agrega: «*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros*». Los DNU deben ponerse en conocimiento inmediato del Congreso. La Constitución difiere a una ley la regulación de «*el trámite y los alcances de la intervención del Congreso*». Esa ley es la número 26.122, de julio de 2006, que contiene una trampa: dice que los DNU sólo pierden vigencia si son rechazados por ambas cámaras del Congreso. Por lo tanto, basta con que una de ellas los apruebe para que queden convalidados con fuerza de ley[12].

El DNU 408/2020[13], que prorrogó las medidas de aislamiento hasta el 10 de mayo, delegó en los gobernadores de provincia decidir excepciones, pero prohibió que entre ellas estuvieran los «*Eventos públicos y privados: sociales, culturales, recreativos, deportivos, religiosos y de cualquier otra índole que implique la concurrencia de personas*» (art. 4)[14]. Las medidas no difieren demasiado de las tomadas

---

[10] BO 20/3/2020.

[11] Un «evento» es un acontecimiento imprevisto. Sin embargo, el Diccionario ha acogido como «americanismo» el uso del término como sinónimo de «suceso importante y programado, de índole social, académica, artística o deportiva», que es el sentido en que lo utiliza el decreto analizado.

[12] El actual Gobierno de la Argentina cuenta con mayoría absoluta en el Senado, no así en la Cámara de Diputados. Para dictar una ley necesita conseguir mayoría en ambas Cámaras, pero si opta por un DNU le alcanza con su mayoría propia en el Senado. Los intentos de cuestionar judicialmente la existencia de las condiciones de necesidad y urgencia que justificarían el uso de esta herramienta han fracasado sistemáticamente, lo mismo que las impugnaciones a esta ley.

[13] Convalidado por Resolución 49/2020 del Senado de la Nación (BO 22/7/20).

[14] La prohibición se mantuvo en los mismos términos y sin excepciones en el DNU 459/2020 (art. 10) (convalidado por Resolución 459/20 del Senado de la Nación del 4/6/20, BO 22/7/20),

en algunos otros países (no en todos, no con la misma rigurosidad), aunque sí su prolongación en el tiempo, y también su estrictez al no prever excepciones, más allá de lo que luego diremos.

El 15 de mayo, por Decisión Administrativa 810/2020[15] se autorizaron «en todo el territorio nacional, con excepción del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)», las «*Actividades religiosas individuales en iglesias, templos y lugares de culto de cercanía, correspondientes a la Iglesia Católica Apostólica Romana y entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos. En ningún caso, tales actividades podrán consistir en la celebración de ceremonias que impliquen reunión de personas*» (art. 1).

Es decir: se autorizó, sólo en parte del país, la concurrencia estrictamente individual a los templos, pero no «ceremonias». La norma no explica qué ceremonia podría existir sin «reunión de personas». Para esa concurrencia no se exige el certificado de circulación requerido para quienes desarrollan otras actividades autorizadas (art. 3), sin el cual teóricamente no es posible salir del domicilio.

Una nueva extensión de las medidas de aislamiento social obligatorio se produjo mediante el DNU 520/2020[16], que mantuvo hasta el 28 de junio restricciones a la circulación de personas, impuso «reglas de conducta generales»[17], y el dictado de protocolos para las actividades económicas, deportivas, artísticas y sociales que se fueran habilitando en las distintas jurisdicciones. Ese DNU ordenó en cierta forma disposiciones anteriores dispersas.

El artículo 9 mantuvo para la mayor parte del territorio nacional la prohibición de «*eventos en espacios públicos o privados, […] religiosos y de cualquier otra índole con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas*», con lo que deberían considerarse autorizadas las celebraciones y reuniones religiosas con hasta diez personas. Acaso el número haya tenido en cuenta el número mínimo de varones judíos que deben reunirse para la celebración del shabat, aunque la norma no lo dice,

---

que prorrogó las medidas de aislamiento hasta el 24 de mayo; y en el DNU 520/20 que dispuso igual prórroga hasta el 28 de junio en sólo parte del país, y en otros posteriores.

[15] BO 16/5/2020. La Decisión entró en vigencia al día siguiente de su publicación. Las «Decisiones Administrativas» son los actos normativos dictados por el Jefe de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo nacional, en el ámbito de su competencia (en este caso, de la competencia delegada por el Presidente en los DNU ya mencionados).

[16] BO 8/6/2020 (convalidado por Resolución 72/2020 del Senado de la Nación recién el 23/7/20, BO 27/7/20). El mismo DNU mantiene también la restricción de otros derechos fundamentales, como la prohibición de circulación interna o el cierre de fronteras con la prohibición de entrar y salir del país; todo ello sin que nunca se haya dictado el «estado de sitio», que es la condición expresa que pone la Constitución Nacional para poder restringir esos derechos (art. 23).

[17] «*Durante la vigencia del "distanciamiento social, preventivo y obligatorio" las personas deberán mantener entre ellas una distancia mínima de DOS (2) metros, utilizar tapabocas en espacios compartidos, higienizarse asiduamente las manos, toser en el pliegue del codo, desinfectar las superficies, ventilar los ambientes y dar estricto cumplimiento a los protocolos de actividades y a las recomendaciones e instrucciones de las autoridades sanitarias provinciales y nacional*» (art. 5).

ni justifica de alguna otra manera la elección del número. En cambio, para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que concentra la mayor población del país, y para parte de las provincias del Chaco, Córdoba, Chubut y Río Negro, mantuvo el aislamiento estricto, incluyendo la prohibición absoluta de «*Eventos públicos y privados […] religiosos […] que impliquen la concurrencia de personas*» (art. 15), cualquiera fuera su número[18].

El 29 de junio se dispuso una nueva prórroga, esta vez hasta el 17 de julio, manteniendo la división del país en dos zonas: una sujeta a «distanciamiento social obligatorio» y otra a «aislamiento social obligatorio»[19], siempre «*con el objeto de proteger la salud pública, lo que constituye una obligación indelegable del Estado Nacional*» (art. 1). El régimen de «distanciamiento social»[20] admitió ciertas «actividades sociales» guardando protocolos que debían aprobar las autoridades locales, pero mantuvo la prohibición «*de eventos en espacios públicos o privados […] religiosos […] con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas*», salvo las excepciones que dispusiera el Jefe de Gabinete de Ministros (art. 10). En cambio en el área del país sujeta a aislamiento obligatorio, se mantuvo la prohibición absoluta de eventos públicos y privados religiosos con concurrencia de personas (art. 19), con sanciones penales para el caso de incumplimiento.

En la misma fecha el Jefe de Gabinete de Ministros[21] exceptuó del aislamiento obligatorio a la Ciudad de Córdoba para la realización de «*Reuniones Familiares, Iglesias y Templos de Culto de hasta DIEZ (10) personas*» (sic[22]), y a la provincia de Santa Fe «*para la práctica de actividades religiosas con concurrencia de hasta TREINTA (30) personas*». Es incomprensible y no mereció ninguna explicación la diferencia de cantidad de personas, en dos provincias vecinas y muy similares en su demografía.

El 20 de julio[23] se dispuso exceptuar el Aislamiento Obligatorio en la Ciudad de Buenos Aires a «*Cultos (tareas administrativas, celebraciones en línea, rezo individual con aforo y tope de hasta 10 personas)*», en las condiciones que determinase la autoridad local. El modo de expresarlo no pudo ser más desafortunado. Lo que parece querer decir la norma es que el personal administrativo de las instituciones religiosas podría concurrir a trabajar, y que los fieles podrían asistir a los lugares de culto con un máximo de diez personas por vez a rezar en

---

[18] La Decisión Administrativa 963/2020 (BO 3/6/2020) exceptuó del ASPO, para la provincia de La Rioja, las «actividades religiosas», sin otra precisión.

[19] DNU 576/20, BO 29/6/2020 (convalidado por Resolución 73/2020 del Senado de la Nación, BO 27/7/20).

[20] Las reglas mencionadas en la nota 18.

[21] Decisión Administrativa 1146/2020, BO 29/6/20.

[22] Es curiosa la expresión «Templos de Culto» (con mayúsculas en la norma), como si hubiera otra clase de templos que no fuesen para el culto religioso. Siendo que además algunos locales de culto (que hubiera sido la denominación más apropiada) no son propiamente templos, como es el caso de las sinagogas.

[23] Decisión Administrativa 1289/2020, BO 20/7/20.

forma individual (¿desde cuándo la oración individual requiere de permiso del Gobierno?); y realizarse celebraciones litúrgicas sin pueblo, pero transmitidas digitalmente[24]. Es igualmente irrazonable el «tope de diez personas» impuesto con carácter general: puede ser mucho para una pequeña capilla, y arbitrario para un templo de grandes dimensiones. Lo cierto es que las celebraciones religiosas seguían prohibidas.

El DNU 605/2020[25] reglamentó el «distanciamiento social preventivo y obligatorio», aplicable hasta el 2 de agosto de 2020 en la mayor parte del territorio nacional[26], pero mantuvo vigente la prohibición de «*eventos en espacios públicos o privados, … religiosos […] con concurrencia mayor a diez personas*» (art. 9); y mantuvo el Aislamiento obligatorio en la Ciudad de Buenos Aires, las provincia de Jujuy, y parte de las provincias de Buenos Aires y el Chaco con prohibición absoluta de «*eventos públicos y privados religiosos que impliquen la concurrencia de personas*» (art. 18).

El DNU 641/2020[27] mantuvo normas similares vigentes hasta el 16 de agosto, ampliando las zonas con aislamiento obligatorio y añadiendo la prohibición (bajo amenaza de sanción penal) de reuniones sociales y familiares incluso en domicilios o lugares privados, lo que es claramente inconstitucional. Respecto de los «eventos religiosos» con concurrencia de hasta diez personas en las zonas sujetas al DISPO (los únicos autorizados) la norma dijo que «*Los mismos deberán realizarse, preferentemente, en lugares abiertos, o bien respetando estrictamente el protocolo que incluya el distanciamiento estricto de las personas que no puede ser inferior a DOS (2) metros, y en lugares con ventilación adecuada, destinando personal específico al control del cumplimiento de estas normas*». Ese tipo de «eventos» siguieron prohibidos, lo mismo que los que supusieran «concurrencia de personas», cualquiera fuera su número, en las zonas sujetas al ASPO[28].

El DNU 677/2020[29] extendió las medidas hasta el 30 de agosto, siempre «*con el objeto de proteger la salud pública*». La mayor parte del territorio nacional siguió sometida al «distanciamiento social obligatorio» con restricciones a la circulación, medidas sanitarias, restricción a las actividades económicas y sujeción de las autorizadas, lo mismo que de actividades deportivas y artísticas, a protocolos rígidos. Se mantuvo la prohibición de «*eventos […] religiosos en espacios públicos o privados con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas. Los mismos deberán*

---

[24] ¿Es razonable pensar que un sacerdote necesite permiso gubernamental para transmitir por vídeollamada o por Zoom o similar una eucaristía que celebra sólo en su casa?

[25] Del 18/7/2020, BO 18/7/2020.

[26] Con el alcance indicado en nota 18.

[27] BO 2/8/2020

[28] AMBA, provincia de Jujuy y parte de las provincias de La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Cabe notar que con el correr de las semanas y contra lo que podría haberse esperado, se fueron ampliando las zonas sujetas a aislamiento obligatorio, dejando sin efecto los permisos previos dados para ellas.

[29] BO 16/8/2020.

realizarse, preferentemente, en lugares abiertos, o bien respetando estrictamente el protocolo que incluya el distanciamiento estricto de las personas que no puede ser inferior a DOS (2) metros, y en lugares con ventilación adecuada, destinando personal específico al control del cumplimiento de estas normas» (art. 9.1) salvo excepciones dispuestas por el Jefe de Gabinete de Ministros. En el Área Metropolitana Buenos Aires y partes de las provincias de Jujuy, Santa Cruz, La Rioja, Salta, Tierra del Fuego y Santiago del Estero se mantuvo o impuso el aislamiento obligatorio, con la prohibición absoluta de «e*ventos públicos y privados […] religiosos […] que impliquen la concurrencia de personas*» (art. 18.2), aunque en la ciudad de Buenos Aires se mantuvo el permiso del «*rezo individual con aforo y tope de hasta DIEZ (10) personas*»[30]. Todo bajo amenaza de sanción penal para los incumplidores (art. 28).

El DNU 714/2020[31] prorrogó en su vigencia hasta el 20 de septiembre las normas referidas al aislamiento y el distanciamiento obligatorio, que se mantuvieron para distintas zonas del país. En las sujetas al «distanciamiento» quedó prohibida la realización de eventos «*religiosos en espacios públicos o privados con concurrencia mayor a diez personas»* y las mismas condiciones ya vistas para los «eventos» con hasta diez personas (art. 9.1). En las zonas sujetas a aislamiento[32], se prohibieron los entierros «*que signifiquen reunión de personas*» (art. 12.7), y los «*eventos religiosos con concurrencia de personas*» (art. 18.2), siempre bajo amenaza de sanción penal (art. 30); manteniéndose también el insólito permiso para el «rezo individual» en la ciudad de Buenos Aires siempre que quienes fueran a rezar no usaran el transporte público (art. 13.9).

Este DNU, como novedad, previó el «acompañamiento de pacientes», aunque sin referencia expresa a la asistencia religiosa: «*Deberá autorizarse el acompañamiento durante la internación, en sus últimos días de vida, de los y las pacientes con diagnóstico confirmado de COVID-19 o de cualquier enfermedad o padecimiento. […] Los gobernadores, las gobernadoras de provincia y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictarán las correspondientes reglamentaciones*» (art. 27).

Un nuevo DNU, el 754/2020[33] prorrogó hasta el 11 de octubre las medidas de distanciamiento y aislamiento obligatorio, según las zonas del país, casi completando siete meses corridos de restricciones. En los muy extensos considerandos que lo fundaron, siguió sin haber ninguna referencia a las restricciones a la libertad religiosa, a pesar de mantenerlas. En las zonas sujetas a distanciamiento obligatorio se mantuvo la prohibición de eventos «*religiosos en espacios públicos o privados con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas*», con precauciones sanitarias

---

[30] Es decir: el Presidente se arrogó la facultad de dar permiso a los ciudadanos para rezar en forma individual…

[31] BO 31/8/2020.

[32] Área Metropolitana de Buenos Aires y parte de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, la Rioja, Río negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, incluyendo en todos esos casos las principales ciudades.

[33] BO 20/8/2020.

para los sí permitidos. En las zonas con aislamiento obligatorio[34] se renovó la prohibición total de «*eventos públicos y privados religiosos que impliquen la concurrencia de personas*», aunque en general se autorizaron reuniones sociales de hasta diez personas al aire libre en espacios públicos.

Por Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros[35], el 23 de septiembre se exceptuó del aislamiento obligatorio, en la Ciudad de Buenos Aires, a las «*celebraciones de culto presenciales —hasta VEINTE (20) personas—*», sin hacer ninguna distinción según fuera la capacidad del lugar donde se hiciesen.

4.1. *La actuación del Congreso*

Durante meses el Congreso argentino estuvo paralizado por la pandemia. Final y tardíamente encontró la forma de sesionar en forma remota y comenzar a cumplir sus funciones en relación a la emergencia sanitaria. Así, dictó la ley 27.548[36] que declaró «*prioritario para el interés nacional la protección de la vida y la salud del personal del sistema de salud argentino y de los trabajadores y voluntarios que cumplen con actividades y servicios esenciales durante la emergencia sanitaria causada por la pandemia de coronavirus COVID-19*» (art. 1). La protección dispuesta se extiende a «*todo el personal médico, de enfermería, de dirección y administración, logístico, de limpieza, gastronómico, ambulancieros y demás, […] cualquiera sea el responsable y la forma jurídica del establecimiento*» (art. 3). No hay, como se ve, una previsión expresa respecto de quienes prestan asistencia espiritual a los enfermos y personal sanitario, sean formalmente capellanes o ministros religiosos externos que concurren a los hospitales. Sin embargo, parece razonable considerarlos incluidos dentro del genérico e impreciso «y demás» que expresa la norma. Hubiera sido deseable una mención expresa[37].

La ley 27.549[38] eximió del impuesto a las ganancias a «*las remuneraciones devengadas en concepto de guardias obligatorias (activas o pasivas) y horas extras, y todo otro concepto que se liquide en forma específica y adicional en virtud de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, para los profesionales, técnicos, auxiliares (incluidos los de gastronomía, maestranza y limpieza) y personal operativo de los sistemas de salud pública y privada; el personal de las Fuerzas Armadas; las Fuerzas de Seguridad; de la Actividad Migratoria; de la Actividad Aduanera; Bomberos, recolectores de residuos domiciliarios y recolectores de residuos patogénicos, que presten servicios relacionados con la emergencia sanitaria*» (art. 1). Desafortunadamente, también se omitió mencio-

---

[34] Área metropolitana de Buenos Aires y parte de las provincias de Buenos Aires, Jujuy, La Rioja, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

[35] Decisión Administrativa 1738/2020, BO 23/9/2020.

[36] BO 8/6/2020.

[37] El artículo 7 de la ley dispone la elaboración de «*Protocolos para trabajadores y voluntarios que no pertenezcan al sector de salud*», «*que cumplan con actividades y servicios esenciales que impliquen exposición al contagio de COVID-19*». Si se entendiera que la actividad de los ministros de culto prestando asistencia religiosa es «esencial», quedarían aquí incluidos.

[38] BO 8/6/2020.

nar a los capellanes o ministros de culto en forma expresa, aunque debería considerarlos incluidos dentro del concepto genérico de «auxiliares», o mejor del de «profesionales» que usa la norma[39].

Y recién a finales de julio, algunos de los DNU que habían restringido tan notablemente derechos fundamentales comenzaron a recibir su convalidación por parte del Senado de la Nación, como hemos ido anotando en cada caso. Nunca hubo una ley formal del Congreso que los convalidara.

4.2. *La actuación del poder judicial*

El Poder Judicial, por su parte, tampoco estuvo a la altura de las circunstancias. El Poder Judicial de la Nación entró en el mes de marzo por decisión de la Corte Suprema en una extensísima «feria extraordinaria» que se levantó recién en el mes de agosto, aunque se mantuvieron hasta el momento de escribir este artículo parcialmente cerrados los tribunales y suspendidas muchas de sus actividades[40]. Los ciudadanos se vieron así privados durante meses de la posibilidad de defender sus derechos, incluso su libertad religiosa. Cuando alguno lo intentó, no tuvo éxito: la libertad religiosa debió ceder ante «la preservación de la salud pública» erigida en interés público absoluto.

Así se resolvió en el caso «Nazar Kasbo Emilio Guillermo Federico c/Provincia de Buenos Aires s/ amparo»[41], que negó al peticionante la posibilidad de concurrir a la Iglesia Católica Armenia a la que pertenecía para participar de la eucaristía y bautizar a su hijo recién nacido. Remitido el caso a la justicia federal, ésta tanto en primera como en segunda instancia ratificó la negativa de la medida cautelar solicitada, para autorizar al amparista a acudir a la iglesia en busca de los sacramentos.

A esa acción amparo adhirió una buena cantidad de personas de diversas confesiones religiosas, pidiendo la reapertura de los lugares de culto. Pero la medida cautelar requerida fue vuelta a negar por la justicia Federal; y llegado el caso a la Corte Suprema de Justicia ésta se negó a habilitar la feria extraordinaria para tratar el tema por no considerar que fuera urgente. En ese caso se argumentó sin éxito que además de la salud corporal hay un bien jurídico digno de protección, que es la salud espiritual.

Llamativamente, no se conocieron otros antecedentes o casos judiciales. Si alguien intentó un amparo judicial para ejercer su libertad religiosa, al menos no ha sido publicado.

---

[39] El artículo 5 de la ley instituye una pensión graciable para los familiares de ese mismo personal que hubiera fallecido por contraer coronavirus COVID-19. Vale la misma aclaración.

[40] En las provincias el cierre de los tribunales fue desparejo: muy severo en algunas y menos estricto en otras.

[41] Resuelto el 3 de abril de 2020 por el Juzgado Civil y Comercial 27 de La Plata.

Bien distinto de lo ocurrido en Francia, país paradigma del laicismo, donde el Consejo de Estado acogió el reclamo de varios grupos católicos, que se quejaban de «la interdicción total del ejercicio libre, público y comunitario del culto y la interdicción de recibir los sacramentos» dispuesta por el Decreto 2020-548 del 11 de mayo, del Primer Ministro concluyendo que la interdicción general y absoluta de toda reunión de culto es desproporcionada respecto del objetivo de proteger la salud pública, frente al carácter esencial de la libertad de culto, y constituía «un atentado grave y manifiestamente ilegal a ésta última», por lo que ordenó al Primer Ministro modificar la norma.

En Chile, por poner un ejemplo cercano, frente a la prohibición de «actividades religiosas que constituyan aglomeración de personas» en lugares abiertos o cerrados (prohibición luego acotada a reuniones de más de cincuenta personas) y la actuación de los carabineros que impidieron reuniones de varias iglesias evangélicas, deteniendo incluso a pastores y fieles, la Corte de Apelaciones de Concepción resolvió favorablemente un amparo presentado por un grupo de pastores, ya que la Constitución «concede solo al Presidente de la República la facultad de "restringir" las libertades de locomoción y de reunión; más no la de suprimir o suspender tales derechos»: «solo el Presidente de la República tiene la facultad de restringir el derecho de reunión en el estado de catástrofe por calamidad pública en que se encuentra el país desde el 18 de marzo pasado, más nunca "prohibir" el derecho a reunirse de las personas con ocasión de la celebración de un culto religioso».

5. Las normas provinciales

Si ese es el panorama en el orden nacional, igual o más preocupante es el que se advierte en el ámbito provincial. Siendo la Argentina un país federal, el poder de policía sanitaria corresponde a las provincias. No es tan claro sin embargo que ellas puedan limitar o incluso clausurar el ejercicio de la libertad religiosa. Si no puede hacerlo el Gobierno Federal sin violentar los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución, menos podría hacerlo una autoridad provincial o, peor aún, municipal.

5.1. *Primeras medidas*

Las primeras medidas provinciales fueron de prohibición estricta de actividades religiosas.

Así por ejemplo, en **Jujuy** el 12 de marzo[42] se decretó «*con carácter preventivo, la prohibición por el plazo de sesenta (60) días corridos […] de todas las actividades y*

[42] Decreto-Acuerdo 696-S/2020, luego ratificado por ley 6157 del 24/4/2020.

actos públicos y privados, de carácter … religioso», lo que tuvo prórrogas posteriores. Como consecuencia, se «recomendó» «*a las Comunidades y Cultos registrados en la Provincia de Jujuy la suspensión de todo evento, celebración litúrgica, acto o reunión que se realice en templos, iglesias o cualquier lugar cerrado, desde el 18 de marzo del 2020 hasta el 31 de marzo del 2020, prorrogables por el plazo necesario, salvo disposición en contrario*»[43].

En la **provincia de Buenos Aires** también el 12 de marzo[44] se decretó el «estado de emergencia sanitaria» y la suspensión de «*todo evento cultural, artístico, recreativo, deportivo, social de participación masiva*», sin mención a los religiosos. Ese decreto tuvo sucesivas prórrogas de su término de vigencia. Según una primera resolución interpretativa, «*se entenderá como evento social de participación masiva a todo acto, reunión o acontecimiento de carácter eventual en el cual se prevea una concentración mayor a doscientos (200) asistentes y que se lleve a cabo en establecimientos abiertos, cerrados o semicerrados en el ámbito de la provincia de Buenos Aires*», y también «*todo acto en donde, independientemente del número de asistentes, la relación entre individuos y superficie sea mayor a una persona por metro cuadrado*»[45]. Pero luego otra norma[46] aclaró que «*Las excepciones al cumplimiento del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y a la prohibición de circular … no podrán incluir en ningún caso la autorización para realizar […] eventos públicos y privados* […] *religiosos […] que impliquen la concurrencia de personas*». También esta prohibición, absoluta, se fue prorrogando en el tiempo[47].

En **San Juan**, luego de la prohibición inicial, se autorizó la asistencia individual a los templos de lunes a sábado de 10.00 a 17.00. Las «celebraciones comunitarias» fueron autorizadas a partir del 6 de junio, de martes a domingo de 10.00 a 12.00 y de 17.00 a 21.00, con treinta minutos entre una y otra para higienizar el lugar, un máximo de veinte asistentes ubicados a dos metros uno de otro y con solicitud de turno previo para participar. La norma prohibió «*tocar imágenes o disponer de recipientes con agua bendita*», o distribuir papeles, e impuso una serie de normas de higiene para los lugares y las personas[48]. Fuera de eso, continuaron prohibidos los «eventos religiosos»[49].

---

[43] Resolución 4-COE/2020 del Comité Operativo de Emergencia (BO 18/3/20).

[44] Decreto 132/2020, ratificado por Ley 15.174.

[45] Resolución 416/2020 del 13 de marzo de 2020, del Ministro de Salud.

[46] Decreto 340/2020 de fecha 12 de mayo de 2020, ratificado por Ley 15.174.

[47] *V. gr.*, Decreto 433/2020 hasta el 7 de junio. El Decreto 498/2020 del 10/6/2020, al mismo tiempo prorrogó su vigencia hasta el 28 de junio (art. 13) y lo derogó (art. 15), lo que suscita perplejidad.

[48] Por ejemplo, «*El Sacerdote, Pastor, Ministro o Pai y el fiel deberán permanecer en todo momento con cubreboca colocado y deberán higienizar sus manos al ingresar y salir el encuentro*» (con lo que estrictamente no podrían recibir, ni siquiera el sacerdote, la eucaristía).

[49] <https://drive.google.com/file/d/1kgEj47a17e0nrP6ET6dsDoYK-Z1-KlFn/view>, p. 42 y ss.

En **Catamarca**, provincia donde nunca se habían registrado contagios, luego de una prohibición inicial absoluta de actividades religiosas[50] el 15 de mayo[51] se autorizó a las personas «*a asistir a Iglesias y Templos a orar, debiéndose evitar la aglomeración de personas, quedando prohibida la asistencia y permanencia de personas de más de sesenta (60) años, menores de dos (2) años y personas que integran los grupos de riesgo*», con uso obligatorio de barbijos, en el horario de 10.00 a 18.00; pero sin autorizar celebraciones.

En **Misiones** se aprobó un «*Protocolo de Actuación Sanitaria para Reuniones-Cultos de Confesiones religiosas, Iglesias o Templos*» (sic)[52] fijando un cupo máximo de fieles (hasta 40 personas, dependiendo de la superficie del lugar), días y horarios determinados, prohibición de cualquier «acción y/o ritual que implique el contacto físico» o tocar imágenes o distribuir libros u hojas de cantos y de la participación de mayores de 65 años, personas de riesgo y niños. El protocolo impone medidas de higiene, control de acceso, entre otras medidas.

En **Salta** por decreto[53] se resolvió el 13 de marzo «suspender» por treinta días, prorrogables y de hecho luego prorrogados, «*todo evento religioso de participación masiva*» (sin definir qué se entiende por «participación masiva»).

En **Santa Cruz** el Ministerio de Salud y Ambiente aprobó un protocolo «*para las Iglesias y Templos de Cultos reconocidos por el Estado*»[54], autorizando su apertura todos los días de 14.00 a 18.00 para «*realizar: oraciones individuales, confesiones, ayuda y orientación individual que NO implique gran concurrencia de personas y No deberá haber agua bendita en las pilas*» (sic). Por esa resolución «*Se prohíben las celebraciones de misas y de cualquier tipo de celebraciones comunitarias*». «*El líder espiritual previamente acordará los turnos para recibir a los fieles que soliciten ayuda, orientación espiritual o confesiones*», imponiendo una serie de medidas de higiene y distanciamiento entre las personas, estando «*estrictamente prohibido el contacto corporal, entiéndase por esto: saludo con las manos, palmadas, besos abrazos*» (sic), así como «*concurrir con elementos que impliquen la transmisión del virus (ej: Rosarios, etc)*» (sic). Impone una serie de normas de higiene, y concluye: «*Los espacios llamados Iglesia y Templos de culto se encontrarán a disposición para que el ente regulador pueda constatar y denunciar el incumplimiento del protocolo de acción*».

---

[50] Decreto 543/20 del 12/3/20 y Resolución Ministerial DSyD 67/2020, Separata 22/2020 del Boletín Oficial.

[51] Decreto 769/20 (BO 15/5/2020).

[52] Resolución 1284 SP del 19/5/2020 de los Ministros de Gobierno, Salud Pública y Trabajo y Empleo.

[53] Decreto 250/20, BO 16/3/2020.

[54] Resolución 911/2020 de fecha 18 de mayo de 2020, <http://saludsantacruz.gob.ar/portal/wp-content/uploads/2020/05/RESO_911_IGLESIAS_TEMPLOS.pdf>. La mención a «cultos reconocidos por el Estado» (sea lo que sea lo que eso signifique) es llamativa, porque pareciera que la prohibición no aplica a los no reconocidos, lo que carece de sentido.

No hay muchos antecedentes en la literatura científica de pruebas acerca de la transmisión viral por medio de rosarios. Y tampoco de normas que prohíban los besos y abrazos.

Esta notable resolución contiene una «fundamentación» en la que se lee, por ejemplo, que «*las Iglesias y Templos de Culto son primordiales para la psiquis y la espiritualidad humana*» y que «*la espiritualidad y la religión son en un tema de interés en salud, así también la relación entre estas y su potencial para prevenir, curar y hacer frente a las enfermedades*» (sic), tras lo cual ensaya una definición de espiritualidad, concluyendo que «espiritualidad y religión no son lo mismo», aunque ambas «se unen para proporcionar salud mental y espiritual a las personas». Es notable que no hay siquiera una referencia a la libertad religiosa y a su garantía constitucional, internacional y legal.

La provincia del **Chaco** fue drástica: por decreto[55], dispuso «*el cese total de actividades en templos, cultos y congregaciones religiosas*», sin atenuantes. Sólo dos días después de otro decreto[56] que se había limitado a imponer una distancia de dos metros entre los asistentes a «templos, cultos y congregaciones religiosas», con medidas de limpieza y desinfección y prohibiendo la asistencia a mayores de sesenta años. La prohibición fue mantenida luego[57], con la concesión de «establecer» «*la utilización de los sistemas radiales, televisivos y de plataformas informáticas virtuales a efectos de acercar a la ciudadanía actividades de ejercicio espiritual*» (sic). El gobernador parece suponer que sin su permiso un ministro de culto no podría comunicarse con los fieles por correo electrónico para alentarlos a orar.

Un caso singular fue el de **Tucumán**, que dispuso suspender «*todos los eventos culturales, artísticos, recreativos, deportivos y sociales de organización pública y/o privada que impliquen o aglomeración o concurrencia masiva de público*»[58], sin hacer mención expresa a los religiosos, aunque luego adhirió a las normas nacionales que sí los incluyen[59].

En **La Pampa** inicialmente se prohibieron los «eventos de concurrencia masiva de personas organizados por el sector público» y se «invitó» «*al sector privado, a las organizaciones y entidades intermedias a tomar medidas similares respecto de eventos locales o regionales, religiosos… que generen concurrencia masiva de personas… o en su caso, a la organización y realización sin público de los mismos*»[60]; pero posteriormente la provincia adhirió a las restricciones dispuestas por las normas nacionales.

---

[55] Decreto 433/20 del 18 de marzo de 2020.

[56] Decreto 432/20, del 16 de marzo de 2020, <http://www.chaco.gov.ar/covid19/decretos/432.pdf>.

[57] Decreto 488/20, del 12/4/2020, <http://www.chaco.gov.ar/covid19/decretos/488.pdf>, cuya vigencia fue prorrogada luego por Decreto 616/20 del 24/5/2020, convalidad por Ley 3146-A (BO 14/8/2020).

[58] DNU 1/1 del 13 de marzo de 2020, BO 16/3/2020.

[59] DNU 2/1 del 20/3/20, BO20/3/20 y otros posteriores.

[60] Decreto 521/20 del 12/3/20, ratificado por Ley 3214.

5.2. *Habilitaciones parciales*

A lo largo de los meses de emergencia sanitaria las distintas provincias fueron habilitando las más diversas actividades. La casuística sería interminable: distintos rubros comerciales, actividades profesionales, prácticas deportivas y actividades tan específicas como la práctica de la colombofilia, las serenatas de mariachis, la venta de lotería o la equinoterapia, por poner algunos ejemplos. Lo que contrasta con el hecho de que al mismo tiempo permanecieron prohibidas las reuniones religiosas.

En la provincia de **Santa Fe** se incluyó entre las «actividades permitidas durante el aislamiento» a «*personas afectadas a la realización de servicios funerarios, entierros y cremaciones. En tal marco, no se autorizan actividades que signifiquen reunión de personas*», ni tampoco las celebraciones religiosas o la labor de los ministros de culto[61]. Disposiciones casi idénticas en materia de funerales se encuentran en casi todas las provincias.

En la misma provincia se reglamentó en el mes de mayo[62] la autorización dada por Decisión Administrativa (nacional) 810/20 para las «actividades religiosas individuales» determinando que ellas «*deberán desarrollarse en horario diurno y hasta las veinte (20) horas; cumplimentando, tanto los ministros, como sus colaboradores y asistentes, las medidas preventivas de distanciamiento personal y el uso obligatorio de manera correcta de elementos de protección que cubran nariz, boca y mentón*». Se impusieron rígidas pautas de higiene para los templos y locales de culto, recomendando «*adoptar medidas para evitar la aglomeración de personas ocupando un porcentaje mínimo de la capacidad disponible de las iglesias, templos y locales de culto*» y prohibiendo utilizar medios de transporte para acudir a ellos.

La misma provincia de Santa Fe consideró el 21 de junio[63] que estaban autorizadas las «*actividades religiosas individuales o reuniones y celebraciones del mismo carácter con concurrencia de hasta diez (10) personas en forma simultánea en iglesias, templos y lugares de culto*», pero prohibió participar de ellas a personas que provinieran de o hubieran viajado a lugares con circulación del virus, a quienes les impuso un aislamiento estricto de catorce días al ingresar o volver a la provincia.

En **Formosa** se aprobó un «Protocolo de prevención para cultos religiosos»[64] según el cual «*únicamente está permitida la realización de las siguientes actividades en los lugares de culto público: Oraciones individuales, Confesiones, adoración eucarística, Asistencia espiritual individual: establece la atención, contención, orientación, mediación*

---

[61] <https://www.santafe.gob.ar/ms/covid19/permisos-de-circulacion/actividades-permitidas-durante-el-aislamiento-obligatorio/>.

[62] Decreto 449/20 del 27/5/2020, <https://www.santafe.gob.ar/ms/covid19/wp-content/uploads/sites/36/2020/05/D0044920.pdf>.

[63] Decreto 543/20, BO 24/6/2020.

[64] <https://www.formosa.gob.ar/modulos/gobierno/templates/media/protocolo_cultos_religiosos.pdf>.

individual en situaciones conflictivas de índole personal, familiar, laboral, social, comunitaria, como así también situaciones difíciles generadas por enfermedad, necesidades económicas, duelos, entre otros». Es decir que no solamente restringe la asistencia a los lugares de culto sino que pretende reglamentar los motivos que pueden llevar allí a una persona, prohibiendo tácitamente otros («únicamente» se podría requerir asistencia espiritual por las razones que menciona la norma).

En consecuencia, según la norma «*Los lugares de cultos y/o actividad religiosa, permanecerán abiertos siempre y cuando sea para que los feligreses y miembros puedan concurrir para requerir asistencia espiritual, realizar oraciones individuales, atendiendo las disposiciones sanitarias establecidas. En ningún caso, tales actividades podrán consistir en la celebración de ceremonias, conmemoraciones litúrgicas y actos de cultos que impliquen aglomeración de personas. Los horarios establecidos para el desarrollo de sus actividades son de lunes a domingos de 9hs a 16hs*» (sic). Se impusieron reglas de distanciamiento (por ejemplo, no ocupar más que el 25% de la capacidad del lugar), control de acceso, normas de higiene, prohibición de usar «*material de lectura de cancioneros, alabanzas, entre otros objetos*» y de «*disponer de agua bendita en las distintas fuentes que se hallen en el templo*», o de «compartir mates» (cuesta imaginar una celebración religiosa que los incluya).

5.3. *Después del DNU 520*

Como consecuencia del ya mencionado DNU nacional 520/20 del mes de junio, que intentó ordenar las reglas del aislamiento y el distanciamiento, las distintas provincias comenzaron a habilitar con diferente extensión y formato las reuniones religiosas.

La provincia de **La Pampa**[65] autorizó la «apertura de cementerios» y la «asistencia a iglesias, templos y demás lugares de culto» estableciendo que los ministros de culto deberían garantizar el cumplimiento del protocolo aprobado por el mismo decreto. En él se aclaró que sólo se permitía la asistencia individual a iglesias o templos de cercanía para asistencia espiritual (previo acuerdo con el ministro respectivo) o la oración individual, respetando normas de distanciamiento e higiene y con un máximo de diez fieles por templo a razón de uno cada nueve metros cuadrados. Por lo que se mantuvo la prohibición de «*celebración de ceremonias, celebraciones, conmemoraciones litúrgicas y actos de culto que impliquen reunión de personas*»; así como del «*agua bendita en las distintas fuentes que haya en la iglesia, templo o lugar de culto*». El protocolo aclara que es aplicable a «todos los cultos».

Por su parte **Corrientes** autorizó «*reuniones de oficio religioso o reunión evangélica, hasta 10 personas, con el distanciamiento de dos metros —como mínimo— por*

[65] Decreto 982/20 del 22/5/20.

persona», debiendo los templos llevar un registro de personas concurrentes para identificar posibles contagios en caso de detectarse algún caso de enfermedad[66].

En **La Rioja** se dispuso una «Guía para actividades religiosas»[67] según la cual «*Se encuentran prohibidos los eventos de concurrencia masiva*» (que no define). «*Los templos de culto podrán abrir sus puertas de 10 a 18 horas. Se considera que el día domingo, no está permitida la circulación*» (con lo que justamente el domingo, no podría haber celebraciones); se establecen medidas sanitarias, de higiene, de control de acceso (con turnos prefijados) y de distanciamiento social no menor a dos metros en todo momento, y se recomienda evitar la asistencia de mayores de 60 años y de menores, entre otras medidas.

En **Santa Fe** se autorizaron «*las reuniones y celebraciones religiosas en iglesias, templos y lugares de culto, correspondientes a la Iglesia Católica Apostólica Romana y entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos, con concurrencia de hasta diez (10) personas en forma simultánea, incluidas las presentes en ese momento que no participen de la celebración, salvo que por la dimensión del ámbito en que se desarrollen pueda asegurarse la ubicación de una (1) persona cada dos coma veinticinco (2,25) metros cuadrados de espacio circulable, en cuyo caso podrá ser mayor el número de asistentes; cumplimentando las medidas sanitarias de prevención establecidas por Decreto N.º 0449/20 y los protocolos dictados en su consecuencia*»[68]; pero inmediatamente se estableció que «*en las reuniones y celebraciones religiosas en iglesias, templos y lugares de culto, correspondientes a la Iglesia Católica Apostólica Romana y entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos autorizadas de acuerdo a lo establecido en el Artículo 5.º del Decreto N.º 0487/20, la concurrencia simultánea permitida es de hasta diez (10) personas, independientemente de la superficie del ámbito donde la reunión o celebración se realice*»[69]. El 29 de junio la provincia dictó un decreto estableciendo «Condiciones aplicables a las reuniones y celebraciones religiosas realizadas en el marco de la pandemia coronavirus (COVID-19)»[70].

En **San Luis** se autorizaron a partir del 30 de mayo «*celebraciones y concurrencia a templos religiosos, siempre y cuando el nivel de ocupación del lugar no supere el 25% del mismo y se cuente con la aprobación correspondiente*»[71], autorizando «*reuniones y celebraciones religiosas en iglesias, templos y lugares de culto, correspondientes a la*

---

[66] <https://www.corrientes.gob.ar/noticia/en-el-marco-de-la-cuarentena-valdes-habilito-la-pesca-transporte-interno-y-ceremonias-religiosas>. La provincia había autorizado el 27 de abril el funcionamiento de la «administración de iglesias y templos» (Decreto 697/2020, BO 27/4/20, art. 7.3).

[67] Disposición COE 29/20, <https://www.larioja.gob.ar/protocolos/archivos/pdf/INSTITUCIONES%20Y%20ORGANISMOS%20PUBLICOS/GIOP03.V0%20GU%C3%8DA%20PARA%20ACTIVIDADES%20RELIGIOSAS.pdf>.

[68] Decreto 487/20 del 8/6/20, <https://www.santafe.gob.ar/ms/covid19/wp-content/uploads/sites/36/2020/06/D0048720.pdf>.

[69] Decreto 489/20 del 9/6/20, <https://www.santafe.gob.ar/ms/covid19/wp-content/uploads/sites/36/2020/06/D0048920.pdf>.

[70] Decreto 595/2020, BO 2/7/2020.

[71] <https://www.sanluis.gov.ar/medidas-coronavirus/>.

Iglesia Católica Apostólica Romana y entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos, la concurrencia simultánea permitida es de hasta treinta (30) personas».

En **Córdoba** hubo una «flexibilización» en relación a las actividades religiosas el 12 de mayo, ampliada luego el 6 de junio de 2020[72]. Según esta versión, se autorizó la apertura de templos todos los días de 14.00 a 20.00 para oración individual, confesiones y ayuda y orientación espiritual individual (previo turno otorgado por el «líder espiritual»). Se autorizaron casamientos con un máximo de ocho asistentes (incluyendo el oficiante) y bautismos con un máximo de siete asistentes (incluyendo al bautizado y al oficiante). No se explica la razón de esos números. Se mantuvo la prohibición de «celebraciones comunitarias». El protocolo impone severas medidas de higiene, y prohíbe «agua bendita en las pilas» (suponiendo que algo así exista en cualquier local de culto).

En **Salta** se dispuso el 18 de mayo[73] «*Habilitar, en los términos de la Decisión Administrativa N.º 810/2020 de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, y en el ámbito de todo el territorio de la Provincia de Salta, las actividades religiosas individuales en iglesias, templos y lugares de culto de cercanía, correspondientes a la Iglesia Católica Apostólica Romana y entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos. En ningún caso, tales actividades podrán consistir en la celebración de ceremonias que impliquen reunión de personas*». A tal fin se autorizó a los feligreses a «*asistir a los establecimientos de culto dentro del municipio correspondiente al domicilio, en horario diurno y hasta las 20 horas*». Una nueva decisión del 8 de junio[74] mantuvo la prohibición de «*Eventos públicos y privados que impliquen concurrencia y/o aglomeración de más de diez (10) personas*» (lo que se supone incluye celebraciones religiosas). La misma provincia aprobó más adelante una ley[75] que impuso severas multas a los «*establecimientos en que se desarrollen actividades religiosas que incumplan con las medidas de protección o protocolos sanitarios aplicables*».

En **Chaco** mediante un «Protocolo de bioseguridad para Iglesias» (que sin embargo parece pensado sólo para la Iglesia Católica) el gobierno resolvió «*Permitir la celebración eucarística, en una primera fase, solamente al aire libre en aquellos lugares donde el lugar lo permita. Se permitirá en una primera etapa la celebración de la eucaristía de lunes a viernes, donde concurre menor cantidad de personas, hasta habituarse a las nuevas medidas de seguridad a fin de abrir posteriormente los fines de semana. Aumentar el número de las celebraciones dominicales donde haya mayor afluencia de fieles para descomprimir la asistencia en varios grupos aislados*». El protocolo limita la cantidad de asistentes al 33% de la capacidad del templo,

---

[72] <https://www.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/06/ANEXO-58-PROTOCOLO-DE-CULTOS.pdf>. La flexibilización consistió en autorizar misas en localidades del interior de la provincia, con número limitado de asistentes.

[73] Resolución 31 del Comité Operativo de Emergencia, <http://www.boletinoficialsalta.gob.ar/covid/RES100035443.pdf>.

[74] Resolución 35 del COE, <http://www.boletinoficialsalta.gob.ar/covid/RES100035605.pdf>.

[75] Ley 8206, BO 10/9/2020, vigente por seis meses a partir de su promulgación y mientras se mantuviera la declaración de emergencia sanitaria.

establece medidas organizativas, de higiene y distanciamiento entre las personas, prohíbe «el saludo de la paz», las «hojas de cantos» y «tocar imágenes» o poner «agua bendita en los baptisterios» (lo que dificultaría los bautismos). Termina diciendo que «*en una primera etapa no se permitirá la celebración de otros sacramentos como confesión, bautismo y matrimonio*», lo mismo que «eventos masivos de concurrencia de personas».

Debe ser la única provincia que por una norma administrativa prohibió las confesiones, además de los bautismos y los matrimonios.

En **Mendoza** el 17 de mayo[76] se habilitaron «*Actividades religiosas individuales en iglesias, templos y lugres de culto de cercanía correspondientes a la Iglesia Católica Apostólica Romana y entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos. En ningún caso, tales actividades podrán consistir en la celebración de ceremonias que impliquen reunión de personas*» y se aprobó un «protocolo» para esas actividades manteniendo «*suspendida la celebración de ceremonias, celebraciones, conmemoraciones litúrgicas y actos de culto que impliquen la concurrencia multitudinaria de personas*» (parece haber una clara contradicción entre prohibir «reunión de personas» por un lado, que podrían ser unas pocas, y «concurrencia multitudinaria» al mismo tiempo), autorizando la presencia simultánea en cada templo de hasta 20 personas (lo que hace pensar que más de veinte son considerados «multitud») con estrictas medidas de distanciamiento e higiene. Un mes después[77] se autorizó «*la realización de ceremonias religiosas en iglesias, templos y lugares de culto correspondientes a entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos, con una concurrencia máxima equivalente al veinticinco por ciento (25%) del factor ocupacional habilitado, con un máximo de treinta (30) personas y con estricto cumplimiento de las condiciones que se estipulan en el Protocolo*» que aprobó el mismo decreto y que impuso normas de distanciamiento, higiene, turnos de concurrencia y registro de asistentes.

En la **Ciudad de Buenos Aires**, como se dijo antes, recién el 20 de julio se eximió del aislamiento obligatorio a los «*Cultos (tareas administrativas, celebraciones en línea, rezo individual con aforo y tope de hasta 10 personas)*», conforme lo que dispusiera la autoridad local. Ésta dictó un Decreto[78] que incluyó como actividad permitida el «*Culto: tareas administrativas, celebraciones on line y rezo individual con aforo y top*» (sic, anexo del decreto mencionado). Es decir que el Jefe de Gobierno de la Ciudad se sintió autorizado a dar permiso a los ciudadanos para rezar en forma individual…

---

[76] Decreto 620/20, de fecha 17/5/20.
[77] Decreto 763/20, del 12 de junio.
[78] Decreto 265/20, BOCBA 20/7/20 vigente a partir del 22 de julio.

5.4. *Después del DNU 605*

El DNU 605/20 que volvió a prolongar la cuarentena también mereció la adhesión de las provincias[79]. Al hacerlo la provincia de **Santa Cruz** ratificó expresamente que «*durante la vigencia del "DISPO", se mantiene la prohibición de las siguientes actividades: 1. Realización de eventos en espacios públicos o privados… religiosos y de cualquier otra índole con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas*»[80].

Por su parte **Mendoza**[81] incluyó la prohibición de «*la realización de ceremonias religiosas en iglesias, templos y lugares de culto correspondientes a entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos en el ámbito territorial del Departamento de Santa Rosa*», retrocediendo en la habilitación precedente.

La provincia de **Buenos Aires**[82] aclaró que «*Las solicitudes de excepciones a las medidas del "Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio" y "Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio" previstas en el presente decreto no podrán incluir en ningún caso la autorización para realizar las siguientes actividades: … cualquier espacio público o privado que implique la concurrencia de personas*» (sin mencionar, pero sin excluir tampoco, a los templos). A continuación por Resolución del Jefe de Gabinete de Ministros[83] aprobó el «Protocolo de higiene y seguridad para la habilitación gradual de actividades religiosas», que se pretende aplicable «*a toda persona que integre parte de alguna institución religiosa, en cualquiera de sus funciones y/o escalafón jerárquico, incluidas sus autoridades, estando o no designadas, afectadas al cumplimiento de las actividades religiosas pertinentes, como así también a toda persona que concurra a actividades religiosas de cualquier índole dentro de los establecimientos en que se desarrollen las mismas*».

Dice esa norma subalterna que «*no se permitirá ningún tipo de celebraciones religiosas que impliquen la concurrencia masiva de personas, como por ejemplo misas, bautismos, casamientos, comuniones, bat mitzvah, bar mitzvah, iom kipur, shabat, rosh hashaná, año nuevo musulmán, ramadán, eid el fitr, etc.*» (punto 2.1), concediendo que puedan transmitirse «vía streaming» celebraciones realizadas con «*una mínima presencia de personal religioso en los templos y un distanciamiento personal de al menos 2 metros*». Permite la concurrencia de feligreses a los templos «sólo… con el fin de realizar oraciones», durante veinte minutos, con estrictas y detalladísimas medidas sanitarias y de higiene y prohibiendo «*cualquier otra forma de saludo y/o*

---

[79] Por ejemplo Tucumán, Decreto 15/20, BO 23/7/2020; Tierra del Fuego, Decreto 967/2020 (BO 21/7/2020); Neuquén, Decreto 766/20 (BO 18/7/2020); San Juan, Ley 2099-P del 18/7/2020 (BO 18/7/2020).

[80] Decreto 860/2020, BO 21/7/2020.

[81] Decreto 894/20, BO 21/7/2020. Prorrogado en su vigencia hasta el 18 de agosto por Decreto Acuerdo 935/20, BO 4/8/2020; y hasta el 31/8/2020 por Decreto Acuerdo 1014/2020 (BO 19/8/20).

[82] Decreto 604/20 (BO 19/7/2020). Prorrogado en su vigencia hasta el 30/8/2020 por Decreto 701/2020.

[83] Resolución 2020-1430-GDEBA-MJGM de fecha 26 de julio de 2020.

demostración de afecto que implique contacto físico entre personas». El funcionario aclara que «*los grupos de riesgo se encuentran vedados de concurrir físicamente a dichas actividades. No obstante, pueden seguir las mismas a través de plataformas virtuales*» (felizmente, no llegó a prohibir a los ancianos mirar televisión).

El **Chaco** estableció un «Plan de Desescalada de las medidas sanitarias»[84] que habilitó a las «Iglesias, cultos y Salones de ejercicio espiritual» para la «oración individual» en horarios limitados y con turnos y medidas de higiene. «*Las actividades o servicios tales como bautismos, consagraciones, matrimonios, bar mitzvá, entre otros, podrán desarrollarse con el acompañamiento mínimo de familiares y respetando las medidas de distanciamiento y protocolos vigentes con un plazo máximo de una hora y no deberán superar una ocupación mayor del 50% de la superficie del lugar. No se encuentran habilitados en esta etapa celebraciones o eventos que impliquen aglomeramiento de personas. Los ministros de los diferentes cultos se encontrarán facultados para realizar visitas a domicilio para asistencia y contención espiritual. El sacramento de la reconciliación podrá celebrarse empleando los confesionarios debidamente acondicionados con nylon o plásticos divisorios, de lo contrario en otro lugar se deberá guardar la distancia mínima necesaria (2 metros) sin que perjudique la confidencialidad*». A partir del 8 de agosto los mismos actos de culto se autorizan con una duración máxima de dos horas, lo mismo que los servicios fúnebres (estos últimos, a partir del 22 de agosto se autorizan por hasta cuatro horas).

En la **Ciudad de Buenos Aires** el Jefe de Gobierno consideró apropiado mantener, a partir del 22 de julio, el permiso para el «*Culto: tareas administrativas, celebraciones on line y rezo individual con aforo y top*»[85] (sic). Como si una celebración *on line* o la oración individual estuviera sujeta a autorización gubernamental.

En **Santa Cruz** se decretó el Aislamiento Obligatorio en la zona de Río Gallegos desde el 1 al 16 de agosto[86] que incluyó la prohibición total de «*eventos públicos y privados… religiosos… que impliquen la concurrencia de personas*» (art. 12); y el Distanciamiento Obligatorio en el resto de la provincia[87] con la prohibición de «*eventos… religiosos en espacios públicos o privados con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas. Los mismos deberán realizarse, preferentemente, en lugares abiertos o bien respetando estrictamente el protocolo que incluya el distanciamiento estricto de las personas que no puede ser inferior a dos metros y en lugares con ventilación adecuada destinando personal específico al control del cumplimiento de estas normas*».

En **Chubut** se dispuso detalladamente por Decreto 716/2020[88]: «*Actividades religiosas y de culto. Recaudos. Se permitirá la asistencia a lugares de culto siempre que*

---

[84] Decreto 843/2020 del 23/7/2020 (BO 24/7/2020), ratificado por Ley 3164-A (BO 24/8/2020).

[85] Decreto 274/2020, BOCBA 27/7/2020.

[86] Decreto 890/2020, BO 4/8/2020.

[87] Decreto 895/2020, BO 4/8/2020.

[88] BO 12/8/2020, abroga los decretos anteriores 365, 382, 481, 493, 544, 597 y 628 del año 2020.

no se supere un tercio (1/3) de su capacidad y se cumplan las medidas generales de seguridad e higiene establecidas por las autoridades sanitarias. Si la capacidad máxima no estuviera claramente determinada, se deben considerar los siguientes estándares para su cálculo: Espacios con asientos individuales: una (1) persona por asiento, debiendo respetarse en todo caso, la distancia mínima de dos (2) metros; Espacios con bancos: una (1) persona por cada dos (2) metros lineales entre ellas; Espacios sin asientos: una (1) persona por dos con veinticinco metros cuadrados (2,25 m²) de superficie reservada para los asistentes. Para dicho cómputo se tendrá en cuenta el espacio reservado para los asistentes excluyendo pasillos, vestíbulos, lugar de la presidencia y colaterales, patios y, si los hubiera, sanitarios. No se podrá utilizar el exterior de los edificios ni la vía pública para la celebración de actos de culto que superen la participación de un número mayor a diez (10) personas. Sin perjuicio de las recomendaciones de cada confesión, con carácter general se deberán observar las siguientes recomendaciones: Uso de cubreboca-nariz con carácter general y obligatorio; antes de cada reunión o celebración, se deberán realizar tareas de desinfección de los espacios utilizados o que se vayan a utilizar, y durante el desarrollo de las actividades, se reiterará la desinfección de los objetos que se tocan con mayor frecuencia; las entradas y salidas serán ordenadas y guiadas para evitar agrupaciones de personas en los accesos e inmediaciones de los lugares de culto; se deberá poner a disposición del público dispensador de geles hidroalcohólicos en la entrada del lugar de culto, que deberán estar siempre en condiciones de uso; no se permitirá el uso de agua bendecida y las abluciones rituales deberán realizarse en la casa; se limitará al menor tiempo posible la duración de los encuentros o celebraciones. Durante el desarrollo de las reuniones o celebraciones, se evitará el contacto personal, manteniendo en todo momento la distancia de seguridad; la distribución de cualquier tipo de objeto, libros o folletos; tocar o besar personas, tampoco objetos de devoción u otros que habitualmente se manejen; la actuación de coros».

En **La Rioja**[89] se habilitaron «para funcionar como excepciones al aislamiento social, preventivo y obligatorio», a partir del 25 de julio, a los «oficios religiosos», sin otras precisiones.

La provincia de **San Juan** adhirió por ley al DNU 641/2020, recomendando «*a los habitantes de la provincia de San Juan, mantener el aislamiento social y preventivo*»[90].

5.5. *Después del DNU 677/20*

Esta nueva prórroga de las medidas de aislamiento, ya en el mes de agosto, concitó la adhesión de las provincias, hasta final de agosto, retrotrayendo en algunos casos medidas anteriores de apertura. Así ocurrió en **Tierra del Fue-**

[89] Decreto 872/2020, BO 7/8/2020.
[90] Ley 2106-P (BO 13/8/2020).

go[91], **Santa Fe**[92], **Neuquén**[93], **La Rioja**[94], **Corrientes**[95], **Córdoba**[96], **Buenos Aires**[97], **San Juan**[98] y **Tucumán**[99].

También la provincia de **Santa Cruz**[100], que expresamente mantuvo la prohibición de «*eventos… religiosos en espacios públicos o privados con concurrencia mayor a DIEZ (10) personas. Los mismos deberán realizarse, preferentemente, en lugares abiertos o bien respetando estrictamente el protocolo que incluya el distanciamiento estricto de las personas que no puede ser inferior a dos metros y en lugares con ventilación adecuada destinando personal específico al control del cumplimiento de estas normas*» en las zonas con «distanciamiento obligatorio», y la prohibición absoluta de «*Eventos públicos y privados: … religiosos y de cualquier otra índole que impliquen la concurrencia de personas*» en las zonas de la provincia con aislamiento obligatorio.

En **San Luis** por decreto[101] se retrocedió en la autorización de ciertas actividades para buena parte del territorio, incluyendo severas prohibiciones de ingreso a la provincia, aunque dejando a salvo las «*Profesiones de fe: oraciones individuales, confesiones, adoración eucarística, asistencia espiritual individual*», y las «*Celebraciones religiosas y especiales, con un máximo de diez (10) personas, tales como: bautismo, casamientos, orden sagrado, minian, oraciones, entre otros*». Nuevamente, resulta sorprendente que un Gobernador de provincia considere que la oración individual, las confesiones, la asistencia espiritual y aún los bautismos puedan requerir de su autorización…

En la **Ciudad de Buenos Aires** las medidas de aislamiento fueron prorrogadas hasta el 30 de septiembre de 2020 por DNU 12/20[102].

5.6. *Después del DNU 714/20*

La misma situación (adhesión en general acrítica por parte de las provincias) se sucedió luego del DNU que prorrogó el aislamiento/distanciamiento hasta

---

[91] Decreto 1104/2020, BO 16/8/2020.

[92] Decreto 851/2020, BO 18/8/2020.

[93] Decreto 895/2020, BO 16/8/2020.

[94] Decreto 1009/2020, BO 18/8/2020. Esta norma tiene la particularidad de incluir la prohibición «terminante» y bajo amenaza de sanción penal, de «las manifestaciones de personas en la vía pública» (art. 7). La provincia estableció severas multas y sanciones por el incumplimiento de normas de aislamiento o distanciamiento (Ley 10090, BO 25/8/2020).

[95] Decreto 1430/2020, BO 20/8/2020.

[96] Decreto 596/2020, BO 17/8/2020.

[97] Decreto 701/2020, BO 18/8/2020.

[98] Ley 2114-P, BO 21/8/2020.

[99] Decreto 17/2020, BO 21/8/2020.

[100] Decreto de Necesidad y Urgencia 967/2020. BO 18/8/2020.

[101] Decreto 4593/2020, BO 31/8/2020, referido a las ciudades de San Luis, Juana Koslay, Potrero de los Funes, El Volcán y La Punta.

[102] BO 28/8/2020.

el 20 de septiembre. Así lo hicieron **Córdoba**[103], **Tierra del Fuego**[104], **Neuquén**[105], **Jujuy**[106] y **Corrientes**[107]. **Misiones** dispuso dictar protocolos de actuación adaptados a la norma nacional[108]. **Entre Ríos**[109] autorizó ciertas actividades en algunas ciudades, pero sin incluir las de tipo religioso.

La provincia de **San Juan**, por ley[110], adhirió al DNU 714/2020, disponiendo en forma expresa la suspensión de «*Cultos, respecto a las celebraciones comunitarias de cualquier tipo*».

La Rioja prorrogó por decisión propia las medidas de aislamiento hasta el 13 de septiembre[111] sin prever excepciones para los actos religiosos.

De modo bastante insólito, **Jujuy**[112] prohibió además lisa y llanamente «*el desplazamiento de personas y actividades, en todo el territorio de la Provincia de Jujuy, los días domingos hasta tanto se dicte disposición en contrario*», lo que obviamente impidió la asistencia a cualquier templo y cualquier función litúrgica en ellos.

La provincia del **Chaco** dictó una serie de medidas aplicables especialmente a las personas mayores de 60 años o «integrantes de grupos de riesgo»[113]. Dispuso que las «iglesias, cultos, templos y congregaciones» deben «*disponer de horarios y días especiales para la concurrencia de grupos de riesgo*», con reuniones preferentemente al aire libre, y si fueran en lugares cerrados ocupando sólo el 30% de la capacidad, con turnos. Las actividades no pueden durar más de dos horas.

La provincia de **Buenos Aires** reformuló extensamente la reglamentación del aislamiento y distanciamiento obligatorios[114], pero sin ninguna referencia al tema que nos ocupa.

Santa Fe adhirió inicialmente al DNU 714[115], pero posteriormente[116] dio marcha atrás y decidió suspender en las zonas más pobladas de la provincia[117] las actividades previamente habilitadas, entre ellas específicamente las «*Actividades*

---

[103] Decreto 621/2020, BO 31/8/2020.
[104] Decreto 1190/2020, BO 31/8/2020.
[105] Decreto 999/2020, BO 2/9/2020.
[106] Decreto 1518/2020, BO 2/9/2020.
[107] Decreto 1554/2020, BO 1/9/2020. Por un decreto posterior (1620/20, BO 8/9/2020) la provincia «retrocedió a fase 3» en el Departamento Santo Tomé; y a la «fase 1» con aislamiento total en la ciudad de Concepción (Decreto 1679/20, BO 17/9/20) y en el municipio de Pedro Fernández (Decreto 1678/20, BO 17/9/0); y en otras varias ciudades incluyendo la capital de la provincia (Decreto 1671/20, BO 17/9/20 y Decreto 1642/20, BO 15/9/20).
[108] Decreto 1334/2020, BO 31/8/2020.
[109] Decreto 1376/2020, BO 31/8/2020.
[110] Ley 2115-P, BO 4/9/2020.
[111] Decreto 1069/2020 (BO 1/9/2020) que prorroga la vigencia del Decreto 1009/20.
[112] Decreto 1464/2020, BO 28/8/2020.
[113] Decreto 1030/20, BO 4/9/2020.
[114] Decreto 771/2020, BO 3/9/2020.
[115] Decreto 927/20.
[116] Decreto 944/20, BO 7/9/20.
[117] Departamentos Rosario, San Lorenzo, Constitución, Caseros y General López.

religiosas individuales y reuniones o ceremonias grupales, en iglesias, templos y lugares de culto, correspondientes a la Iglesia Católica Apostólica Romana y entidades religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos».

En **Catamarca**[118] se exceptuó del aislamiento obligatorio a partir del 11 de septiembre a «*Celebraciones religiosas en Iglesias, Templos y lugares de Culto*», debiendo respetar los protocolos que impusiera la autoridad.

En **Chubut** el 16 de septiembre[119] se prohibieron «transitoriamente» hasta el 1.º de octubre, en las principales ciudades de la provincia[120], «*la totalidad de las actividades … religiosas, que se desarrollen en espacios cerrados*».

En **La Pampa** el gobernador estableció «franjas horarias máximas» (de 7:00 a 22:00) para las «actividades religiosas», sin otra precisión[121].

En **San Luis** el Gobernador[122] autorizó a realizar todos los días, a diferencia de otras actividades que sólo se permitieron en días determinados, las «*Profesiones de fe: oraciones individuales, confesiones, adoración eucarística, asistencia espiritual individual*»; y las «*Celebraciones religiosas y especiales, con un máximo de diez (10) personas, tales como: bautismo, casamientos, orden sagrado, minian, oraciones, entre otros*», en las ciudades de Merlo y La Toma.

5.7. *A modo de síntesis*

Tengo claro que el fárrago de normas mencionadas en los apartados anteriores resulta agobiante. Sin embargo, es necesaria su lectura para entender la extensión del problema. Como síntesis de este panorama ciertamente incompleto de la actividad legislativa y administrativa provincial, podemos extraer algunas conclusiones provisorias:

a) La manifiesta ignorancia en materia religiosa de funcionarios y legisladores, que utilizan terminología ambigua, confusa o directamente equivocada.

b) La falta de criterios uniformes, sea en la cantidad de personas autorizadas a concurrir simultáneamente a los templos, o el factor de ocupación aceptable, o la combinación de ambos criterios. Actos autorizados en algunos lugares (como bautismos o matrimonios) son prohibidos en otros que están en la misma situación. Por no hablar de la falta de criterio. No tiene ninguna razonabilidad sanitaria poner un número máximo de diez, vente o treinta asistentes (el que sea) tanto para una pequeña capilla sin

---

[118] Decreto 1629/2020 (BO 11/9/2020).
[119] Decreto 868/2020, BO 16/9/2020.
[120] Comodoro Rivadavia, Rada Tilly y Puerto Madryn.
[121] Decreto 2433/20, BO 18/9/20.
[122] Por decreto 4770/2020 (BO 18/9/2020).

ventilación como para una enorme basílica donde normalmente entrarían cómodas cientos de personas.

c) La ambigüedad e imprecisión de las normas. Se abusa de términos como «evento», «aglomeración», «reunión». Prohibir directamente la «concurrencia de personas» es lo mismo que prohibir totalmente las celebraciones litúrgicas, que no pueden realizarse sin presencia de personas.

d) La confusión entre las reuniones más o menos numerosas, y los actos litúrgicos o sacramentales mismos como potencial situación de riesgo para la salud. ¿Es la celebración misma de un matrimonio, que puede realizarse con no más de tres o cuatro personas en total y con medidas de distanciamiento, lo que provoca un riesgo de contagio que justifique su prohibición? ¿Es el bautismo en cuanto tal un vector de enfermedad, como para prohibirlo aunque sólo se haga con la presencia del bautizante, el bautizado y un padrino?

e) Un sorprendente josefinismo, en la pretensión de regular los más nimios detalles de la liturgia o la concurrencia incluso individual a los templos.

f) La extravagante pretensión de los funcionarios de autorizar actividades tales como la oración individual o las llamadas telefónicas; o el hecho de arrogarse la facultad de prohibir las confesiones o la dirección espiritual; actividades que por otra parte y con n mínimo cuidado no entrañan riesgo alguno para la salud pública, o en todo caso, no mayor que concurrir al almacén o a la farmacia a hacer compras.

6. La afectación de la vida religiosa

Podemos pensar muy rudimentariamente que una religión implica una serie de verdades en las que se cree, de normas éticas o de conducta que se practican, y de actos de culto que se realizan en relación a la divinidad. Desde ese punto de partida, es claro que todas las dimensiones de la vida religiosa, y por lo tanto todas las manifestaciones de la libertad religiosa al menos en su faz externa, han sufrido.

La Iglesia Católica, en el Código de Derecho Canónico, considera que los fieles cristianos, partícipes «de la función sacerdotal, profética y real de Cristo, cada uno según su propia condición, son llamados a desempeñar la misión que Dios encomendó cumplir a la Iglesia en el mundo» (c. 204). Esas tres funciones («munus») se expresan en la predicación y la enseñanza (función de enseñar), los sacramentos y el culto (función de santificar) y en la «diakonía» o servicio. La pandemia, o mejor dicho, las medidas gubernamentales con motivo de ella, afectó severamente el ejercicio de esas tres funciones. Lo mismo puede decirse para cualquier iglesia o comunidad religiosa.

6.1. *La acción social de las comunidades religiosas*

La actual pandemia ha tenido un efecto paradójico: las iglesias y comunidades religiosas (no sólo la Iglesia Católica, pero en la Argentina particularmente ella por su presencia y tamaño) han multiplicado sus tareas de servicio especialmente a los más vulnerables, y ese trabajo ha sido especialmente valorado no sólo por la sociedad sino en primer lugar por los gobiernos. Sin la acción de las comunidades religiosas el Estado se habría visto desbordado e imposibilitado de atender a una sociedad que ya estaba profundamente herida en las posibilidades de desarrollo económico de sus integrantes. En este sentido, la labor caritativa de las iglesias no se ha visto impedida sino, al contrario, potenciada. Sin embargo, hay que decir que aún siendo probablemente las agencias más eficientes y grandes de asistencia social, y más allá de la motivación religiosa que tienen para ella, las iglesias no se diferencian en esto en la práctica de otras muchas instituciones de la sociedad civil.

El Papa Francisco ha dicho más de una vez que la Iglesia Católica «no es una ONG». Y no lo es porque su esencia, su naturaleza, su misión principal, no es asistencial sino eminentemente religiosa (aunque la labor asistencial y, mejor aún, de promoción humana, sea parte fundamental e inescindible de su misión).

En la Argentina como en todo el mundo, la acción de las comunidades religiosas para atender las necesidades de los más vulnerables durante la pandemia fue de una enorme magnitud. Tuvo allí además una característica muy propia de nuestra sociedad, que fue el trabajo interreligioso, con la colaboración entre las distintas iglesias y confesiones en ese trabajo. Algo que a nivel internacional fue valorado y alentado, como expone un importante documento conjunto entre el Pontificio Consejo para el Diálogo Interreligioso de la Santa Sede, y el Consejo Mundial de Iglesias, presentado como «una respuesta ecuménica e interreligiosa oportuna», desde que «la pandemia ha expuesto las heridas y la fragilidad de nuestro mundo, revelando que nuestras respuestas deben ofrecerse en una solidaridad inclusiva, abierta a los seguidores de otras tradiciones religiosas y a las personas de buena voluntad, dada la preocupación por toda la familia humana»[123].

6.2. *La predicación*

En la pandemia la predicación de las iglesias y confesiones religiosas no ha sufrido demasiado. Aunque sus escuelas están cerradas, como todas las demás, habiéndose perdido un entero año lectivo.

La predicación cada a cara se ha visto impedida. Pero no puede decirse que se haya restringido la libertad de palabra de los ministros de culto y, al contrario,

[123] <https://www.aica.org/noticia-servir-a-un-mundo-herido-en-la-solidaridad-interreligiosa>.

tal vez se haya potenciado por medio de un recurso mucho más intenso y frecuente a los medios de comunicación social y a las redes sociales. Las comunidades religiosas han debido hacer un curso acelerado de uso de las redes sociales, y lo han hecho con éxito. Acaso el aprendizaje en el uso de medios tecnológicos para acercar el mensaje religioso a los hogares sea uno de los pocos frutos positivos de la crisis.

6.3. *El culto y las celebraciones religiosas*

Donde claramente más ha sufrido la religión, es en lo que tiene que ver con el culto. Aquí sí, toda la valoración expresada por los gobiernos por la labor social de las iglesias queda olvidada. Está muy bien que ayuden a los pobres, pero que no se les ocurra reunirlos a rezar o a celebrar la fe, porque eso podría propagar la pandemia. Se llega así a situaciones paradójicas. Si una persona se acerca a una capilla o parroquia a querer recibir la eucaristía, según las normas estatales le debe ser negada. Pero si entra por la puerta de al lado al local de Caritas a buscar una caja de alimentos, la recibe. ¿Por qué alguien puede llevarse de la capilla un paquete de arroz sin temor a propagar la enfermedad, pero no comulgar? Nadie lo ha explicado.

En un primer momento pudo parecer razonable, hasta tanto se organizara mejor la atención de la salud, limitar las reuniones religiosas, al menos aquellas masivas o con muchas personas en espacios cerrados y reducidos. Pero la legitimidad de esas medidas se perdió por la concurrencia de varias razones:

a) En lo formal, porque las restricciones fueron impuestas por autoridades incompetentes y por medios no idóneos. No se establecieron por ley, sino por normas administrativas de rango menor.

b) Por la extensión ilimitada en el tiempo. Si pudo ser razonable restringir ciertas celebraciones y actos litúrgicos por unos días o semanas, la razonabilidad se perdió cuando la prohibición, bajo amenaza de sanciones penales, se mantuvo durante meses y sin miras de finalización.

c) Por la irracionabilidad. La restricción de derechos fundamentales, como es la libertad religiosa, sólo es aceptable por razones precisas (el cuidado de la salud pública es una de ellas) pero siempre que la restricción sea estrictamente indispensable para alcanzar esa finalidad, y se imponga con la menor extensión indispensable para el fin propuesto. Nunca puede consistir en una prohibición absoluta y por tiempo indeterminado.

Las autoridades nunca explicaron por qué el hecho de que un fiel se acerque al sacramento de la confesión, o la circunstancia de que dos personas contraigan matrimonio sin asistencia de público, o se celebre una misa con asistentes ubicados a cuatro metros uno de otro y con medidas de higiene, son actos tan

peligrosos para la salud pública que se justifique su prohibición por tiempo indefinido.

Finalmente, las reuniones de culto, como casi todo en la vida, quedaron sujetas al cumplimiento de «protocolos» impuestos por las autoridades, muchas veces con manifiesto desconocimiento de la realidad de esas reuniones e ignorancia de las particularidades y necesidades de cada comunidad. Sin que faltasen además las distorsiones ideológicas.

6.4. *La asistencia religiosa*

Otro ámbito de afectación de la libertad religiosa ha sido la restricción al derecho de asistencia y acompañamiento a los pacientes con COVID-19 y al propio personal sanitario. Como dijo en un pronunciamiento el Comité de Bioética de España[124], «Esta epidemia hace imprescindible el aislamiento de las personas infectadas, lo cual supone añadir a la enfermedad un factor de desconcierto y desgarro familiar del que no teníamos experiencia. Los pacientes que requieren hospitalización, o están institucionalizados en residencias, sufren de manera especial esta desconexión de sus seres queridos. Lo mismo ocurre con aquellos pacientes que presentan especial vulnerabilidad como son las personas con discapacidad o los menores de edad. El sufrimiento se hace especialmente lacerante cuando un paciente entra en la fase final de su vida con esta privación afectiva». Recibir asistencia religiosa, máxime en momentos críticos y acaso finales de la vida, es un derecho de las personas. Y brindarla, un derecho de las confesiones y comunidades religiosas. Los ministros de culto encargados de brindarla serán los primeros interesados en cuidarse y cuidar a los demás: es inadmisible impedirles completa o significativamente el ejercicio de su ministerio.

Un documento muy reciente de la Santa Sede[125] destaca la importancia de la asistencia espiritual a los enfermos y sus familiares, a la que caracteriza como «parte de los cuidados paliativos», destacando que «todo hombre tiene el derecho natural de ser atendido en esta hora suprema según las expresiones de la religión que profesa» (#10). Lo mismo podrían decir las demás religiones.

La norma que impuso la cuarentena exceptuó del aislamiento a personas «*personas afectadas a las actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia*» (art. 6.º), sin mencionar entre ellas a los ministros de culto o a quienes prestan asistencia religiosa a los fieles, particularmente quienes se encuentran internados o, durante el aislamiento, imposibilitados de salir de sus casas. Sin embargo luego el Jefe de Gabinete de Ministros dictó una decisión administrativa según la cual «*Se permitirá la circulación de los ministros de los diferentes cultos a los efectos de*

[124] De fecha 15 de abril de 2020.

[125] Carta Samaritanus bonus de la Congregación para la Doctrina de la Fe sobre el cuidado de las personas en las fases críticas y terminales de la vida, 22.09.2020.

brindar asistencia espiritual, debiendo los templos ajustarse en su funcionamiento a lo estipulado en el primer párrafo del artículo 5.º del Decreto N.º 297/20»[126]. De este modo las cosas se pusieron un poco más en su lugar: se levantó la restricción a los ministros de culto a fin de que pudieran asistir a los fieles, pero con prohibición de «eventos religiosos» que impliquen «la concurrencia de personas»[127].

Ahora bien: el hecho de que los ministros de culto pudieran salir de sus casas no implicó que pudieran ingresar en los hospitales.

En la provincia de **Santa Fe** el gobernador dispuso por decreto «*la restricción, a lo estrictamente necesario, de las visitas a las personas alojadas en los hogares para adultos mayores dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Salud dispondrá idéntica medida para los establecimientos privados sometidos a su control*»[128].

Más drásticamente un Decreto de la provincia de **Mendoza** dispuso que «*en los hogares de adultos y geriátricos, públicos y privados, sólo se aceptarán visitas de familiares directos o personal de salud*», excluyendo (al omitirlos) a los ministros de culto[129]. Son algunos ejemplos.

En la **Ciudad de Buenos Aires** la Resolución 781/20 del Ministerio de Salud[130] «restringió» el «*ingreso de visitas y/o acompañantes a los hospitales públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del día 26 de marzo del corriente año mientras se encuentre vigente la situación epidemiológica causada por el virus COVID-19 (coronavirus)*» (art. 1), sin prever ninguna excepción para la asistencia espiritual[131].

Sin embargo la Iglesia intentó mantener este servicio. En el caso de la Arquidiócesis de Buenos Aires, se reforzó el servicio sacerdotal de urgencia, se organizó la atención de hospitales y clínicas con sacerdotes que pudieran visitarlos regularmente para atender a las personas internadas con las medidas de bioseguridad necesarias (preferentemente a moribundos y personas que requirieran la unción de los enfermos) y se organizó un mecanismo de escucha y atención telefónica a cargo de sacerdotes mayores o que por diversas razones no pudieran salir a ejercer su ministerio, principalmente para personas que debieran cumplir su aislamiento en domicilios particulares u otros lugares donde los sacerdotes no pudieran tener acceso por no contar allí con elementos de protección adecuados[132]. Pero no siempre los ministros de cultos fueron autorizados a ingresar a los lugares de internación.

---

[126] Decisión Administrativa 429/2020 del 20/3/2020, BO 21/3/2020.

[127] En la provincia de Corrientes se dispuso la excepción al aislamiento obligatorio para las personas que debían dar «asistencia espiritual», a partir del 9 de marzo.

[128] Decreto 261/20 del 15/3/2020, artículo 14 (BO 17/3/2020).

[129] Decreto 384/2020, artículo 10.

[130] Del 21 de marzo de 2020, sin que haya tenido flexibilizaciones posteriores.

[131] Conozco de casos de personas internadas que deseaban recibir la comunión o la visita de un sacerdote y no les fue posible hacerlo.

[132] <https://arzbaires.org.ar/estadistica/Boletin/2020/Abril_Mayo.pdf>.

La **Ciudad de Buenos Aires** recién el 24 de agosto dictó un «Protocolo para el acompañamiento a pacientes críticos en final de vida en contexto de pandemia COVID-19»[133], instado en buena medida por la Iglesia Católica, de aplicación en los hospitales dependientes del Gobierno de la Ciudad. En él se prevé la actuación de «Equipos de soporte espiritual y duelo» cuya misión «*será la de acompañar a la familia en función de necesidades detectadas (durante la internación o luego del fallecimiento*)» (#3). Prevé que el cuidado de los pacientes respete en todo momento sus «creencias y convicciones» (#4.a), que la persona que sea admitida como acompañante pueda concurrir con objetos religiosos significativos para el paciente. Indica que «*Se preguntará a la familia si la persona profesa una religión determinada y si quisieran avisar al ministro religioso o institución religiosa de referencia correspondiente en cada caso, a fin de adoptar los oficios religiosos apropiados, tanto en los finales de vida, como en los procedimientos a seguir en caso de fallecimiento*» (#5.b).

En **Entre Ríos** se dictó un protocolo para autorizar excepcional y restrictivamente visitas de familiares a Hospitales Geriátricos, que no contempla la posibilidad de visitas por parte de ministros religiosos[134].

En la provincia de **San Juan,** recién a finales de agosto[135] se aprobó un extenso «Protocolo para el Acompañamiento de Pacientes en Situaciones de Últimos Días/Horas De Vida (SUD)» que reglamenta el acompañamiento a los moribundos por parte de familiares y su contacto con ellos. Ese protocolo prevé que «*tanto el paciente como el acompañante pueden recibir atención psicológica durante la visita, si lo deseen o es sugerido por criterio médico*», pero sorprendentemente nada prevé respecto de la asistencia religiosa.

En definitiva, las provincias demoraron más de cinco meses en comenzar a atender esta cuestión, y ni lo hicieron todas, ni lo hicieron siempre de manera apropiada. Miles de personas murieron sin poder recibir asistencia religiosa, ni ellos ni sus familiares, por el aislamiento estricto que se les impuso. Una clara afectación a la libertad religiosa.

6.5. *Funerales y exequias*

Es indudable la especial importancia que tiene para las religiones la celebración de funerales o exequias, y la existencia de rituales o prescripciones religiosas que deben ser cumplidos y que, en la presente emergencia, se han visto impedidos o severamente restringidos. Cosa que, de acuerdo a la extensa juris-

---

[133] <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/protocolo_para_acompanamiento_a_pacientes_sud.pdf>.

[134] <http://www.entrerios.gov.ar/msalud/wp-content/uploads/2020/02/dcoes054-recomendaciones-para-las-visitas-en-hospitales-geritricos-y-residencias-de-larga-estada-de-la-provincia.-actualizacin-19052020.pdf>.

[135] Decreto 1139/2020, BO 27/8/2020.

prudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede entrañar una vulneración de derechos humanos garantizados por el Pacto de San José de Costa Rica.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado muchas veces la importancia de los ritos fúnebres y del derecho a enterrar a los muertos de acuerdo con la propia cosmovisión como un derecho humano fundamental con un componente esencialmente religioso, aunque también cultural[136].

«*La Convención Americana no contempla explícitamente el derecho de "enterrar a los muertos". La Corte Interamericana ha abordado este tema no como un derecho sustantivo, sino en el marco de las reparaciones en casos de desapariciones forzadas, principalmente, como consecuencia de la vulneración de algún otro derecho que sí esté previsto en la Convención. Así, por ejemplo, el Tribunal ha ordenado que, de encontrarse los restos de una persona desaparecida, éstos sean entregados a sus familiares y que el Estado cubra los gastos funerales o de sepultura. Asimismo, en otros casos, el Tribunal se ha referido a la imposibilidad de enterrar a los muertos como un hecho que incrementa el sufrimiento y angustia de los familiares, lo cual puede ser considerado en las reparaciones para determinar un monto como indemnización inmaterial a favor de ellos*»[137].

Unas «Recomendaciones» del Ministerio de Salud de fecha 23 de abril de 2020 para el manejo de cadáveres de casos de COVID-19[138] fueron ambiguas, pero dicen expresamente que «*no se deben realizar actuaciones de limpieza ni intervenciones de tanatopraxia o tanatoestética sobre el cadáver*», lo que implicaría incumplir algunas normas importantes para algunas religiones como el judaísmo o el islam. En cambio, dice que «*la disposición final de los cuerpos puede tener cuatro destinos de acuerdo con los ritos religiosos… a saber: conservación, inhumación, cremación, traslado al extranjero*», lo que sugiere que esos ritos deberían ser respetados[139].

Esas recomendaciones dicen que no hay indicaciones en la materia de la Organización Mundial de la Salud, lo que no es cierto. La Guía de la OMS dirigida a líderes religiosos y comunidades de fe del 7 de abril[140] contiene un capítulo sobre «prácticas seguras de entierro» con indicaciones prácticas de cómo desarrollar funerales y entierros reduciendo los riesgos de infección, incluyendo

---

[136] «Caso de la comunidad Moiwana *vs.* Surinam», sentencia del 15/6/2005, Serie C, n.º124; «Caso Velásquez Paiz y Otros *vs.* Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)», Sentencia de 19 de noviembre de 2015 § 220; «Caso Gómez Palomino *vs. Pe*rú», sentencia del 22/11/2005, Serie C N.º 136, párr. 141; «Caso de la Masacre de Maripipán *vs. C*olombia», sentencia del 15/9/2005, Serie C n.º 122; entre otros.

[137] Caso «La Cantuta *vs. Pe*rú. Fondo, Reparaciones y Costas». Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C N.º 162, párr. 232, y Caso «González Medina y familiares *vs. Re*pública Dominicana», párr. 291.

[138] <http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001895cnt-covid19-manejo-cadaveres.pdf>.

[139] Cfr. Guzmán Lozano, Jorge Armando, «COVID 19 y el manejo ético de los cadáveres», ED T 286, 4/5/2020, ED-CMXVI-729.

[140] <https://apps.who.int/iris/handle/10665/332047>.

el lavado ritual de los cuerpos en condiciones seguras y el respeto los «deseos de la familia del fallecido de ver el cuerpo después de ser sacado de la instalación médica donde el familiar ha muerto».

La misma OMS emitió una guía sobre «Prevención y control de infecciones para la gestión segura de un cadáver en el contexto de COVID-19» de fecha 24 de marzo de 2020[141] que dice entre sus «consideraciones básicas» que «Es preciso respetar y proteger en todo momento la dignidad de los muertos y sus tradiciones culturales y religiosas, así como a sus familias» que también prevén el lavado del cuerpo, y que los familiares puedan verlo aunque no tocarlo ni besarlo. También aclara que no hay evidencia de que ninguna persona se haya contagiado el virus por contacto con un fallecido a causa del COVID 19.

El 1.º de mayo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo un llamamiento[142] a los estados «a respetar y garantizar los derechos de familiares de las personas fallecidas en el marco de la pandemia de la COVID-19, permitir los ritos mortuorios de manera adecuada a las circunstancias y, con ello, contribuir a la preservación de su memoria y homenaje», a raíz de haber «recibido información sobre diversas restricciones para la celebración de funerales». «Al respecto, la CIDH ha reconocido en diversos casos que las dificultades que tienen los familiares para enterrar a sus muertos es un hecho que impacta en su derecho a la integridad personal, ocasionando angustia y un mayor sufrimiento. La Comisión ha considerado que la posibilidad de sepultar a los familiares fallecidos de acuerdo a sus creencias, aporta un cierto grado de cierre al proceso de duelo, contribuyendo a mitigar las secuelas del trauma, luto y dolor. Asimismo, la CIDH resalta que los obstáculos para que los familiares puedan despedir a sus parientes de conformidad con sus propias creencias, ritos y costumbres, genera un profundo dolor e imposibilidad de duelo. La Comisión recuerda que la muerte se relaciona en algunos casos con profundas elaboraciones simbólicas y religiosas, y que, por lo tanto, el culto o rito mortuorio adquiere una importancia fundamental para que las personas puedan realizar más fácilmente el duelo y reelaborar sus relaciones con la persona difunta».

En su comunicado la Comisión recordó que «el Sistema Interamericano ha reconocido que la libertad de conciencia y religión permite que las personas conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus creencias. Según ha sido interpretado por la Corte Interamericana, "este derecho es uno de los cimientos de la sociedad democrática. En su dimensión religiosa, constituye un elemento trascendental en la protección de las convicciones de los creyentes y en su forma de vida". En particular, en casos relacionados con comunidades indígenas y afrodescendientes, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han estimado que la imposibilidad de realizar los rituales fúnebres o de acudir a los sitios sagrados constituyen serios obstáculos a su

[141] <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331671>.
[142] <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/097.asp>.

cosmovisión y religiosidad, que afectan severamente su identidad e integridad cultural»; y que «la manera en que se trata el cuerpo de un familiar fallecido, así como los problemas relacionados con la capacidad de asistir al entierro y rendir homenaje a la tumba de un familiar pueden constituir interferencias a la vida privada y familiar».

Algunas provincias dictaron normas en la materia, restringiendo los derechos de los familiares de las personas fallecidas e ignorando las directivas recién mencionadas. Así por ejemplo, en la provincia de **Córdoba** prohibió que los familiares tomaran contacto con fallecidos por COVID-19, no se admite el lavado ritual de los cuerpos, se impone preferentemente la cremación, y excepcionalmente el entierro (pero no por razones religiosas)[143]. En **Santa Fe** se prohibió cualquier contacto de los familiares con el cadáver, y no se admite la posibilidad del lavado ritual o procedimientos similares[144].

En **Entre Ríos**, en cambio, la norma dictada permitió que los familiares pudieran ver el cadáver de los fallecidos por COVID evitando el contacto físico, se prohibieron «actuaciones de limpieza ni intervenciones de tanatopraxia ni tanatoestética sobre el cadáver», y respecto de su destino final se recomendó respetar «los principios de diversidad y no discriminación», lo que parecería suponer el respeto por los ritos religiosos pertinentes[145].

La provincia de **La Pampa** cuando autorizó la apertura de cementerios, lo hizo únicamente los sábados y domingos de 8.00 a 18.00 permitiendo el ingreso de no más de dos personas por familia, por no más de treinta minutos, manteniendo el distanciamiento social y medidas de higiene.

En la **Ciudad de Buenos Aires** se prohibieron los responsos y el acompañamiento de ministros de culto en los cementerios, que recién fueron reestablecidos en el mes de septiembre luego de seis meses de prohibición[146].

En general, como vimos, las normas tanto nacionales como provinciales prohibieron o restringieron al máximo los funerales. Se prohibieron los velatorios, y en el momento del entierro sólo se permitió ingresar a dos o tres familiares con medidas de cuidado sanitario, sin posibilidad de responsos o ritos similares.

---

143 <https://www.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2020/05/ANEXO-16-MANEJO-DE-OBITOS-COVID19-versi%C3%B3n-ACTUALIZADA-12-05-20-1.pdf>.

144 <https://www.santafe.gob.ar/ms/covid19/wp-content/uploads/sites/36/2020/04/Protocolo-de-Manejo-de-Cad%C3%A1veres-V2.pdf>.

145 <http://www.entrerios.gov.ar/msalud/wp-content/uploads/2020/02/dcoes046-recomendaciones-para-el-manejo-de-cadveres-por-covid-19.pdf>.

146 <https://www.aica.org/noticia-vuelve-la-celebracion-de-los-responsos-en-buenos-aires>.

7. La respuesta de las confesiones religiosas

Las iglesias y comunidades religiosas en la Argentina en su casi totalidad acompañaron sin fisuras las medidas gubernamentales de restricción de la práctica religiosa, restringiendo por propia decisión sus actividades.

La Iglesia Católica no sólo acató el aislamiento sino que dispensó a los fieles del precepto de la misa dominical, suspendió las celebraciones de Semana Santa, y en general la celebración de sacramentos. El 11 de mayo la Comisión Ejecutiva de la Conferencia Episcopal comunicó haber acordado con el Gobierno «la posibilidad de que los templos estén abiertos para la oración individual, y los sacerdotes puedan recibir, de ser posible de manera previamente acordada, a los fieles que soliciten ayuda y orientación espiritual. Siempre teniendo en cuenta las disposiciones sanitarias. En cuanto a la celebración con participación de los fieles, cuando llegue el momento adecuado para las mismas, se acordó ir trabajando en la elaboración de los protocolos litúrgicos y sanitarios correspondientes».

El Arzobispado de Buenos Aires ya el 19 de marzo decidió «Suspender las celebraciones con asistencia de fieles en todas las parroquias, iglesias y capillas, hasta nuevo aviso, recordando la dispensa del precepto dominical ya vigente para todos», y eso fue expresamente mantenido por una decisión del 13 de mayo comunicada por el arzobispo con todos los obispos auxiliares. Algo similar ocurrió en las demás diócesis.

La Iglesia Apostólica Armenia suspendió las celebraciones de la Semana Santa y celebró la Pascua a puertas cerradas y sin fieles aclarando: «no lo hacemos por voluntad propia sino en cumplimiento de la normativa estatal según la cual todos los ciudadanos del país deben mantener el aislamiento», así como una disposición en igual sentido del Patriarca y Katolicós de todos los armenios[147].

En el amplio mundo de las iglesias evangélicas prevaleció la obediencia a las restricciones gubernamentales, incluso después de varios meses de vigencia, buscando fundamentos bíblicos para ello: el deber de obedecer a las autoridades (1Pe 2:17)[148].

La excepción a la regla la constituyeron grupos judíos ortodoxos que resistieron el confinamiento obligatorio para cumplir obligaciones rituales, tales como el «mikvé» o baño ritual en la sinagoga. Tras algún escarceo con la policía, lo-

---

[147] Esta decisión fue utilizada por el Juzgado Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal 2 de La Plata en el caso «NAZAR KASBO» ya citado (cap. 4.2) para negar la medida cautelar pedida por el actor consistente en que se lo autorizara a asistir a la iglesia para participar de la misa y bautizar a su hijo; a pesar de que el actor pertenecía a otra iglesia (Católica).

[148] Rocha Gutiérrez, Raúl, «¿Los cristianos deben someterse a las autoridades durante la cuarentena?», <https://www.valoresreligiosos.com.ar/Columnas/los-cristianos-deben-someterse-a-las-autoridades-durante-la-cuarentena-20?fbclid=IwAR3U3lm-XZP-PVaFKaEsWrCku-4r8Xm4vt2Wxr4bvGm1l7OvrwMNQnpavsM>.

graron la autorización para cumplir con ese precepto religioso cumpliendo medidas de cuidado sanitario establecidas en un protocolo aprobado por el Superior Rabinato de la República Argentina que funciona en la AMIA[149]. Luego se conocieron casos en la misma comunidad judía ortodoxa de celebración de matrimonios religiosos. En algún caso por una denuncia de vecinos terminaron detenidos los contrayentes, el rabino y varios asistentes a la boda.

Otro caso ocurrió en San Luis donde la policía interrumpió la celebración de una misa en una parroquia y detuvo al sacerdote oficiante y a diez asistentes[150].

Las comunidades religiosas fueron extremadamente pacientes y obedientes frente a las imposiciones estatales que restringieron su actividad, pero eso fue generando un creciente malestar interno, de muchos fieles que presionaron a los líderes religiosos para recuperar en alguna medida la actividad de culto.

El 14 de julio, a cuatro meses de prohibición de reuniones religiosas, se conoció una declaración conjunta del Arzobispo (católico) de Buenos Aires, el Gran Rabino de la República Argentina, el Arzobispo Metropolitano de la Iglesia Ortodoxa Griega y el Eparca armenio titulada «Los derechos del pueblo argentino de relacionarse con Dios y practicar su culto en todo tiempo»[151], en la que subrayaron que «la práctica religiosa en la ciudad de Buenos Aires tiempos de pandemia no es una actividad esencial, es una necesidad vital»; que «Los sentimientos espirituales en el pueblo son tan importantes como la vida misma», y se quejaron de la pretensión de «invisibilizar a Dios… No se lo menciona ni se lo tiene en cuenta, desconociendo que el nuestro es un pueblo de fe, y que es fundamental el apoyo de las comunidades religiosas para que el Estado pueda aplicar con éxito las medidas para enfrentar la emergencia», señalando: «nos resulta difícil el aceptar que se postergue el rito religioso del vínculo del hombre con su Creador, mientras se habilitan otras actividades. Se deja así de lado el recurso más importante para quienes en sus convicciones de fe y raíces espirituales encuentran fortaleza, salud y esperanza».

Un obispo se quejó de que se hablase de que el Gobierno «habilita» o «autoriza» las actividades religiosas. El ejercicio del derecho de expresar y celebrar públicamente la propia creencia no es una gracia o concesión de la autoridad, cualquiera sea. Es un derecho natural y universal»[152]. «En cuanto a la consideración de los actos de la liturgia católica, como la celebración de la Eucaristía y

---

[149] <https://www.clarin.com/politica/coronavirus-gobierno-exceptuo-ortodoxos-judios-cuarentena-pueden-tomar-bano-sagrado_0_Q0CzFwD8S.html>.

[150] <https://www.infobae.com/coronavirus/2020/05/05/diez-detenidos-por-ir-a-misa-y-violar-la-cuarentena-esto-es-un-gran-circo-aca-no-hay-pandemia/>.

[151] <https://www.aica.org/noticia-la-practica-religiosa-no-es-una-actividad-esencial-es-una-necesidad-vital>.

[152] Luis Collazuol, obispo de Concordia (Entre Ríos), <https://aica.org/documento.php?id=209>.

demás Sacramentos, éstos no se pueden homologar a un espectáculo público al establecerse protocolos sanitarios restrictivos para la práctica de cultos», dijo también. Pero la mayoría guardó silencio.

Con el correr de los meses comenzaron a multiplicarse los reclamos. Así, el clero de San Carlos de Bariloche junto con su obispo reclamó duramente por la prohibición de actos de culto, bautismos y matrimonios cuando al mismo tiempo se permitía el funcionamiento de bares y restaurantes, por ejemplo, considerando que «la prohibición que pesa sobre nuestras actividades corresponde más a una discriminación religiosa, que a motivos objetivos»[153].

Por otra parte, la prolongación de la pandemia llamó la atención de manera creciente también sobre otros aspectos que motivaron la preocupación de las confesiones religiosas, como los efectos sobre los sectores más vulnerables en una región, como América Latina, ya muy castigada por una enorme desigualdad. La pandemia no crea de por sí la pobreza y la desigualdad, pero las potencia. En ese marco, por ejemplo, el Consejo Episcopal Latinoamericano hizo un llamamiento[154] para «que se adopten oportunamente las medidas para asegurar que las vacunas estén disponibles para todos, priorizando a los más pobres, quienes han sido los más afectados por la pandemia en nuestro continente y en la humanidad entera. Que no sea el criterio económico el que, una vez más, margine de la salud a los más golpeados por esta crisis sanitaria: los pobres», y a una acción cooperativa entre los países «que permitan disponer de centros de investigación, laboratorios y producción de medicamentos, que reúnan lo mejor de nuestra inteligencia científica y que sean sostenidos en forma cooperativa por los países de la región, para hacer entre todos lo que por separado ninguno o muy pocos pueden. Así podríamos enfrentar también las llamadas enfermedades invisibles, fruto de condiciones socio económicas deficitarias e injustas, que causan más muertes que el COVID-19 y para las cuales la industria farmacéutica no ofrece alternativas o no están en sus políticas de producción, al no ser rentables».

Es muy llamativa la tolerancia de las confesiones religiosas al modo prepotente con que las autoridades prohibieron sus actividades, e incluso prácticas de un impacto absolutamente improbable en la transmisión de la enfermedad, como las confesiones. Del mismo modo, es notable que no hayan existido señalamientos, al menos públicos, a la pretensión de muchos funcionarios públicos de «autorizar» a las personas a rezar, o a las comunidades religiosas a transmitir sus servicios religiosos por *streaming*, como si tuviera alguna facultad para hacerlo. Seguramente en muchos casos esos extravíos administrativos obedecieron más

---

[153] <https://www.aica.org/noticia-el-clero-de-bariloche-pide-el-retorno-de-las-misas-con-fieles-y-advierte-sobre-discriminacion-religiosa>.

[154] «Un llamado a la integración y a la cooperación regional en búsqueda de soluciones frente a la crisis por el COVID-19. Carta a los líderes y gobernantes de América Latina y el Caribe», Bogotá D.C., 21 de agosto de 2020.

al analfabetismo religioso de los funcionarios que a un designio consciente. Pero eso no justifica la pasividad de la aceptación.

También es cierto que con el tiempo se fue generalizando una silenciosa desobediencia y se multiplicó la celebración de sacramentos o actos litúrgicos supuestamente prohibidos, del mismo modo que muchas personas retomaron actividades comerciales, profesionales o simplemente sociales que seguían formalmente prohibidas. La consecuencia lamentable fue la profundización de una anomia cada vez más extendida.

Se puede pensar que la pasividad de las autoridades religiosas obedeció al menos en parte al temor de que una apertura prematura produjese algún contagio importante originado en una reunión religiosa, y que eso fuera motivo de posterior reproche. La duda es cuánto tiempo puede semejante temor sostener la parálisis.

8. La necesidad de acuerdos

En mi primera aproximación al tema, concluía que un modo de salvar la legalidad de las restricciones a los derechos derivados de la libertad religiosa era que ellas fueran tomadas de común acuerdo entre el Estado y las confesiones. Es cierto que eso traslada el problema al interior de las propias confesiones, donde es posible que no todos estén conformes con el tenor de esos acuerdos. Pero en todo caso habría los mecanismos internos para discutir y resolver esas disidencias.

Por otra parte, un acuerdo precedido de un diálogo maduro hubiera permitido evitar los extravíos reglamentarios y ayudar a los funcionarios a utilizar un lenguaje mínimamente adecuado y respetuoso.

En la Argentina los acuerdos fueron implícitos, o mejor dicho, consistieron como se dijo en la aceptación resignada por parte de las autoridades religiosas de las restricciones impuestas por las autoridades públicas. Si eso pudo entenderse en un primer momento, dominado por la incertidumbre, es más difícil de admitir a medida que transcurrieron las semanas y los meses.

En Italia, luego de las restricciones iniciales, se alcanzaron acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas, con la significativa característica de adecuarse a las particularidades de cada una de ellas. El 7 de mayo de 2020 fue firmado un protocolo entre la Conferencia Episcopal Italiana y el gobierno, en cuya elaboración participaron la presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Interior y otros organismos. Pero también se firmaron acuerdos con fecha 15 de mayo de 2020 con las comunidades judía, islámica, budista, hinduista, Baha'i, Sikh, y con las iglesias protestantes, evangélicas, Anglicana, Ortodoxa y

de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días[155]. Italia, al igual que la Argentina, arrastra desde hace décadas la frustración de no haber podido aprobar una ley de libertad religiosa. Pero a diferencia de la Argentina, mientras tanto ha sabido desarrollar las necesarias garantías a la libertad religiosa por medio de acuerdos («intesse») con las distintas confesiones religiosas, siguiendo de alguna manera el modelo del Concordato entre la Iglesia Católica y el Estado pero adaptados a las particularidades y necesidades de cada una. Acá nada de eso ha sido posible[156].

Ciertamente, los acuerdos que propiciamos deben tener como eje el respeto de la libertad religiosa. Si los precede un diálogo maduro, se podrían evitar injerencias indebidas en la autonomía de las confesiones religiosas. Por poner un ejemplo: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires emitió recién el 14 de septiembre (tras seis meses de prohibición absoluta de reuniones religiosas) un «Protocolo para el funcionamiento de lugares de culto para prevención y manejo de casos de COVID-19», aplicable indistintamente a todas las confesiones religiosas, que incluyó la exigencia de «acciones específicas desde una perspectiva de género» tales como «promover que las decisiones que se tomen favorezcan el ejercicio de los derechos de los varones y mujeres de manera igualitaria» (7.4). Los comentarios huelgan.

9. Los nuevos desafíos

La pandemia del COVID 19 ha producido muchísimos efectos inesperados, y entre ellos un salto cualitativo y no sólo cuantitativo en la incidencia de nuevas tecnologías en la vida de personas y comunidades. La tecnología y la globalización son protagonistas de la pandemia, para bien y para mal. No se hubiera expandido tan rápido y a todo el planeta si no fuera por los aviones, pero es en la biotecnología en la que confiamos para el hallazgo de una vacuna o un tratamiento que permita dominar la enfermedad.

Hay dos tecnologías en las que quisiera detenerme, y vincularlas aunque parezca extraño con la religión: la de la información y la de la comunicación, muy interrelacionadas entre sí. Del mismo modo en que están interrelacionados y son interdependientes los derechos humanos. La libertad religiosa no es un derecho aislado, sino que actúa junto con otros: los derechos de asociación, de reunión, de información, y tantos más. Veamos algunos ejemplos.

---

[155] Ver los textos de los acuerdos en <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/17/20A02717/sg>.

[156] Desde hace semanas circula entre las confesiones religiosas un supuesto protocolo para la apertura de los locales de culto donde sea autorizada, que habría sido elaborado por la Secretaría de Culto, y que es una copia del italiano para la Iglesia Católica, sin atender a las particularidades de las demás confesiones.

9.1. *Libertad religiosa, privacidad e información*

Una de las herramientas utilizadas para controlar al coronavirus ha sido el seguimiento de las personas infectadas o presuntamente infectadas. Por una combinación de la información brindada por los teléfonos celulares, los mecanismos de reconocimiento facial a partir de cámaras de seguridad, y el uso de poderosas herramientas de inteligencia artificial, en países como China o Corea del Sur fue posible reconstruir detalladamente el trayecto de esas personas en los días previos a la manifestación de la enfermedad o su diagnóstico, y de ese modo identificar a todas las demás personas que habían interactuado con ellas. A partir de esa experiencia, en otros lugares (incluso en la Argentina) se propuso hacer obligatoria la descarga en los celulares de una aplicación que permite tener ubicado a su portador en todo momento para saber a partir del cruce de información con quienes toma contacto.

Esto que a alguno puede parecerle orwelliano o de ciencia ficción, es realidad pura y dura. Es la materialización del Gran Hermano, y el jaque mate a la privacidad de las personas. La vetusta formulación del «derecho a la intimidad» que conservó el Código Civil y Comercial argentino de 2014 (que habla de la «publicación del retrato» de las personas como forma de violar la intimidad) resulta ahora más vetusta que nunca. La injerencia del Estado (y de las grandes corporaciones, que son muchas veces más poderosas que los estados) en la vida privada ya no conoce límites. Aunque sea con el noble propósito de cuidar nuestra salud.

¿Tiene esto que ver con la libertad religiosa? Sí.

Uno de los derechos derivados de la libertad religiosa y de conciencia es el derecho a guardar reserva sobre la propia religión y convicciones. La contracara del derecho de manifestar y exhibir la propia religión es el derecho de no hacerlo. Nadie debe ser forzado a revelar sus convicciones. Ahora bien: si queda registro de todos mis movimientos y contactos personales, y si el Estado (o, repito, alguna corporación de incierto domicilio) puede conocer exactamente dónde estuve, con quien y por cuanto tiempo, nada cuesta programar a las computadoras que almacenan o analizan esos datos para obtener un reporte de todos y cada uno de los asistentes a un determinado lugar de culto, de todos los que han tenido contacto con determinado ministro religioso, saber si alguien acude al tempo en horario de misa o fuera de él, y toda otra clase de datos que se quieran imaginar.

¿Es eso aceptable? Más aún, suponiendo que no lo fuera, ¿es posible impedirlo? ¿Hay herramientas técnicas, y herramientas legales, para bloquear esa intromisión en la privacidad de las personas en su faceta religiosa? Si no las hay, ¿se las podría o se las debería desarrollar? Son interrogantes que vale la pena formularse, antes de que sea demasiado tarde. Si no lo es ya.

9.2. *Jaque al secreto religioso*

Vamos un paso más allá. Está claro que quien controle las herramientas adecuadas —que existen— puede identificar a cada una de las personas que haya tomado contacto con un ministro de culto. ¿Puede también acceder al contenido de sus conversaciones? Acaso parezca demasiado paranoico proponer esta posibilidad, pero si no es técnicamente posible hacerlo ya (y sospecho que lo es), lo será en cualquier momento.

El secreto religioso (y dentro de él, esa especie particular que es el secreto de confesión o sigilo sacramental católico) ha gozado y goza de una especial protección. Esa protección existe a favor del fiel o penitente que ha confiado el secreto al ministro de culto, pero también a favor de ese ministro (o más precisamente, de su ministerio: es la garantía para los demás fieles de que podrán confiar en él) y de la confesión religiosa de la que se trata (es la garantía de que sus ministros no serán forzados a obrar en contra de su conciencia y de su deber religioso). Ahora bien, el presupuesto es que el secreto es, justamente, secreto. Algo conocido únicamente por el fiel y el ministro de culto, que éste no podrá ser forzado a revelar (y que si lo hiciera incumpliendo su deber de secreto, podría ser sancionado incluso penalmente, más allá de la sanción que le quepa en el orden religioso).

Pero si lo que debía permanecer secreto resulta accesible a terceros que dispongan de la tecnología apropiada, se acabó el secreto.

9.3. *Práctica religiosa virtual o a distancia*

Una de las transformaciones que trajo la pandemia fue la revalorización de la práctica religiosa doméstica, padres e hijos encerrados en sus casas e impedidos de asistir a las reuniones litúrgicas o de oración semanales. Pero ese modo redescubierto de práctica religiosa, que no se puede decir que sea nuevo, adquirió un formato diferente por el uso de nuevas tecnologías. La liturgia por *streaming*, o por internet. Así por ejemplo, nunca hubo tantos fieles de todo el mundo que asistieran —aunque fuera a la distancia— a la celebración diaria de la misa del Papa. Ver la misa por televisión era cosa de ancianos y de enfermos. ¿Es posible que de aquí en más sea la práctica también de los jóvenes (los pocos que aún asisten a misa, cierto) y de gente sana?

Es temprano todavía para decir si estas nuevas prácticas pasarán a ser parte de la tan mentada «nueva normalidad». Las normas litúrgicas de todos los grupos religiosos son antiguas y están hechas cuando no era imaginable esta forma de participación. Todos sabemos que no es lo mismo el contacto cara a cara que la virtualidad. Pero también es cierto que la tecnología permite un alcance inusitado a ciertas celebraciones. ¿Vendrá el tiempo en que las viejas normas litúrgicas o preceptos respecto de las prácticas de culto o la oración sean adaptadas a

estas posibilidades? Así como hay altavoces que reemplazaron el llamado del muecín en las mezquitas, ¿habrá transmisiones por *streaming* o redes virtuales que reemplacen la asistencia personal de quienes desean cumplir los días y horarios de oración?

Muy al comienzo de la imposición del aislamiento, no faltó algún obispo que autorizó las confesiones por teléfono. Rápidamente fue llamado al orden y dijo que no podía usarse ese medio para la confesión sacramental, pero en muchos lugares se organizaron formas de asistencia y consejería espiritual en forma remota, incluso para «aprovechar» a ministros de culto ancianos que estaban particularmente impedidos de salir o de mantener contactos cara a cara. Si tantas actividades, desde las clases y exámenes hasta las sesiones parlamentarias o las reuniones de directorio de las empresas se han podido hacer por videoconferencia y, seguramente, se seguirán haciendo al menos en parte de ese modo aunque pase la pandemia, ¿no será tiempo de revisar también algunas normas sacramentales para aprovechar las nuevas tecnologías?

Al fin y al cabo, durante siglos no había otra forma de acudir a la iglesia que no fuera caminando o a caballo si se poseía uno, por lo que tenía sentido dispensar del precepto de hacerlo a quien vivía a cierta distancia del templo. Pero habiendo automóviles y autobuses, es claro que la distancia que impide la asistencia personal es bien distinta. Si el Papa imparte la bendición «urbi et orbi» por radio y TV y lo fieles se consideran y sienten bendecidos de esa manera, ¿por qué no será válida una absolución dada en una videoconferencia persona a persona?

10. Conclusiones

Esta contribución es acaso demasiado extensa, pero tuvo por objeto poner de manifiesto el modo en que en la República Argentina se ha «legislado» durante la pandemia del coronavirus en materia religiosa. «Legislación» que ha consistido mayormente en actos administrativos de distintos niveles de gobierno, principalmente provinciales, exorbitando su competencia y limitando la libertad religiosa en una medida sorprendente.

La incuestionable finalidad de proteger la salud pública ha sido utilizada sin tino ni criterio para impedir no solamente reuniones masivas sino incluso actos individuales o la recepción de la más elemental asistencia religiosa en momentos en que ella resultaba especialmente acuciante y necesaria. Ese abuso, contrario a la Constitución Nacional y a los tratados internacionales de derechos humanos, y a sus pautas de interpretación dadas por los órganos de aplicación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sido posible por la pasividad de las autoridades religiosas que han consentido tales abusos, seguramente con

la muy explicable intención de no poder ser abusadas de complicidad en la diseminación de la enfermedad.

Lo más penoso de esta situación es que ni siquiera ha resultado útil. La Argentina ha transitado la cuarentena o *lockdown* más extensa del mundo: siete meses continuos, al tiempo de cerrar estas líneas. Siete meses en los que en extensas y pobladas zonas del país se impuso una prohibición absoluta de reuniones religiosas, una restricción casi total de la asistencia religiosa a los enfermos y moribundos y sus familiares, y otras inaceptables e innecesarias limitaciones. El resultado no ha sido controlar la pandemia. La Argentina está, a pesar de esas restricciones (que ciertamente también han alcanzado a otros derechos fundamentales, como el de transitar, entrar y salir del país, ejercer el comercio o la industria, usar de la propiedad, y varios más) entre los países con más cantidad contagiados y de fallecidos en el mundo, sin que nunca se haya logrado «aplanar la curva» de la enfermedad, que continúa creciendo.

Es aún temprano para extraer conclusiones definitivas, pero es claro que algo se ha hecho mal. Las comunidades religiosas hicieron una contribución decisiva y muy valiosa a la atención de los más vulnerables y a la asistencia social a quienes iban quedando al costado del camino, y cosecharon un magro reconocimiento. Así como es claro que la pandemia no ha creado algunos graves problemas (como la enorme desigualdad económica, de conectividad digital y otros) sino que los ha puesto en evidencia, también ha puesto en evidencia una extraordinaria ignorancia religiosa por parte de los gobernantes, que no han acertado ni siquiera en el lenguaje, y menos aún en el contenido de las normas dictadas.

Capítulo 13

La libertad de religión o de creencias y la pandemia del COVID-19. Análisis de las medidas restrictivas adoptadas en Brasil[1]

Rodrigo Vitorino Souza Alves

Andréa Letícia Carvalho Guimarães

José Renato Faria Venâncio Prata Resende

Gabriellen da Silva Xavier do Carmo

Brazilian Center of Studies in Law and Religion, Universidade Federal de Uberlândia

SUMARIO: 1. Introducción.—2. La pandemia del COVID-19 y el caso brasileño: 2.1. *COVID-19 en Brasil y en el mundo*. 2.2. *La adopción de medidas excepcionales por el gobierno brasileño frente a la pandemia*.—3. Estado de desastre público y medidas restrictivas: el problema de conflictos de competencias constitucionales: 3.1. *La sentencia de ADI 6341 por el Supremo Tribunal Federal*. 3.2. *El papel de los gobiernos estatales: entre el decreto presidencial y la decisión del Supremo Tribunal Federal*. 3.3. *La cuestión sanitaria y religiosa en los municipios brasileños*.—4. El derecho fundamental a la libertad de religión o de creencias y los derechos fundamentales a la salud y a la vida —adaptación necesaria en los tiempos de la pandemia—: 4.1. *El estado de calamidad pública y la libertad de religión o de creencias*. 4.2. *Colisión de derechos fundamentales*. 4.3. *La pandemia del COVID-19 y las restricciones a la libertad de religión o de creencias en Brasil*.—5. Observaciones finales.

1. Introducción

El año 2020 se ha caracterizado por la inesperada pandemia del COVID-19. Un nuevo virus, cuyo tratamiento y recuperación todavía son desconocidos, que ha arrasado con la humanidad desde finales de 2019. Su comienzo impredecible hizo imposible que los Estados lidiaran de forma menos negativa con la situación, la ola del negacionismo científico y rivalidades políticas en algunos países también supuso que las consecuencias de la enfermedad causadas por el nuevo virus fueran aún más caóticas.

[1] Traducción del original inglés a cargo de Paula M. Leuze Espinosa y Eider Lavia Solano (Universidad Complutense).

En el contexto religioso, el mundo tuvo que lidiar con restricciones a las que no estaba acostumbrado hasta entonces. Los servicios colectivos y las ceremonias de las diversas creencias tuvieron que ser suspendidas por un tiempo indefinido, ya que no se podía predecir cuándo iba a terminar esta nueva realidad.

Una nueva normalidad ha sido establecida, varias medidas preventivas y de contención de daños han sido introducidas, las puertas de los templos religiosos han sido cerradas, demostraciones de fe han sido reemplazadas por actividades a distancia, la comunicación de creencias se ha virtualizado y el confort de los lugares de culto se ha ausentado, ya que se han convertido en sitios de peligro de contagio de una enfermedad que podría afectar la vida de múltiples personas.

Esta situación ha generado distintas preocupaciones. Las diversas restricciones que afectan la vida religiosa nos advierten del riesgo que sufre la libertad de religión o de creencias. La visible conmoción pública y la imposición de normas reguladoras por parte de las autoridades públicas ha puesto de relieve la necesidad de proteger lo sagrado.

Brasil es un país con una conocida diversidad religiosa, con una tendencia que se puede considerar «natural» de la cultura brasileña respecto a la práctica religiosa, con raíces históricas desde la formación del Estado brasileño. Se estima que por lo menos el 81% de brasileños se declaran cristianos —católicos o protestantes— el 7,3% forman parte de otras religiones, el 10% no tienen religión, y solo el 1% es ateo[2]. Este supuesto conduce a la aparición de conflictos en medio de las limitaciones de la pandemia del COVID-19.

Este artículo se propone llevar a cabo un breve análisis sobre el contexto brasileño en relación con la libertad de religión o de creencias en la crisis sanitaria pública del 2020. Analizará las características de la pandemia en Brasil, las medidas impuestas por las autoridades públicas que han afectado la práctica religiosa y los aspectos constitucionales de la situación de la libertad de religión o de creencias en este contexto.

2. La pandemia del COVID-19 y el caso brasileño

2.1. *COVID-19 en Brasil y en el mundo*

En diciembre del 2019, una nueva enfermedad fue detectada en Wuhan, capital de la provincia de Hubei, China. Algunas personas empezaron a mostrar los mismos síntomas como fiebre, tos seca, dificultad para respirar y cansancio. En algunos casos, los síntomas evolucionaron a una neumonía severa, y aquellos

[2] El 50% de brasileños son católicos, el 31% evangélicos, y el 10% declaran no tener ninguna religión según Datafolha. G1, 2020. Disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/13/50percent-dos-brasileiros-sao-catolicos-31percent-evangelicos-e-10percent-nao-tem-religiao-diz-datafolha.ghtml>. Recuperado el 12 de septiembre, 2020.

afectados de tal manera necesitaron ayuda de respiradores artificiales para sobrevivir. Después, se confirmó que el origen de dichos síntomas era viral y que había nuevas especies afectando a la salud de la población china, que pasó a denominarse provisionalmente 2019-nCoV (*2019 novel coronavirus*) y de ahí pasó finalmente a llamarse Sars-CoV-2 (*severe acute respiratory syndrome coronavirus-2*).

Sars-CoV-2 es la causa de la enfermedad del COVID-19, que se obtiene a través del contacto con gotas producidas por las vías respiratorias de las personas infectadas. Al toser o estornudar, gotas procedentes de la nariz o boca pueden llegar a los ojos, nariz y boca de otros individuos, transmitiendo así el virus. Puede también ser contraído mediante el contacto de esos órganos con superficies y objetos infectados[3].

La facilidad para la transmisión del Sars-CoV-2 supuso que este se propagara rápidamente en esa zona de China y el daño causado por la nueva enfermedad no tardó en aparecer. El 2 de enero de 2020, un señor de 61 años murió a causa de la neumonía, en su estado más agresivo, causada por el nuevo virus[4]. El virus traspasó rápidamente las fronteras de Asia y Europa, y hacia finales de febrero y principios de marzo de 2020, el número de casos de COVID-19 fue 13 veces mayor que en China, y el número de países afectados por la enfermedad se triplicó. En ese momento, la Organización Mundial de la Salud registraba más de 118 mil infectados en el mundo[5].

En Brasil, el primer caso fue confirmado el 26 de febrero de 2020. Un turista brasileño que estuvo en Lombardía, Italia, que en ese momento estaba severamente afectada por el virus, y ya se habían producido muertes, se habría contagiado al pasar por la región. Esto fue el comienzo de la circulación del Sars-CoV-2 en territorio brasileño[6].

En una situación ya caótica, sin ninguna predicción alentadora de la propagación del virus y de una indudable crisis en la sanidad pública global, la Organización Mundial de la Salud declaró el estado de pandemia. El 11 de marzo de 2020, Tedros Adhanom, su director general, afirmó que era una situación necesaria, no por la severidad de la enfermedad, sino por su rápida propagación[7].

---

[3] Direção-Geral da Saúde. DGS, 2020. COVID-19: Perguntas Frequentes. Disponible en: <https://covid19.min-saude.pt/perguntas-frequentes/>. Recuperado el 10 de septiembre 2020.

[4] China registra primeira morte por novo vírus. *Setor Saúde*, 2020. Disponible en: <https://setorsaude.com.br/china-registra-primeira-morte-por-novo-virus/>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[5] OMS decreta pandemia do novo coronavírus. Saiba o que isso significa. *Veja Saúde*, 2020. Disponible en: <https://saude.abril.com.br/medicina/oms-decreta-pandemia-do-novo-coronavirus-saiba-o-que-isso-significa/>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[6] Ministério da Saúde. 2020. Brasil confirma primeiro caso de novo coronavírus. Disponible en: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Recuperado el 10 de septiembre, 2020.

[7] Sistema Universidade Aberta do SUS. 2020. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo coronavírus. Disponible en: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

Además, podía ser letal para varias personas, especialmente aquellas consideradas de riesgo (pacientes con enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión, asma, obstrucción pulmonar crónica, fumadores, personas mayores de 60 años, mujeres embarazadas, aquellas que acaben de dar a luz y niños menores de 5 años[8].

El 12 de septiembre de 2020, se informó de 28.551.911 casos de COVID-19 y 916.715 muertes mundialmente. En Brasil, cuya población ronda los 210 millones de personas, había 916.715 casos confirmados, 3.530.655 de recuperados y 130.508 muertes, convirtiéndose en el segundo país más afectado por el virus, detrás de Estados Unidos. São Paulo, que es la ciudad más poblada de Brasil (con más de 44 millones de habitantes), fue la más afectada por el COVID-19[9].

2.2. *La adopción de medidas excepcionales por el gobierno brasileño frente a la pandemia*

Ante la situación mundial actual debida al COVID-19, que ha desbordado la salud pública en Brasil, el Gobierno Federal solicitó al Senado Federal el reconocimiento del estado de calamidad, que fue aprobado el 20 de marzo de 2020, entrando en vigor y validando así el estado de emergencia mediante el Decreto legislativo n.º 6 de 2020[10] [11]. Anteriormente, el 6 de febrero de 2020, la Ley n.º 13.979 ya había entrado en vigor, con medidas dirigidas a aquellas emergencias de salud pública con relevancia internacional. En el tercer artículo de la ley, se establecen una serie de medidas contra el coronavirus, como el establecimiento del aislamiento social, cuarentena o incluso la obligación de llevar a cabo revisiones médicas, administrar vacunas y someterse a tratamiento médico[12].

El decreto se adoptó porque el gobierno necesitaba aumentar su gasto para contener los daños causados por la pandemia, principalmente por la necesidad de proporcionar recursos a los Estados y Municipios para que implementasen medidas de salud pública para prevenir y contener el virus.

---

[8] Biblioteca Virtual em Saúde. BVS, 2020. Quais são os grupos de risco para agravamento da COVID-19? Disponible en: <https://aps.bvs.br/aps/quais-sao-os-grupos-de-risco-para-agravamento-da-covid-19/>. Recuperado el 10 de septiembre, 2020.

[9] Google News. 2020. Dados sobre o coronavírus em tempo real. Disponible en: <https://news.google.com/covid19/map?hl=pt-BR&gl=BR&ceid=BR%3Apt-419>. Recuperado el 12 de septiembre, 2020.

[10] Senado aprova decreto que reconhece estado de calamidade pública. *Conjur,* 2020. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-20/senado-aprova-decreto-reconhece-estado-calamidade-publica>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[11] Brazil. Legislative Decree n.º 6, of 2020. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[12] Brazil. Law n.º 13.979, of February 06, 2020. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Recuperado el 10 de septiembre, 2020.

La Ley Complementaria n.º 101/2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal)[13] requiere que la Unión se ajuste a los límites de gasto anuales y objetivos fiscales. El objetivo es limitar el presupuesto restante que el Gobierno Federal puede destinar a las entidades federativas. Sin embargo, el artículo 65, II de la ley establece que, en el caso de un desastre público reconocido por el Congreso Nacional, el gobierno está exento de obtener dichos resultados fiscales y de ajustarse a la limitación previamente impuesta. En otras palabras, el estado de calamidad le permite al gobierno generar gastos extraordinarios y conseguir así minimizar los daños.

Además, la Constitución Federal brasileña contiene preceptos relevantes para los casos de calamidad pública. Dos de ellos son la realización de operaciones de crédito (art. 167, XIII, § 3)[14] y la autorización a la institución de préstamos obligatorios basados en impuestos (art. 148, CF)[15] [16].

3. Estado de desastre público y medidas restrictivas: el problema de conflictos de competencias constitucionales

Tal como se señaló antes, la Ley n.º 13.979 del 06 de febrero de 2020 establece medidas para dirigir la emergencia de salud pública. Esta ley, en su tercer artículo, prevé una serie de medidas contra el coronavirus, tales como revisiones médicas, vacunas y tratamiento médico. Es importante señalar que, cuando se promulgó esta ley, todavía no se había confirmado ningún caso en Brasil. El Ministerio de Sanidad notificó el primer caso el 26 de febrero de 2020 de un señor de 61 años en la ciudad de São Paulo[17]. Sin embargo, un mes más tarde,

---

[13] Brazil. Ley Complementaria n.º 101, de 2000. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[14] «Artículo 167. Están prohibidos (…) XIII — transferencia voluntaria de recursos, el otorgamiento por la Unión de garantías y ayudas y el otorgamiento por la institución financiera federal de préstamos y financiación a los Estados, Distrito Federal y Municipios en el hipotético caso de que no cumplieran las normas generales de la organización y el funcionamiento del sistema de la seguridad social (…) § 3 La apertura de un crédito extraordinario solamente será admitida para atender a gastos imprevisibles y urgentes, como los derivados, de guerra, conmoción interna o calamidad pública, observando lo dispuesto en el Artículo 62».

[15] «Artículo 148. La Unión, mediante ley complementaria, puede establecer préstamos obligatorios: I — para atender gastos extraordinarios, derivados de calamidad pública, de guerra exterior o de inminencia de ésta».

[16] Felix, Raphael. Kanaguchi, Lucas Iosicazo, «Estados de excepção e o COVID-19: Estado de sítio, estado de defesa, calamidade pública e estado de emergência», *Migalhas,* 2020. Disponible en: <https://www.migalhas.com.br/coluna/constituicao-na-escola/322829/estados-de-excecao-e-o-covid-19-estado-de-sitio-estado-de-defesa-calamidade-publica-e-estado-de-emergencia>. Recuperado el 10 de septiembre, 2020.

[17] Brasil. Brasil confirma primeiro caso da doença**.** *Agência Saúde.* Disponible en: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

el 20 de marzo, Brasil registraba 904 casos de COVID-19 y 5 muertes oficiales[18]. Así pues, la situación empezó a preocupar a las autoridades nacionales, que llevó a la adopción de la Medida Provisional n.º 926, del 20 de marzo de 2020[19], convirtiéndose después en la Ley n.º 14.035, que entró en vigor el 11 de agosto de 2020[20].

La Medida Provisional n.º 926 alteró la redacción de la Ley n.º 13.979, en especial su tercer artículo, con el objetivo de expandir la lista de posibles medidas relacionadas con la contención de la pandemia en Brasil. De esta manera, desde la adopción de las medidas provisionales, el artículo fue publicado con la siguiente redacción:

> Art. 3. Para afrontar la emergencia sanitaria pública de relevancia internacional de la que esta Ley trata, las autoridades pueden adoptar, dentro del marco de sus competencias, entre otras, las siguientes medidas:
>
> VI — restricción excepcional y temporal en carreteras, puertos o aeropuertos de:
>
> a) entrada y salida del país; y
>
> b) transporte entre estados y ciudades;

Esta reforma de la ley llamó la atención de abogados y políticos, ya que semejantes cambios violaban la distribución de competencias entre las entidades federativas de Brasil (Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios). Esto ocurrió porque la medida provisional otorgó a la Unión la prerrogativa de implementar medidas de aislamiento, cuarentena y otras, de tal forma que la norma resultaría inconstitucional.

Esto se debe a que, después de presentar las medidas restrictivas, la norma provisional añadió que:

> § 8. Las medidas aportadas en este artículo, cuando sean adoptadas, deberán proteger el ejercicio y funcionamiento de servicios públicos y actividades esenciales.
>
> § 9. El Presidente de la República deberá establecer la regulación, mediante decreto, en relación con los servicios públicos y actividades esenciales referidas en § 8.

---

[18] Brasil. Painel Coronavírus. Disponible en: <https://covid.saude.gov.br/>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[19] Brasil. Medida provisional n.º 926, 20 de marzo, 2020. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#:~:text=MPV%20926&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Recuperado el 30 de agosto de 2020.

[20] Brasil. Ley n.º 14035, 11 de agosto, 2020. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14035.htm>. Recuperado el 30 de agosto de 2020.

Por consiguiente, se puede observar que los servicios públicos y actividades esenciales se han considerado de gran importancia. Si bien un municipio, Distrito Federal o autoridad estatal, puede determinar medidas de cuarentena o aislamiento, debe respetar aquellas ocupaciones consideradas esenciales para el funcionamiento de la sociedad. Sin embargo, bajo la medida provisional, la competencia para clasificar servicios y actividades públicas como esenciales se traslada al Presidente de la República.

Por lo tanto, a pesar de que la Ley n.º 13.979 respete la autonomía de Estados, Distrito Federal y Municipios respecto a las medidas públicas que pueden adoptar en la lucha contra el coronavirus, los cambios introducidos por la medida provisional otorgan gran poder al Presidente de la República, reservándose la prerrogativa de decidir qué se considera esencial. Por otra parte, el 20 de marzo, el Presidente publicó un decreto para establecer cuáles serían los servicios esenciales y posteriormente se enmendó para incluir otras actividades.

Ante los cambios, el Partido Democrático Laborista (PDT) formalizó una Acción Directa de Inconstitucionalidad, ADI 6341 el 23 de marzo de 2020, con el objetivo de que el Supremo Tribunal Federal declarase incompatibles con la Constitución algunas provisiones de la medida provisional. El caso fue juzgado como un dictamen preliminar el 24 de marzo, decisión que se confirmó el 15 de abril de 2020, que será analizada a continuación[21].

3.1. *La sentencia de ADI 6341 por el Supremo Tribunal Federal*

La sentencia ADI 6341 cuestionó la constitucionalidad de los cambios realizados en la Ley n.º 13.979, introducidos por la medida provisional n.º 926 (y no por la ley complementaria[22], una normativa más adecuada para ese tipo de cambios). Además, el Partido considera que la medida provisional viola la distribución constitucional de competencias entre las distintas entidades federativas, por 3 razones principales:

a) La Constitución Federal[23] establece que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios comparten la competencia de «cuidar la salud pública y asistencia pública, la protección y garantía de las personas discapacitadas» (art. 23, II). Por lo tanto, no es posible que una ley reser-

---

[21] Brasil. Supremo Tribunal Federal. Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n.º 6341. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Recuperado el:10 de septiembre de 2020.

[22] Según el artículo 69 de la Constitución brasileña, la ley complementaria debe estar aprobada por mayoría absoluta del Congreso Nacional. Brasil. Constitución de la República Federativa de Brasil (1988). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[23] Brasil. Constitución de la República Federativa de Brasil (1988). Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

ve exclusivamente al Presidente de la República la prerrogativa de decidir sobre actividades esenciales, ya que es una medida de salud pública.

b) El mismo artículo declara que «leyes complementarias establecerán el estándar de cooperación entre la Unión y Estados, Distrito Federal y Municipios, con el fin de equilibrar el desarrollo y el bienestar a nivel nacional». De manera que, una medida provisional no puede introducir esos cambios en el sistema legal.

c) En definitiva, habría competencias administrativas compartidas, atribuidas a todas las entidades federativas respecto a las medidas de aislamiento, cuarentena, restricción de movimiento en las carreteras, puertos y aeropuertos, además de la prohibición de las actividades esenciales y servicios[24].

Asimismo, es importante destacar algunas actividades consideradas esenciales, de acuerdo con el Decreto n.º 10.282 del 20 de marzo de 2020[25], que regula la Ley n.º 13.979, como por ejemplo:

> XXXIX — actividades religiosas de cualquier naturaleza, obedeciendo las decisiones del Ministerio de Sanidad (incluidas en el Decreto n.º 12.292, del 25 de marzo de 2020[26]);
>
> […]
>
> LVI — salones de belleza y barberías, obedeciendo las decisiones del Ministerio de Sanidad (incluidas en el Decreto n.º 10.344, del 8 de mayo de 2020)
>
> LVII — centros deportivos de todas las modalidades, obedeciendo las decisiones del Ministerio de Sanidad (incluidas en el Decreto n.º 10.344, del 8 de mayo de 2020[27]).

A pesar de la controversia sobre la clasificación de centros deportivos y peluquerías como esenciales, aquí comienza uno de los mayores retos para la libertad religiosa y de conciencia, al igual que para las regulaciones de salud pública y políticas para combatir el coronavirus. Esto se da porque, mediante la clasificación de las actividades religiosas de cualquier naturaleza como esenciales, el Presidente de la República, mediante decreto, interviene en la competencia

---

[24] Brasil. Supremo Tribunal Federal. Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n.º 6341. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[25] Brasil. Decreto n.º 10.282, 20 de marzo, 2020. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2022/2020/decreto/D10344.htm#:~:text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%2010.282,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Recuperado el 30 de agosto de 2020.

[26] Brasil. Decreto n.º 10.292, 25 de marzo, 2020. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[27] Brasil. Decreto n.º 10.344, 8 de mayo, 2020. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10344.htm#:~:text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%2010.282,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Recuperado el 30 de agosto de, 2020.

legislativa y administrativa de las entidades federativas, que no podrán, por ejemplo, ordenar la interrupción de las actividades religiosas bajo la justificación de proteger la salud pública.

En este sentido, ADI 6341 fue fallada por el Supremo Tribunal Federal, en una resolución preliminar, por el ministro Marco Aurelio, quien decidió que la medida provisional n.º 926 no podía ignorar las competencias compartidas de los Estados y Municipios en materia de sanidad. Además, los cambios producidos por la medida provisional en la legislación no pueden limitar que las entidades federativas adopten medidas normativas o administrativas.

La decisión, publicada el 25 de marzo, fue confirmada por el pleno del Supremo Tribunal Federal el 25 de abril de 2020, y está todavía esperando la decisión final de los ministros[28].

3.2. *El papel de los gobiernos estatales: entre el decreto presidencial y la decisión del Supremo Tribunal Federal*

La Constitución de 1988 organiza al Estado brasileño, en la esfera política-administrativa, en Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, «todos autónomos» según los términos del texto constitucional (art. 18). Como se ha mencionado, de esta división se asignan diferentes competencias a cada una de estas entidades, incluyendo aquellas relativas a problemas sanitarios.

Por lo tanto, en teoría, la Ley n.º 13.979 se aplica en todo el territorio nacional, ya que al ser una ley federal, todas sus disposiciones sobre medidas preventivas para combatir el coronavirus deben ser adoptadas por los Estados y Municipios. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, la Constitución establece, en función de los intereses y las necesidades públicas, competencias comunes o compartidas por todas las entidades federativas para así abordar problemas sanitarios. En primer lugar, es importante considerar que la Ley n.º 8.080, del 19 de septiembre de 1990[29], que establece el Sistema Único de Salud (SUS) y el cual define las competencias de cada entidad federal, determina una serie de tareas entre las entidades, como «definir el control y mecanismos de vigilancia inherentes al poder de la política sanitaria» (art. 15, XX). Además, en el caso específico del coronavirus, es evidente que los Estados o Municipios deben tener en cuenta las peculiaridades de la pandemia en su territorio, considerando los niveles de propagación, muertes y recursos locales para contener la enfermedad.

---

[28] Brasil. Supremo Tribunal Federal. Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n.º 6341. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[29] Brasil. Ley n.º 8080, 19 de septiembre, 1990. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Recuperado el 30 de agosto de 2020.

Así pues, un caso paradigmático ha sido la regulación de las medidas tomadas y ordenadas por el estado de Mato Grosso, mediante el Decreto n.º 432, de 31 de marzo de 2020[30], del Gobernador del Estado, reemplazado posteriormente por el Decreto n.º 462 del 22 de abril de 2020[31]. En aquel momento, Mato Grosso, decimoséptimo estado con mayor población de Brasil, registraba 162 casos confirmados y cinco muertes, cuando el decreto estableció el «criterio para la aplicación de medidas excepcionales no farmacológicas, de naturaleza temporal, restrictivas de la circulación y actividades privadas para prevenir la propagación del coronavirus por el territorio de Mato Grosso»[32].

Entre estas medidas, el gobierno de Mato Grosso estableció su propia lista de servicios y actividades consideradas esenciales, que, en algunos aspectos, se diferenciaban de la lista hecha por el Gobierno Federal. Por otro lado, el Decreto de Mato Grosso, en su tercer artículo, establece la prohibición de actividades que podrían generar aglomeraciones de personas en todos los municipios del Estado, «con independencia de la recurrencia de los casos confirmados de COVID-19».

El problema reside en que, entre las actividades prohibidas en el territorio del Estado de Mato Grosso, aparte de discotecas, fiestas, parques, teatro y cines, también quedaron totalmente prohibidas las misas, servicios y celebraciones religiosos. Esta prohibición llevó a que la Asamblea de la Iglesia Evangélica de Dios (la mayor denominación pentecostal-evangélica cristiana en Brasil), en la ciudad de Rondonópolis, presentase un recurso de inconstitucionalidad[33] ante el Supremo Tribunal Federal, con el objetivo de anular las disposiciones relacionadas con las celebraciones religiosas.

Primero, la Iglesia interpuso un mandato judicial ante el Tribunal de Justicia del estado, argumentando que el decreto del gobernador infringió la Ley n.º 13.979, además del decreto presidencial que estableció las actividades religiosas como esenciales. Sin embargo, el tribunal rechazó la propuesta preliminar, hecho que llevó a la Iglesia a recurrir contra el Supremo Tribunal Federal, afirmando que, con esa decisión a nivel estatal, otras sentencias dictadas por el Supremo Tribunal Federal en casos similares habían sido desestimadas.

---

[30] Brasil. Estado de Mato Grosso. Decreto n.º 432, 31 de marzo, 2020. Disponible en: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=392277>. Recuperado el 31 de agosto de 2020.

[31] Brasil. Estado de Mato Grosso. Decreto n.º 462, 22 de abril 2020. Disponible en: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=393462>. Recuperado el 31 de agosto de 2020.

[32] Salvo que se índice otra cosa, la traducción de citas de textos en otras lenguas es a cargo de las traductoras de este trabajo.

[33] La reclamación constitucional «es un instrumento legal con estatus constitucional que tiene el objetivo de preservar la competencia del Supremo Tribunal Federal (STF) y garantizar la autoridad de sus decisiones». Es aplicable en el caso que a) un juez dicte o realice procedimientos que pertenecen a la jurisdicción del Supremo Tribunal, b) las decisiones del Supremo Tribunal son violadas por autoridades judiciales o administrativas, y c) es necesario garantizar la autoridad y aplicación de los informes vinculantes. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=271852>. Recuperado el 21 de agosto de 2020.

En pocas palabras, en el recurso de inconstitucionalidad, la Iglesia Asamblea de Dios argumentó que:

a) el decreto estatal y la decisión del Tribunal de Justicia viola los derechos incontrovertidos del autor para realizar los servicios religiosos;

b) ambos violan el control de constitucionalidad ejercido por el Supremo Tribunal Federal en otros casos similares;

c) la Ley n.º 13.979 expresamente autoriza al Presidente de la República a definir, mediante decreto, los servicios y actividades esenciales, que son aplicables en el territorio nacional, de manera que, el decreto del gobernador de Mato Grosso debe considerarse ilegal, ya que viola una ley federal;

d) además, la competencia para legislar respecto a materia sanitaria se comparte entre las entidades federativas, aunque la competencia estatal sería complementaria a la federal, por lo que el Estado de Mato Grosso podría no aprobar el decreto contrario a lo que la legislación federal determina[34] [35].

Por lo tanto, se observa que en muchos aspectos el problema se trata más bien de conflictos de competencia entre las diferentes entidades federativas, al menos superficialmente. Ambos el ADI 6341, propuesto por el Partido Democrático Laborista, y el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Iglesia Asamblea de Dios, argumentan que una u otra autoridad extrapoló su poder al editar un decreto que viola la constitución o una ley federal.

Sin embargo, la influencia religiosa en muchas de estas discusiones no se tiene en cuenta. Las interacciones entre candidatos y representantes electos con líderes y grupos religiosos no son poco comunes. En el caso del Presidente de la República, su relación con algunos sectores religiosos es objetivamente conocida, un hecho que demuestra que la religión es un factor importante en estos temas —además de los elementos puramente legales o políticos—[36]. Por

[34] Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso n.º 39.884 Mato Grosso. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/rcl39884.pdf>. Recuperado el 10 de septiembre de 2020.

[35] El caso, sin embargo, está todavía pendiente a 10 de septiembre de 2020 y no se ha tomado ninguna otra decisión desde el 15 de abril de 2020.

[36] Sobre este tema, es interesante observar las encuestas electorales de 2018 y la distribución del electorado respecto a las religiones: el 51% de católicos apoyaron al Presidente electo (Bolsonaro), el 49% del candidato de izquierdas (Haddad); el 69% de los evangelistas apoyaron al Presidente electo (Bolsonaro), el 31% apoyó al otro candidato; el 30% de los seguidores de las religiones Afro-brasileñas apoyaron al Presidente electo, el 70% al otro candidato; el 45% de los no-religiosas declararon su apoyo al presidente electo, el 55% al otro candidato; el 36% de ateos apoyaron al Presidente electo, el 64% apoyó al candidato de izquierdas («Datafolha. Intenção de voto para presidente da República —2.º turno— 25/10». Disponible en: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/10/26/3416374d208f7def05d1476d05ede73e.pdf>. Consultado el 21 de agosto de 2020.

ejemplo, en una entrevista de un programa público, el Presidente criticó el cierre de iglesias en la lucha contra el coronavirus y dijo que «Yo creo que el cura sabrá cómo llevar a cabo su servicio. Será consciente —el sacerdote, el cura— si la iglesia está demasiado llena, tomará medidas. Decidirá en ese momento»[37]. Sólo 4 días más tarde, el 25 de marzo, el decreto n.º 10.292, previamente mencionado, fue publicado incluyendo las celebraciones religiosas como actividades esenciales. Casi inmediatamente, el Fiscal Federal publicó una acción requiriendo la suspensión del decreto presidencial. La solicitud fue concedida por la Justicia Federal, pero la defensa general de la Unión presentó un recurso, obteniendo la desestimación de la decisión previa[38].

Lo que se pretende demostrar es como la religiosidad, además de las instituciones religiosas, está presente en el debate público actual, influyendo incluso en la creación de políticas públicas y emisión de normas. Además, las cuestiones religiosas pueden tener una mayor o menor importancia cuando, por ejemplo, el Presidente toma decisiones, y por otro lado, cómo los Estados pueden administrar la crisis del coronavirus de manera diferente, sin clasificar las actividades religiosas como esenciales.

De manera que, otros Estados, como São Paulo, adoptaron políticas similares a las del Estado de Mato Grosso, pero no con la misma claridad. Por ejemplo, el Decreto n.º 64.862 del 13 de marzo de 2020 del Gobierno de São Paulo recomienda la interrupción de la actividad de los lugares de culto y sus liturgias[39]. No es más que una recomendación, aunque el Decreto n.º 64.881 del 22 de marzo del 2020 establece que las medidas restrictivas no son aplicables a aquellos establecimientos cuyo objetivo sea la salud, alimentación, abastecimiento, seguridad y medios de comunicación[40].

Sin embargo, en la lista extendida de las actividades esenciales, la norma previamente mencionada cubre todas las actividades así clasificadas en el tercer artículo del Decreto Federal n.º 10.282, que regula la Ley n.º 13.979. Por lo tanto, en contra de su propia legislación, el Estado de São Paulo, reconociendo la autoridad del decreto federal, incluye las ceremonias religiosas en la lista de actividades esenciales.

---

[37] Folha de São Paulo. Bolsonaro critica ações para fechar igrejas durante pandemia (2020). Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/03/bolsonaro-critica-acoes-para-fechar-igrejas-durante-pandemia.shtml>. Recuperado el 22 de agosto de 2020.

[38] BOL. Procuradoria recorre contra ato de Bolsonaro que liberou igrejas da quarentena da COVID-19. Disponible en: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2020/04/02/procuradoria-recorre-contra-ato-de-bolsonaro-que-liberou-igrejas-da-quarentena.htm?cmpid=copiaecola>. Recuperado el 22 de agosto, 2020.

[39] Brasil. Estado de São Paulo. Decreto n.º 64.881, 22 de marzo, 2020. Disponible en: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20200323&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>. Recuperado el 22 de agosto, 2020.

[40] Brasil. Estado de São Paulo. Decreto n.º 64.862, 13 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.al.sp.gov.br/norma/193314>. Consultado el 22 de agosto de 2020.

En Minas Gerais, el segundo estado con la mayor población de Brasil (aproximadamente 21 millones), las medidas sanitarias relacionadas con el coronavirus están básicamente reguladas por dos estándares: Deliberación n.º 17 y Deliberación n.º 39, ambas de la Comisión Estatal Extraordinaria del coronavirus. La primera deliberación, al tratar con las actividades que los municipios deberían mantener en activo (p. ej. servicios esenciales), no incluye en su lista actividades religiosas. Pero la misma deliberación no incluye tampoco el funcionamiento de iglesias entre actividades que deben ser prohibidas por los Municipios[41].

A su vez, la Comisión de Deliberación n.º 39, que aprueba y establece el «Plano Minas Consciente» (Plan Minas Consciente) —de cumplimiento opcional por los municipios y como alternativa al cumplimiento de la deliberación n.º 17— no proporciona la apertura de iglesias y templos. El plan, que busca definir casi todas las posibles actividades y clasificarlas conforme a su riesgo exponencial al virus y su contagio, no menciona las ceremonias religiosas, dejando así un margen para la aplicación del decreto federal o incluso para la decisión local de las autoridades municipales[42].

En definitiva, es importante citar el proyecto de ley que está pendiente de ser deliberado en la Asamblea Legislativa del Estado de Minas Gerais, Proyecto de Ley n.º 1.756, 2020, que «establece las iglesias y templos de cualquier culto como una actividad esencial en tiempo de calamidad pública en el Estado de Minas Gerais», prohibiendo la determinación del cierre total de estas instalaciones. El proyecto, que fue presentado el 30 de marzo de 2020, aunque no se refiere específicamente a la pandemia del coronavirus, trata situaciones de calamidad pública general. El texto no se ha votado todavía y se encuentra a la espera del pleno de la cámara[43].

3.3. *La cuestión sanitaria y religiosa en los municipios brasileños*

El análisis del decreto del estado de Mato Grosso se realizó porque se consideró un ejemplo paradigmático del debate actual y el análisis de São Paulo y Minas Gerais, porque son dos de las unidades federativas más grandes de Brasil. En consecuencia, y por coherencia metodológica, para debatir la situación en

---

[41] Brasil. Estado de Minas Gerais. Deliberación n.º 17, 22 de marzo de 2020. Disponible en: <http://www.fazenda.mg.gov.br/coronavirus/instrumentos-normativos/DELIBERACAO-DO-COMITE-EXTRAORDINARIO-COVID-19-N-17-DE-22-DE-MARCO-DE-2020-2.pdf>. Consultado el 22 de agosto de 2020.

[42] Brasil. Estado de Minas Gerais. Deliberación n.º 39, de 29 de abril de 2020. Recuperado de: <http://www.fazenda.mg.gov.br/coronavirus/instrumentos-normativos/DELIBERACAO-DO-COMITE-EXTRAORDINARIO-COVID-19-N-39-DE-29-DE-ABRIL-DE-2020.pdf>. Consultado el 22 de agosto de 2020.

[43] Brasil. Estado de Minas Gerais. Proyecto de Leyno. 1.756, de 2020. Recuperado de: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2020&n=1756&t=PL&aba=js_tabTramitacao>. Consultado el 22 de agosto de 2020.

algunas ciudades brasileñas, se considera oportuno analizar la situación en las capitales de estos Estados, es decir, Cuiabá, São Paulo y Belo Horizonte.

El 20 de abril de 2020, en la ciudad de Cuiabá, el gobierno municipal emitió un decreto que estableció la reanudación gradual de las actividades religiosas en la ciudad, con restricciones de tiempo y número de personas y la imposición de varias medidas de seguridad como la disponibilidad de geles antibacterianos y el uso de la mascarilla de los asistentes en las ceremonias[44]. El 25 de junio se publicó otro decreto que clasifica las actividades religiosas de cualquier naturaleza como esenciales, siempre y cuando, respeten las medidas de bioseguridad[45]. Finalmente, el 24 de agosto se aprobó otra norma que autorizó eventos de cualquier tipo con un límite de aforo de 200 personas, siempre que también respeten algunas reglas[46].

En la ciudad de São Paulo, la más grande de Brasil y capital del estado homónimo, donde las ceremonias religiosas no están prohibidas, solamente hay una regla que menciona el tema que nos ocupa. El Decreto n.º 59.312 del 27 de marzo de 2020, que enmendó el Decreto n.º 59.298 del 23 de marzo de 2020[47], ahora incluye las actividades religiosas dentro de los servicios esenciales, siempre que se respeten las determinaciones del Ministerio de Sanidad[48].

Finalmente, la ciudad de Belo Horizonte, Minas Gerais, pudo cumplir con las Deliberaciones n.º 17 y n.º 39 de la Comisión Estatal Extraordinaria del Coronavirus, ya que ninguna de ellas prohíbe la celebración de ceremonias religiosas. Por lo tanto, la decisión de abrir las iglesias y los templos depende de los gobiernos municipales. Sin embargo, el Ayuntamiento no ha publicado leyes específicas de este asunto, solamente ha prohibido la celebración de eventos grandes que generan multitudes mediante el Decreto n.º 17.328 de 8 de abril de 2020. Cualquier otra actividad, no incluida entre las restringidas, puede llevarse a cabo «con las medidas de restricción, control del público y clientes, y cualesquiera que establezcan las autoridades de salud para prevenir el contagio y contener la propagación del COVID-19»[49]. En consecuencia, las actividades

---

[44] Brasil. Municipio de Cuiabá. Decreto n.º 7,887, de 20 de abril de 2020. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=393469>. Consultado el 24 de agosto de 2020.

[45] Brasil. Municipio de Cuiabá. Decreto n.º 7,970, de 25 de junio de 2020. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=397695>. Consultado el 24 de agosto de 2020.

[46] Brasil. Municipio de Cuiabá. Decreto n.º 8,066, de 21 de agosto 2020. Recuperado de <https://www.cuiaba.mt.gov.br/storage/__TEMP/mti320lhseinjfu943lb5nsjd3/decreto%208066.pdf>. Consultado el 24 de agosto 2020.

[47] Brasil. Ciudad de Sao Paulo. Decreto n.º 59,298, de 23 marzo 2020. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59298-de-23-de-marco-de-2020>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

[48] Brasil. Ciudad de Sao Paulo. Decreto n.º 59,312, de 27 de marzo 2020. Recuperado de <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59298-de-23-de-marco-de-2020>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

[49] Brasil. Belo Horizonte. Decreto n.º 17,328, of April 08, 2020. Recuperado de <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1227725>. Consultado el 24 de agosto de 2020.

religiosas no se han prohibido en el municipio de Belo Horizonte, pueden llevarse a cabo de manera habitual, siempre que respeten las medidas necesarias[50].

4. El derecho fundamental a la libertad de religión o de creencias y los derechos fundamentales a la salud y a la vida —adaptación necesaria en los tiempos de la pandemia—

La pandemia del COVID-19 fomenta la reflexión acerca de los límites del ejercicio del derecho fundamental a la libertad de religión o de creencias en el contexto del aislamiento o distanciamiento social[51]. Se entiende que no existe derecho absoluto, pero al mismo tiempo es necesario preservar su núcleo esencial para evitar la arbitrariedad en la imposición de restricciones. Adicionalmente, ante los derechos fundamentales a la salud y a la vida, es necesario construir parámetros racionales que se adapten a las prácticas religiosas en situaciones de aislamiento, en las cuáles las aglomeraciones y el contacto personal aumentan de manera incontrolable la propagación del virus y, consiguientemente, ocasionan la crisis del sistema de salud, tradicionalmente precario, de Brasil.

En este sentido, el propósito es evaluar este conflicto entre derechos fundamentales. Por un lado, el importante derecho a la libertad ideológica y religiosa, que se ejerce mediante los servicios y ceremonias[52], cuya realización normalmente involucra la aglomeración de personas y el contacto físico; por otro lado, el distanciamiento social necesario para contener la propagación del COVID-19 y salvaguardar la vida y salud pública de la población brasileña. Para llevar a cabo el análisis de este choque de derechos fundamentales, se evaluarán las teorías internas y externas que explican las restricciones de derechos fundamentales utilizadas por el Supremo Tribunal Federal. Finalmente, valoraremos cómo se ha

---

[50] Vereadores não pedirão volta de cultos em BH porque nunca foram proibidos. O Tempo, 2020. Recuperado de <https://www.otempo.com.br/coronavirus/vereadores-nao-pedirao-volta-de-cultos-em-bh-porque-nunca-foram-proibidos-1.2330680>. Consultado el 24 de agosto 2020.

[51] Acerca de la protección de la libertad religiosa e ideológica en Brasil y en los sistemas internacional de derechos humanos, así como de los criterios para la restricción de esta libertad, ver Alves, Rodrigo Vitorino Souza, «A proteção internacional da liberdade de crença e religião no contexto do combate ao terrorismo», en Davide Argiolas (ed.), *Novos Estudos sobre Liberdade Religiosa, Risco e Segurança no Século XXI*, Lisboa: Petrony, 2018, p. 181-223; Alves, Rodrigo Vitorino Souza, Alves Pinto, Thiago Felipe, «Investigations into the use of limitations to freedom of Religion or beef in Brasil», *Religion & Human Rights*, v. 15, p. 77-95, 2020; Alves, Rodrigo Vitorino Souza, «Brasil», en Robbers, Gerhard; Durham, W. Cole; Thayer, Donlu (eds.), *Encyclopedia of Law and Religion*, Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 2016, v. 42-59; Alves, Rodrigo Vitorino Souza, «Organization of American States», en Robbers, Gerhard; Durham, W. Cole; Thayer, Donlu (eds.), *Encyclopedia of Law and Religion*, Leiden & Boston: Brill Nijhoff, 2016, v. 5, p. 208-216.

[52] Acerca de la importancia de la libertad religiosa e ideológica para el desarrollo humano, *vid*. Rodrigo Vitorino Souza, «Liberdade religiosa e desenvolvimento humano: uma relação constitutiva e instrumental». en Grim, Brian J.; Lazari, Rafael; Soriano, Aldir Guedes (eds.), *Liberdade religiosa e desenvolvimento econômico. Belo Horizonte*: D'Plácido, 2018. p. 23-62.

manejado el conflicto en Brasil y propondremos una adaptación razonable de estos dos derechos, con el objetivo de preservarlos y asegurar la protección de su núcleo esencial ante los desafíos generados por la pandemia.

4.1. *El estado de calamidad pública y la libertad de religión o de creencias*

Los artículos 5, VI, y 19 de la Constitución de la República Federativa de Brasil se complementan entre sí y protegen a la libertad de religión o de creencias, ya que la reconocen como derecho fundamental en Brasil[53]. Además, prohíben al Estado tanto establecer como frustrar el funcionamiento de los servicios religiosos, lo anterior con el propósito de preservar la laicidad que, a su vez, es importante para mantener la libertad de religión o de creencias[54].

La regla establece que el poder público no puede interferir en la libertad de culto, ni de manera positiva —ejercerla— ni negativa —prohibirla—. Sin embargo, aunque la libertad de religión o de creencias es un derecho fundamental, está sujeta a limitaciones. Al fin y al cabo, según la concepción imperante en Brasil, no existen derechos absolutos, respecto a lo cual el Supremo Tribunal Federal ha dicho:

> Los derechos y garantías individuales no tienen carácter absoluto. No hay derechos o garantías en el sistema constitucional brasileño que sean de naturaleza absoluta, ni siquiera por razón del interés público o de las demandas derivadas del principio de coexistencia de libertades, incluso excepcionalmente, la adopción de medidas restrictivas de prerrogativas individuales o colectivas por parte de los cuerpos del estado es legítima, siempre que se respeten los términos establecidos por la Constitución. El estatus constitucional de las libertades públicas, al delinear el régimen jurídico al que están sometidas —y considerando la base ética que las conforma— permite imponerles limitaciones legales, encaminadas, por un lado, a proteger la integridad de la sociedad y del interés social y, por otro, a asegurar la coexis-

---

[53] «Artículo 5. (…) VI — la libertad de conciencia y de creencia es inviolable, se asegura el libre ejercicio de las creencias religiosas y se garantiza, como lo disponga la ley, la protección de los lugares de culto y sus liturgias; VII — se garantiza la prestación de asistencia religiosa en establecimientos civiles y militares de confinamiento, en los términos de la ley; VIII — nadie será privado de derechos por sus creencias religiosas o convicciones filosóficas o políticas, a menos que sea invocado para quedar exento de una obligación legal impuesta a todos y rehusare cumplir con la prestación alterna establecida por la ley». Brasil. Constitución Federativa de la República de Brasil, 1988. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Consultado el 10 de septiembre, 2020.

[54] «Artículo 19. Queda prohibido a la Unión, Estados, Distrito Federal y a los Municipios: I — establecer religiones o iglesias, subsidiarlas, frustrar su funcionamiento, o mantener relaciones dependientes o alianzas con ellas o sus representantes, excepto la colaboración por interés general, que la ley establezca» (Brasil. Constitución Federativa de la República de Brasil, 1988. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020).

> tencia armoniosa de libertades, ya que ningún derecho o garantía se puede ejercitar a expensas del orden público o sin respeto a los derechos y garantías de terceros[55].

La posición actual del máximo tribunal de Brasil acerca de la restricción de los derechos fundamentales mencionados anteriormente, establece que es necesario tener razones de interés público o requisitos derivados del principio de coexistencia de libertades presentes en el contexto de una pandemia tan seria como la del COVID-19.

Es importante mencionar que la Constitución de Brasil, autoriza, excepcionalmente y en casos específicos, la implementación de regímenes como el estado de defensa (art. 136) y el estado de sitio (art. 137) para manejar las situaciones de crisis.

El estado de defensa se caracteriza por tener medidas temporales encaminadas al mantenimiento o restablecimiento, dentro de un área definida y determinada, del orden público y la paz social, cuando se ven amenazados por instancias de inestabilidad institucional o fenómenos naturales de grandes proporciones. En este caso, el decreto que establece el estado de defensa debe determinar su duración y el área específica que cubre, adicionalmente debe permitir la ejecución de medidas como: (i) la restricción del derecho de reunión, incluso si se ejerce dentro de entidades asociativas; (ii) la restricción del derecho al secreto de la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y telegráficas; (iii) la ocupación y uso temporal de los bienes y servicios públicos, para responder a los daños sufridos por la Unión y los gastos contraídos. Finalmente, el estado de defensa no puede exceder los 30 días y puede extenderse solamente una vez por un período de la misma duración.

En cambio, el estado de sitio es más serio que el estado de defensa, ya que solo puede ser impuesto en situaciones de grave conmoción con repercusión nacional o ante el suceso de hechos que demuestren la ineficacia de las medidas impuestas durante el estado de defensa, o la declaración de estado de guerra o como respuesta ante una agresión armada del extranjero. El estado de sitio se debe aplicar en todo el territorio nacional y, aun cuando sea necesario un límite temporal para el mismo, se puede prorrogar, sin límite, en donde sea preciso. Las medidas de restricciones excepcionales en un estado de sitio son: (i) la obligación de permanecer en un sitio determinado; (ii) la detención de acusados o condenados por delitos comunes en edificios no destinados para dicho uso; (iii) la limitación a la inviolabilidad de la correspondencia, al secreto de las comunicaciones, al derecho de información y a libertad de prensa, transmisión y televisión conforme a la ley; (iv) suspensión del derecho de reunión; (v) bús-

---

[55] Brasil. Supremo Tribunal Federal. Mandamiento Judicial n.º 23.452, pronunciado el 16 de septiembre 1999, publicado el 12 de mayo de 2000. Recuperado de <http://www.stf.jus.br/portal/publicacaoTematica/verTema.asp?lei=1655>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

queda e incautación en casa; (vi) intervención en empresas de servicios públicos; y (vii) requisición de bienes.

En vista de lo anterior, existe la posibilidad de limitar derechos asociados a la libertad de religión o de creencias, tal como el derecho de reunión (art. 136, § 1, I, a y art. 139, IV), aunque sea necesario cumplir con criterios estrictos. La libertad de religión o de creencias en sí no cesa de existir, solamente se limita parcialmente, como la restricción a la libertad de culto colectivo.

En casos como este, donde el derecho fundamental a la libertad de religión o de creencias transgrede el derecho a la salud y a la vida, es posible que, en el proceso de ponderar y satisfacer ambos, uno de ellos se limite, siempre y cuando se preserve su núcleo esencial. El hecho de que todas las restricciones tengan límite y que se deba tener precaución en cuanto a la manera de imponer la limitación a un derecho fundamental, es necesario analizar caso por caso para tomar una decisión conforme a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad. El análisis del problema que nos ocupa no sería diferente.

Adicionalmente, incluso si no se establece un estado de defensa o de sitio, ya que el Estado brasileño ha reconocido la calamidad pública, la libertad de religión o de creencias puede ser limitada en virtud de la pandemia del COVID-19 y la necesidad de restricciones temporales en los aspectos públicos y colectivos del ejercicio de algunos derechos fundamentales a favor de su coexistencia armoniosa. Esto último también se apoya en los tratados internacionales ratificados por el Estado brasileño e incorporados en su sistema legal, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidades) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos), cuyos artículos 18.3[56] y 12.3[57], respectivamente, admiten que la libertad de religión o de creencias puede ser limitada para proteger la salud pública.

Al mismo tiempo, debe hacerse hincapié en que no puede suspenderse la libertad de religión o de creencias, incluso en períodos de naturaleza excepcional, como una situación de calamidad pública. Los mismos instrumentos normativos que permiten las limitaciones, excluyen la posibilidad de derogar la libertad de religión o de creencias conforme a lo dispuesto en el artículo 4.2 del

---

[56] «18.3 La libertad de manifestar la religión o creencias propias solo puede estar sujeta a las limitaciones previstas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad pública, el orden, la salud o la moral o los derechos fundamentales y libertades de los demás». Brasil. Decreto n.º 592, de 6 de julio de 1992. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

[57] «12.3 La libertad de manifestar la religión o creencias propias solo puede estar sujeta a las limitaciones previstas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad pública, el orden, la salud o la moral o los derechos y libertades de los demás». Brasil. Decreto n.º 678, de 6 de noviembre de 1992. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 22 de noviembre de 1969. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

Pacto Internacional[58] y el artículo 27.2 de la Convención Americana[59]. Por ende, inclusive si se imponen restricciones parciales y temporales a la manifestación de la libertad de religión o de creencias en nombre de la protección de la salud pública, esa libertad no puede suspenderse, revocarse, ni invalidarse. Adicionalmente, cualquier abuso (arbitrariedad o desproporcionalidad) de las autoridades públicas debe tratarse de una manera específica, utilizando los medios previstos en la Constitución Federal para reconocer su inconstitucionalidad.

4.2. *Colisión de derechos fundamentales*

En este contexto, surge la pregunta de ¿cómo se deben aplicar las limitaciones a la manifestación de la libertad de religión o de creencias en aras de la protección de los derechos a la salud y a la vida?

La jurisprudencia alemana ha desarrollado teorías internas y externas para resolver los conflictos entre derechos fundamentales, los cuales se encuentran presentes en los tribunales y doctrina de Brasil. Por una parte, en la teoría interna el conflicto es evidente, ya que el contenido real del derecho implicado y su hipotética incidencia o no incidencia se verifican a partir de una interpretación sistemática. En otras palabras, el derecho que se aplicaría, hipotéticamente, ya presenta límites inherentes. Estos límites se encuentran en el derecho mismo y en su estructura. Por otra parte, la teoría externa propone la separación entre el contenido de la ley y las restricciones que se le imponen externamente. Para superar una colisión de derechos, el proceso de interpretación se divide en dos momentos.

Primero, la delimitación del derecho «*prima facie*», este derecho es aparentemente aplicable a la situación. El intérprete evalúa si la situación que examina cabe dentro del contenido prima facie de un derecho determinado. El derecho se entiende conforme a su descripción en la Constitución, incluyendo las excepciones expresamente previstas en el texto constitucional[60].

El segundo, predominante en la doctrina jurídica brasileña, propone que, al establecer el derecho prima facie, el intérprete investigue si existen restricciones justificables impuestas bajo estándares distintos, para evitar que el derecho apa-

---

[58] «4.2 Esta disposición no autoriza la suspensión de los artículos 6, 7, 8 (párrafos I y 2), 11, 15, 16 y 18». Brasil. Decreto n.º 592, de 6 de julio 1992. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

[59] Brasil. Decreto n.º 678, de 6 de noviembre de 1992. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 22 de noviembre de 1969. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

[60] Alexy, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 276-300; Silva, Virgilio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. Sao Paulo: Malheiros, 2014, p. 126-163.

rente se considere como derecho definitivo. En esta última fase, la proporcionalidad debe guiar la interpretación, puesto que garantiza la racionalidad y el control del argumento jurídico que se desarrollará para establecer los límites originados externamente al propio derecho.

La proporcionalidad mide la idoneidad, necesidad y equilibrio de la intervención estatal en un derecho fundamental determinado. El criterio se utiliza en tres situaciones típicas:

1. la existencia de una ley o acto administrativo que, cuando se trata de un derecho determinado, lo limita de manera excesiva (prohibición de la extralimitación);
2. la existencia de una ley o acto administrativo que, cuando se trata de un derecho determinado, lo protege de manera inadecuada (protección insuficiente); y,
3. la existencia de una ley o acto administrativo que, ante un conflicto entre derechos fundamentales, elige la prevalencia de un derecho y limitación del otro sin que resulte invalidado o expulsado del sistema jurídico (método de ponderación).

Si bien la expresión «principio de proporcionalidad» se ha consolidado en la doctrina y el campo jurídico, no hay consenso sobre su actuación, ya sea como principio, regla o postulado normativo[61]. Sin embargo, no hay diferencia en el sentido de que opera como un instrumento de control importante de las normas restrictivas de los derechos fundamentales, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania. Los fundamentos constitucionales de la proporcionalidad se encuentran en la base misma del Estado de derecho democrático, porque no debe haber exceso de poder en este tipo de organización política. Asimismo, la proporcionalidad se basa en la dignidad humana y la protección del contenido mínimo de los derechos fundamentales, al igual que en el principio de isonomía y el principio del debido proceso que requiere que la conducta del Estado sea debida, legítima y guiada por la justicia material, operando la proporcionalidad como principio general del derecho.

Con objeto de analizar si un acto determinado cumple con la proporcionalidad, también se evalúan, en sentido estricto (ponderación), los elementos de adecuación, necesidad y proporcionalidad. Si, por algún motivo, el acto no pasa alguna de estas pruebas de análisis, se concluye que es desproporcionado. En la prueba de *adecuación*, se evalúa si la limitación al derecho fundamental resulta, en abstracto, en el logro del objetivo deseado. En otras palabras, el medio elegido es capaz de lograr el propósito previsto, que, a su vez, debe ser legítimo. Por otra parte, la *necesidad* requiere que, de entre los medios adecuados para alcanzar

---

[61] Avila, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.* São Paulo: Malheiros, 2007, p. 142-179.

un fin constitucional determinado, se escoja el menos invasivo posible. Es decir, detectar si la decisión normativa es indispensable o bien se puede tomar una decisión distinta que obtenga el mismo resultado previsto, pero que sea menos dañina. Dicho de otro modo, una medida que sea menos restrictiva, pero tan eficiente como la propuesta originalmente. Finalmente, en la prueba de la *proporcionalidad en sentido estricto,* la ponderación se realiza evaluando el costo beneficio de la restricción. En otras palabras, si el sacrificio será menos perjudicial que el beneficio obtenido con la restricción (ponderación de bienes y valores). Este último es el elemento más crítico, ya que es imposible cuantificar el peso de cada derecho involucrado.

Por lo tanto, según la teoría externa, un derecho definitivo no es algo que se define internamente *a priori*. Solamente en casos concretos, después de la ponderación y la aplicación de la regla de la proporcionalidad, se puede encontrar lo que definitivamente está protegido. Por consiguiente, el contenido definitivo del derecho se establece desde el exterior, en función de las condiciones legales y sustantivas existentes. Así pues, «proporcional» significa que la restricción es adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto.

Este procedimiento hermenéutico se puede aplicar a colisiones normativas que involucran la libertad de religión o ideológica, definida como un derecho fundamental por la Constitución brasileña, cuyo catálogo de derechos no se caracteriza por la jerarquía. La vida, la igualdad, las libertades, la privacidad, la propiedad, la salud, entre otros, son derechos fundamentales igualmente garantizados por la Constitución. En el caso de una colisión entre estos derechos, toda medida restrictiva debe respetar la relación de proporcionalidad entre los medios y fines y las restricciones y objetivos perseguidos, para aplicar las restricciones menos perjudiciales a los derechos involucrados.

4.3. *La pandemia del COVID-19 y las restricciones a la libertad de religión o de creencias en Brasil*

El artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[62], de manera similar al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece la libertad de conciencia y religión y somete expresamente la libertad de manifestarlas a las restricciones prescritas por ley que sean necesarias para la protección de otros derechos fundamentales. Brasil ratificó la Convención en 1992 y se incorporó al ordenamiento jurídico como norma de rango supralegal, lo que, a su vez, implica la necesidad de una interpretación de las leyes infraconstitucionales de acuerdo con la Convención.

---

[62] Brasil. Decreto n.º 678, de 6 de noviembre de 1992. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 22 de noviembre de 1969. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

El artículo 5 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 establece un marco normativo de derechos fundamentales que asegura el ejercicio de la libertad de creencias y religión. Esta garantía protege a las personas frente a las acciones del Estado o de los propios individuos que transgredan o impidan la religiosidad, lo cual implica que se entiende al fenómeno religioso como una expresión fundamental de la dignidad humana y de la persona como sujeto en un contexto social. Además, debido a que la estructura del estado es secular, no le corresponde al Estado interferir en el ámbito religioso, tal como lo establece el artículo 19 de la Constitución Federal de 1988. En este sentido, no existe limitación específica y explícitamente impuesta por la legislación sobre la libertad de religión o de creencias. Además, no puede suspenderse en el estado de defensa e, incluso, en el estado de sitio, ambos previstos sucesivamente en los artículos 136 y 139 de la Constitución Federal.

Como se ha mencionado anteriormente, los derechos fundamentales no son absolutos, y se pueden limitar para preservar otros derechos fundamentales, que ante un caso específico necesiten ser protegidos para que su núcleo esencial no se transgreda. Por lo tanto, en los casos de colisión, es posible limitar algunos aspectos de la libertad de religión o de creencias frente a otros derechos fundamentales, por ejemplo, el derecho a la salud y el derecho a la vida.

En este contexto, el derecho a la libertad de religión o de creencias, como cualquier otro derecho fundamental, puede limitarse en un caso determinado, siempre que se respeten ciertos criterios constitucionales y convencionales («límite de límites»), incluidos los requisitos de proporcionalidad y protección del núcleo esencial del derecho. En relación a la libertad de religión o de creencias los instrumentos internacionales admiten específicamente restricciones solo a la manifestación de la religión o creencia (*forum externum)*, pero no a los derechos a tener, no tener, cambiar o abandonar una religión o creencia en particular (*forum internum*).

La manifestación de la religión o creencia deberá soportar límites genéricos y formalmente válidos para algunas actividades de apoyo, por ejemplo, la reunión con fines religiosos, que debe ser pacífica y sin armas, y la creación de una asociación religiosa de carácter paramilitar no es posible. En este sentido, las reuniones de grupos de personas pueden ser limitadas en situaciones de emergencia, incluidos los desastres públicos, el estado de sitio y el estado de defensa, pero no se justificaría la restricción del ejercicio individual o colectivo en familia o pequeños grupos, ni a otras formas de expresión religiosa que no afecten significativamente el fin legítimo que se pretende alcanzar.

Por lo tanto, en términos generales, la libertad de religión o de creencias puede ser limitada, si se respeta su núcleo esencial y la proporcionalidad, y si la medida resulta necesaria para la protección de un fin legítimo, como ocurre ante la crisis de salud pública generada por el COVID-19, en conformidad con el

artículo 1 y párrafo 1 de la Ley 13.979[63], que legitima las medidas de aislamiento y cuarentena, el artículo 2 de la misma Ley y el Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud, promulgado en Brasil por el Decreto n.º 10.212, el 30 de junio de 2020[64]. Se observa que estas son restricciones temporales y finitas, ya que estarán vigentes hasta que se atenúe el estado de desastre público provocado por la pandemia, y que tienen una justificación consistente, es decir, evitar el contagio mediante la medida de distanciamiento social.

5. Observaciones finales

Desde el punto de vista de la constitucionalidad en sentido sustantivo, con base en el requisito de proporcionalidad de las medidas restrictivas y la salvaguarda del núcleo esencial de la libertad de religión o de creencias, es posible afirmar que las restricciones impuestas por las leyes y decretos brasileños son generalmente constitucionales y legítimas, particularmente cuando se guían por las características de la propagación del virus en cada localidad. Dicho de otro modo, cuando las medidas impuestas siguen las pautas de la proporcionalidad de las limitaciones y la necesidad de proteger la salud y la vida. Como se ha visto, este análisis, que solo se puede realizar en contexto y de manera local, debe evaluar si las medidas son adecuadas para el propósito que las legitima, es decir, la garantía de la vida, integridad física y salud (individual y colectiva); necesarias (medidas menos restrictivas que las alternativas) y, finalmente, estrictamente proporcionales, es decir, que cumplan con las prohibiciones de insuficiencia y exceso, porque respetan el núcleo esencial de la libertad de religión e ideológica.

Por lo tanto, las medidas que limitan temporalmente la realización de los servicios religiosos presenciales y colectivos pueden ser, en general, constitucionalmente legítimas para asegurar la coordinación de las condiciones de vida, incluidos los aspectos espirituales y religiosos de la vida social, con miras a reducir las muertes y enfermedad en tiempos de pandemia.

---

[63] Brasil. Ley n.º 13979, 06 de febrero 2020. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

[64] Brasil. Decreto n.º 10,212, 30 de enero de 2020. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2020.

Capítulo 14

Religión y Coronavirus: los desafíos en Chile en tiempos de estado de excepción constitucional

Ana María Celis Brunet
Pontificia Universidad Católica de Chile

René Cortínez Castro SJ
Universidad Alberto Hurtado

SUMARIO: 1. Panorama general.—2. Restricciones normativas, administrativas y judiciales sobre la libertad religiosa en Chile en tiempos de pandemia: 2.1. *Marco normativo*. 2.2. *Estado de catástrofe y disposiciones administrativas*. 2.3. *Judicialización del ejercicio de la libertad religiosa:* A) Primer caso: Recurso de Protección de Don Héctor Alejandro Jara Sepúlveda y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bío Bío. B) Segundo caso: Recurso de protección de Don Carlos Edgardo Benedetti Reiman con SEREMI de Salud de la Región de Bío Bío. C) Tercer caso: Acción de amparo constitucional, Francisco Portiño Vidal y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bíobío y otros.—3. Consideraciones finales.

1. Panorama general

El Sars-Cov-2 llegó a Chile en marzo 2020 y, el 18 del mismo mes, el Presidente de la República declaró el estado de catástrofe, prorrogándolo en dos ocasiones más, entrando así el país más de 6 meses de vigencia de excepción constitucional con su correspondiente aplicación[1]. Al declararse este estado por calamidad pública en el país, se restringen las libertades de locomoción y reunión, se puede disponer las requisiciones de bienes, se establecen limitaciones al ejercicio de propiedad y se deben adoptar las medidas extraordinarias de carácter

[1] Cfr. Decreto Supremo N.º 104 que declara estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública en el territorio de Chile, del 18 de marzo de 2020; Decreto Supremo N.º 269 que prorroga declaración de estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, por el lapso que indica, del 12 de junio de 2020 y, Decreto Supremo N.º 400 que prorroga declaración de estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile, por el lapso que indica, del 10 de septiembre de 2020.

administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad a lo largo del país.

La población en Chile es de 18.729.160 habitantes distribuidos en un territorio de 756.700 Km^2 con una densidad de 25 habitantes por Km^2 y, al 30 de septiembre de 2020, se han contagiado 462.991 personas, encontrándose activos con la enfermedad 13.661 y con un total de 12.741 personas fallecidas[2]. En la Región Metropolitana ya no hay comunas en cuarentena, sino que se encuentran en etapas de transición y preparación en vistas al cuarto paso de apertura inicial. La situación más crítica se encuentra hacia el sur, desde la Araucanía a Magallanes, manteniéndose los contagios diarios en menos de 2.000 personas.

Históricamente, el país no ha sido ajeno a pandemias mundiales. En el siglo XIX llegaron el cólera (1886-1888) y la influenza (1890-1892) y en el siglo XX, la influenza llamada española (1918-1921), influenza asiática (1958) y la influenza en 1968[3].

Y en el siglo XXI, sólo había llegado la influenza H1N1 el 2009, que supuso algunas restricciones que afectaron en ámbito religioso pues para prevenir el contagio, se tomaron medidas administrativas que acarrearon la suspensión de fiestas religiosas que son de gran relevancia nacional, transformando por unos días la demografía de pequeñas localidades. La autoridad estatal, consideró de difícil control sanitario la aglomeración de personas en el norte del país que durante nueve días se instalan para realizar bailes religiosos en honor de la Virgen o de un santo. Las medidas administrativas prohibieron campings, carpas u otros resguardos similares en los espacios públicos y privados de dichas localidades, y la instalación temporal de todo tipo de comercio o de permisos especiales para el transporte de pasajeros hacia esas localidades. Para ello, se dispuso la colaboración de Carabineros de Chile, a fin de impedir el ingreso de vehículos de los

---

[2] En el sitio oficial del Gobierno pueden encontrarse los datos diarios de casos recuperados (436.589), casos diarios con (1.185) o sin (449) síntomas o no informados (50), nuevos fallecidos (16). Además, se informan los datos de hospitalización, de exámenes y de cuidado. Ver actualización diaria en: https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/ consultado el 5 de octubre de 2020.

[3] Cfr. VALENZUELA Guillermo, HORWITZ Abraham, RISTORI Conrado, BOCCARDO Horacio, BORGOÑO José Manuel y BERTIN Víctor, «Aspectos epidemiológicos y medidas de control de la epidemia de influenza en la ciudad de Santiago de Chile», en *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, abril 1958, pp. 316-329; DABANCH P, Jeannette y PERRET P, Cecilia, «Pandemia de influenza por el nuevo virus A(H1N1) 2009 en Chile: ¿Cómo hemos vivido esta primera ola?», *Rev. chil. infectol.* [en línea]. 2009, vol. 26, n.º 4 [citado 2020-10-06], pp. 307-308. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-10182009000500001&lng=es&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-10182009000500001>; y LÓPEZ, Marcelo y BELTRÁN, Miriam, «Chile entre pandemias: la influenza de 1918, globalización y la nueva medicina», *Rev. chil. infectol.* [en línea]. 2013, vol. 30, n.º 2 [citado 2020-10-06], pp. 206-215. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-10182013000200012&lng=es&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-10182013000200012>.

no residentes o no fiscales, municipales o de emergencia[4]. Entonces, no se suspendieron otras actividades deportivas, culturales u otras.

La llegada del Coronavirus al país en momentos en que se reiniciaban las actividades luego del receso estivo, sin que la situación social y política del país se haya estabilizado desde octubre de 2019 cuando, a raíz de un alza en el pasaje del Metro, se gatilló una significativa inestabilidad social y política. El 25 de octubre se celebrará un plebiscito para aprobar o rechazar la redacción de una Nueva Constitución y el órgano de redacción —Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional—. A diferencia de lo ocurrido en otras oportunidades, en dicha ocasión las entidades religiosas no se erigieron como facilitadoras del diálogo, antes bien, hubo serios atentados a templos. En el Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos, se menciona que la dimensión externa de la libertad religiosa admite restricciones, pero, no se refiere a la naturaleza de éstas ni a que no puede suspenderse durante estados de excepción constitucional[5]. Luego, se señalaba que «Es de especial atención para el INDH que un total de nueve iglesias católicas y una evangélica hayan sido objeto de daños de diversa intensidad y que algunas estén blindadas para protegerse de potenciales actos de vandalización»[6].

En ese escenario, el Coronavirus ha significado una profundización de la irrelevancia de lo religioso con lo cual, las restricciones impuestas han sido aceptadas acríticamente por la inmensa mayoría de las entidades religiosas. Si bien es temprano para un análisis de los motivos de ello, parte de su comprensión puede estar en el acelerado período de secularización de este siglo a lo que

---

[4] Ver Decreto Supremo n.º 2.155 de 2009, del Ministerio de Salud en Diario Oficial de 8 de julio de 2009 adoptó medidas preventivas para prevenir el contagio de influenza humana con ocasión de la celebración de la fiesta de la Tirana en el período comprendido entre el 4 de Julio hasta el 21 de Julio en las localidades de Pozo Almonte, La Tirana, La Huayco, Pica, Matilla y sus alrededores, con motivo de las festividades religiosas atinentes al 16 de Julio, la fiesta de la Tirana y, Decreto Supremo n.º 2.395 de 2009, Ministerio de Salud en Diario Oficial de 31 de julio de 2009 que adoptó las medidas para prevenir el contagio de influenza humana con ocasión de la celebración de la fiesta de San Lorenzo de Tarapacá desde el 1 al 16 de Agosto en la localidad de San Lorenzo de Tarapacá, con motivo de las festividades religiosas atinentes al 10 de Agosto.

[5] Ver Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), Informe Anual, p. 72 en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consulta: 1 de junio de 2020.

[6] INDH, Informe Anual, p. 73. Desde luego, a lo menos, habría que incluir una actualización de los números: sólo hacia fines de noviembre, la Conferencia Episcopal de Chile señaló que habían 40 templos católicos (11 catedrales, 17 parroquias y 12 capillas). Luego, se conoció de daños otras 2 catedrales, 5 iglesias y 5 capillas. Evidentemente, el recuento en el caso de templos evangélicos es más complejo y, en general, la información se obtiene desde la prensa. Aún así, a lo menos sufrieron ataques de diversa envergadura, 6 templos. La ONG Comunidad y Justicia —entre otros— presentó la situación de la libertad religiosa durante la visita de una delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Comunidad y Justicia, Vulneraciones a la libertad religiosa en Chile, Santiago de Chile, Domingo 26 de enero de 2020 disponible en <https://comunidadyjusticia.cl/wp-content/uploads/2020/05/informe-libertad-religiosa-cyj-febrero-2020-1.pdf>, consulta: 15 de marzo de 2020.

probablemente contribuye a la desafección en el caso de la Iglesia católica, la crisis ocasionada por los delitos de abuso sexual cometidos por clérigos.

Así, salvo en contadas ocasiones, el ejercicio de la libertad religiosa no ha sido titular en estos meses[7]. Según se verá más adelante, algunas excepciones a esta falta de noticias, la constituyen la clausura de algunos templos o la detención de pastores, debido a controles que, en todo caso, no provienen de disposiciones especiales relativas a la libertad religiosa del Ministerio de Salud. Aparte de la discusión por el efectivo respeto de las normas sanitarias en el funeral de un pariente del Presidente de la República[8], ni siquiera las restricciones en la celebración de las exequias según la propia religión, ha sido motivo de reclamos públicos desde las organizaciones religiosas o de sus familiares que se encuentran en la despedida de un ser querido sin el consuelo de esos ritos y demás personas cercanas. En alguna ocasión, hubo intercambios en diarios de circulación nacional acerca de celebración de matrimonios tanto civiles como religiosos. Las peregrinaciones populares recurrieron a celebraciones virtuales y no hubo noticia acerca de ritos de otras confesiones religiosas. En general, los lugares de culto permanecieron cerrados durante las cuarentenas.

En abril, la Organización Mundial de la Salud divulgó un documento con «Cuestiones prácticas y recomendaciones para los líderes religiosos y las comunidades confesionales en el marco del COVID-19»[9], reconociéndose «la función especial de los líderes religiosos, las organizaciones confesionales y los grupos religiosos en la educación, la preparación y la respuesta a la pandemia» y dando particular relevancia a las inhumaciones respetando la cultura y ritos religiosos evitando riesgos. Lamentablemente, ni el Estado, ni las propias comunidades religiosas parecieron conscientes de aquello e, incluso en las consideraciones éticas propuestas a nivel nacional, el elemento espiritual casi no aparece[10].Y debe

[7] La Iglesia católica continúa siendo la mayoritaria del país y, si bien se divulgaron algunos criterios para la liturgia a nivel nacional, las disposiciones diocesanas fueron diversas según el territorio, con lo cual, en algunos lugares siguió celebrándose la Eucaristía, los bautismos y matrimonios, mientras que en otros recién se están reanudando. La imposibilidad de participar presencialmente en los actos de culto, llevó a la Iglesia católica, a desplegar su actividad a través de las redes sociales, ofreciendo una numerosa y diversa oferta de actividades a los fieles, quienes respondieron de manera muy positiva. Aunque por el momento no hay estadísticas disponibles, sin embargo, sólo la pastoral de un colegio católico de Santiago, reunía semanalmente un promedio de 100 personas, para la celebración de la eucaristía, en un día de semana. Al mismo tiempo generó iniciativas de comunidades laicales y al interior de las familias, siendo todo lo anterior un fenómeno de gran interés para conocer la realidad de la vinculación institucional y la práctica religiosa, de los fieles católicos chilenos.

[8] A este respecto se produjo una controversia con ocasión del fallecimiento de un anciano obispo católico, tío del Presidente de la República, ya que en la sepultación se celebró una eucaristía (lo que no estaba permitido conforme al protocolo de la diócesis), con asistencia de tres clérigos, varios músicos además del grupo familiar autorizado.

[9] Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/332047>.

[10] Ver N.º 9: Hay que considerar que, por motivos de seguridad para el equipo médico, para los familiares o cercanos del paciente y para la población general, puede ser necesario prohibir las

considerarse que la actitud inicial de las autoridades religiosas fue de colaboración pues, las mismas comunidades religiosas, conscientes del riesgo inicial, se autorregularon para evitar contagios, aunque en un par de ocasiones el virus se haya propagado durante tales celebraciones.

En este escenario, de dificultades y una cierta hostilidad incluso respecto de las celebraciones de religiones tradicionales, resulta casi paradójico que el machi (chamán) Celestino Córdova Tránsito obtuviera por vía administrativa autorización para renovar las energías de su rewe a fin de deponer los más de 100 días de huelga de hambre que realizó a fin de presionar para ello y luego de la negativa de la Corte Suprema[11] a conmutar su pena con arresto domiciliario total, debido a su calidad de autoridad espiritual de su pueblo. Desde 2013 Celestino Córdova Tránsito se encuentra en el Centro de Cumplimiento Penitenciario de Temuco cumpliendo una pena de 18 años presidio mayor por el incendio con resultado de muerte de dos personas. Esta es la segunda oportunidad en que se obtiene el permiso para visitar por unas horas su rewe, luego de seguir una huelga de hambre.

En la actualidad, el Gobierno ha establecido diversos itinerarios que buscan avanzar «Paso a Paso» para reestablecer gradualmente la llamada nueva normalidad. Desde el 12 de septiembre de divulgó el Protocolo de manejo y prevención ante COVID-19 en oficios religiosos, ritos y ceremonias de las comunidades en los respectivos cultos[12]. El documento tiene como objetivo establecer las medidas preventivas a realizar en el establecimiento para el ejercicio de oficios religiosos, ritos y ceremonias de las distintas comunidades religiosas en sus respectivos cultos. Entre las medidas obligatorias, se disponen acciones acerca de uso de mascarilla; distanciamiento físico; higiene, limpieza y desinfección e información y se entregan recomendaciones de autocuidado. Algunos asuntos específicos respecto de lo religioso se refieren a evitar aglomeraciones, en especial, en relación a los intervalos entre una y otra ceremonia a fin de que pueda ventilarse el lugar o lo relativo a la venta y consumo de alimentos para evitar sacarse la mascarilla.

Obviamente, lo más relevante se refiere a la celebración de los aforos permitidos. Para ello, se distingue entre el paso en el que se encuentra la zona en

---

visitas y el acompañamiento en los momentos finales de la vida del paciente. Velar por la muerte digna significará también buscar medidas alternativas para que el paciente y sus seres queridos puedan gozar de alguna forma de acompañamiento psicológico y espiritual. Ver en VALERA, Luca *et al.*, «Orientaciones éticas para la toma de decisiones médicas en el contexto de la pandemia de COVID-19 en Chile», *Rev. méd. Chile* [en línea]. 2020, vol. 148, n.º 3 [citado 2020-10-06], pp. 393-398. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-98872020000300393&lng=es&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872020000300393>.

[11] Revisar itinerario jurídico de la solicitud de 2020 en: «Boletín Jurídico Observatorio de libertad religiosa de América Latina y El Caribe N.º 11 (15)»: agosto 2020, disponible en: <http://www.redae.uc.cl/index.php/bjur/article/view/18967>.

[12] Disponible en: <https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campañas/Corona-Virus/documentos/paso-a-paso/Protocolo-cultos.pdf>, consulta 20 de septiembre.

que se ubica el templo: cuarentena, transición, preparación, apertura inicial y apertura avanzada. Llama la atención que los aforos permitidos son iguales a los estándares de lugares cerrados y abiertos sin considerar las dimensiones del lugar. Si bien recomienda «continuar con la preferencia de reuniones no presenciales», determina el número máximo de personas simultáneamente en un mismo lugar. Y, aunque se utiliza genéricamente el término reuniones, consta por escrito que la autoridad nacional establece que no se permiten reuniones en cuarentena. Además, al no distinguirse en cuanto el tamaño del templo, la autoridad evidencia falta de realismo pues, si bien algunos lugares de culto son pequeños, habitualmente los templos son de espacios amplios. Por lo mismo la gradualidad de 10, 25, 50 y 100 en lugares cerrados y, 20, 50, 100 y 200 para lugares abiertos —siempre respetando distancia física de un metro entre personas—, parece insuficiente. De hecho, en hospitales, supermercados, locales comerciales, pueden concurrir más personas simultáneamente,

2. Restricciones normativas, administrativas y judiciales sobre la libertad religiosa en Chile en tiempos de pandemia

2.1. *Marco normativo*

La libertad de conciencia y de religión, es reconocida constitucionalmente en el ordenamiento nacional aunque con una redacción ya antigua (art. 19, n.º 6) que debe integrarse con los demás derechos fundamentales. Si bien no hay una norma expresa que establece el estilo de relaciones institucionales entre el Estado y la religión o respecto de entidades religiosas concretas, luego del término del Estado confesional de 1925, el régimen de separación tiene ámbitos en los que se expresa la colaboración y autonomía recíprocas.

La Ley N.º 19.638 sobre la constitución jurídica de las organizaciones religiosas incluye disposiciones relativas a garantizar que las personas desarrollen libremente sus actividades religiosas y la libertad de las entidades (art. 3), seguido del elenco clásico a nivel individual y colectivo en el ejercicio de la libertad religiosa que precede a las normas específicas para gozar de personalidad jurídica de derecho público con arreglo a esta ley.

En la dimensión individual de la libertad religiosa e inmunidad de coacción de las iglesias, confesiones y entidades religiosas, sobresalen en este tiempo, profesar o no una creencia, practicarla a través de diversos ritos, incluida «recibir a su muerte una sepultura digna (art. 6, letra c)»; recibir asistencia religiosa por parte de sus pastores dondequiera se encuentren y, reunirse o manifestarse públicamente[13].

[13] Ley N.º 19.638 que establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y las organizaciones religiosas, artículo 6: La libertad religiosa y de culto, con la correspondiente auto-

En su dimensión colectiva, a las organizaciones religiosas, se les reconoce —entre otros—, ejercer su ministerio; mantener sus lugares de culto; establecer su propia organización interna y difundir su doctrina[14].

Por el mismo mandato de la ley, a sus disposiciones les siguen Reglamentos, teniendo particular relevancia en este tiempo el Reglamento de asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios y similares y, el Reglamento de asistencia religiosa en recintos hospitalarios[15].

Y, aunque todavía es discutido en la doctrina y jurisprudencia el valor de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el ordenamiento nacional, existe relativo acuerdo, en reconocerles carácter supra legal. La Constitución otorga una particular relevancia a los tratados internacionales Chile y, efectivamente, el Estado ha suscrito los tratados internacionales más importantes en materia de libertad religiosa, textos que han sido ratificados y se encuentran vigentes[16].

Es interesante subrayar que en el sistema interamericano de derechos humanos, la libertad religiosa goza del debido reconocimiento, estableciéndose que sus restricciones deben ser legales y orientadas a los fines de «la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás»[17]. Por su parte, la suspensión de las obligaciones de la Convención en casos de amenazas para un Estado, no autorizan la suspensión de la libertad religiosa,

---

nomía e inmunidad de coacción, significan para toda persona, a lo menos, las facultades de: c) Recibir asistencia religiosa de su propia confesión donde quiera que se encuentre. La forma y condiciones del acceso de pastores, sacerdotes y ministros del culto, para otorgar asistencia religiosa en recintos hospitalarios, cárceles y lugares de detención y en los establecimientos de las Fuerzas Armadas y de las de Orden y Seguridad, serán reguladas mediante reglamentos que dictará el Presidente de la República, a través de los Ministros de Salud, de Justicia y de Defensa Nacional, respectivamente.

[14] Ley N.º 19.638 que establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y las organizaciones religiosas, artículo 7: En virtud de la libertad religiosa y de culto, se reconoce a las entidades religiosas plena autonomía para el desarrollo de sus fines propios y, entre otras, las siguientes facultades: a) Ejercer libremente su propio ministerio, practicar el culto, celebrar reuniones de carácter religioso y fundar y mantener lugares para esos fines; b) Establecer su propia organización interna y jerarquía; capacitar, nombrar, elegir y designar en cargos y jerarquías a las personas que correspondan y determinar sus denominaciones, y c) Enunciar, comunicar y difundir, de palabra, por escrito o por cualquier medio, su propio credo y manifestar su doctrina.

[15] Cfr. DS 703/2002 del Ministerio de Justicia y el DS 94/2008 del Ministerio de Salud respectivamente.

[16] Cfr. Constitución Política de la República (CPR), artículo 5.º: La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

[17] Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 12.

entre otros derechos[18] lo que históricamente ha sido de extrema relevancia en la región durante otros períodos de estados de excepción constitucionales.

En este período particular, son interesantes los diversos aportes en ámbito regional para enfrentar la pandemia. Si bien no se trata de decisiones vinculantes, evidentemente, contribuyen a establecer el estándar esperado en la gestión de la emergencia sanitaria por parte de los gobiernos.

A comienzos de año, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió un comunicado, en el que afirmaba que, frente a la pandemia, los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales[19].

Y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución sobre la Pandemia en la región, dio recomendaciones precisas acerca del establecimiento de los estados de excepción estableciendo la necesidad de asegurar, entre otras cosas —respecto de la religión— que éstos sean compatibles con las obligaciones de derecho internacional y sin discriminar por motivos de religión (N.º 21). Asimismo, recordó la necesidad de evitar que los estados de excepción se utilicen para hacer apología del odio religioso (N.º 22) y, naturalmente, que no pueden suspender el derecho a la libertad de conciencia y religión (N.º 23)[20].

---

[18] Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 27.

[19] Corte Interamericana de Derechos Humanos, COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales, 14 de abril de 2020. Ver en: Corte IDH_CP-27/2020 Español.

[20] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas (10 de abril de 2020): 21. Asegurar que en caso de establecerse un estado de excepción: i) se justifique que existe una excepcionalidad de la situación de emergencia en cuanto a su gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado; ii) la suspensión de algunos derechos y garantías sea únicamente por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación; iii) las disposiciones que sean adoptadas resulten proporcionales, en particular, que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido; y iv) las disposiciones adoptadas no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada, en particular, con motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 22. Asegurar que ninguna medida de excepción sea, en sí misma o por sus efectos, discriminatoria y contraria al derecho internacional. Un estado de excepción no debe ser utilizado para generar propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia. 23. Abstenerse de suspender el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes; la prohibición de esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y retroactividad; la libertad de conciencia y religión; la protección a la familia; el derecho al nombre; los derechos de la niñez; el derecho a la nacionalidad, y los derechos políticos.

2.2. *Estado de catástrofe y disposiciones administrativas*

Tal como se indicó al inicio de este artículo, desde el 18 de marzo hasta hoy, el Presidente de la República declaró el estado de catástrofe que corresponde en caso de calamidad pública, determinándose lo que corresponde a los Jefes de Defensa Nacional y la necesidad de coordinación con las autoridades regionales. Posteriormente, las disposiciones se refundieron con otras relativas a cuarentenas, controles sanitarios y demás restricciones de derechos ya mencionados[21].

Los elementos fundamentales de la regulación constitucionales del mencionado estado de excepción constitucional, conforme al artículo 41[22] de la Carta Fundamental, considera como su fundamento la calamidad pública, debiendo ser decretado por el Presidente de la República quien puede prorrogarlo hasta por 180 días. Luego de ese lapso de tiempo, pueden ejercerse los contrapesos que se refieren además a otras materias: a) Obligación de informar al Congreso sobre las medidas adoptadas; b) Derecho de opción del Congreso a suspender el estado de catástrofe desde los 180 días; c) Acuerdo del Congreso para declarar este estado por un período superior a un año; d) Control judicial de las medidas particulares. El freno de dicha facultad presidencial, consiste en que la declaración por un plazo superior a un año, requiere acuerdo del Congreso Nacional.

Durante los estados de excepción constitucional, la Carta Fundamental dispone que los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción. Sin embargo respecto de las medidas particulares que afecten derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir ante las autoridades judiciales a través de los recursos que corresponda[23]. En este sentido conviene además, recordar, que la Constitución incluyó entre los derechos fundamentales

---

[21] Relativos a las libertades de locomoción y de reunión; disponer requisiciones de bienes; limitar el ejercicio del derecho de propiedad y, adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.

[22] CPR, artículo 41. El estado de catástrofe, en caso de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma. El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe. El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40. Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

[23] CPR, artículo 45 Los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39. No obstante, respecto de las medidas particulares que

una cláusula general de protección (art. 19, n.º 26) respecto de la cual el Tribunal Constitucional ha resuelto que: «Un derecho es afectado en su esencia cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera tal que deja de ser reconocible; y se impide el libre ejercicio en aquellos casos en que el legislador lo somete a exigencias que lo hacen irrealizable, lo entraban más allá de lo razonable o lo privan de tutela jurídica»[24].

Según resulta de lo expuesto precedentemente, la autoridad del Estado, y por tratarse de normas de interpretación estricta, no está facultada para afectar la libertad religiosa, ya que no lo consagra expresamente. Y es útil precisar que en este período de excepción constitucional, no ha habido regulación legal especial respecto de la religión o sobre las organizaciones religiosas. Corresponde, por tanto, detenerse en el nivel administrativo y, posteriormente si a nivel judicial se ha dado adecuado tratamiento al tema.

Al 5 de octubre de 2020, se han dictado 674[25] disposiciones clasificadas según materias como aislamiento o cuarentenas; cordones sanitarios; estados de excepción; medidas institucionales y administrativas; o bien, laborales o económicas; paralización de actividades; disposiciones sanitarias y, trámites y documentos.

La regulación se ha referido al tema de distintas maneras: se prohíben las concentraciones de más de 50 personas en lugar determinado; se establece la prohibición de eventos públicos con más de ese número, disponiéndose a la vez el cierre —entre otros— de cines, discotecas y gimnasios; se prohíben los eventos públicos de manera indefinida y, la prohibición de la «concentración de más de 50 personas en un lugar determinado, independiente de su naturaleza o de si se efectúa en espacios abiertos o cerrados»[26].

---

afecten derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir ante las autoridades judiciales a través de los recursos que corresponda.

[24] La referida disposición consagró la interpretación que había hecho el Tribunal Constitucional previamente en las siguientes sentencias: Control de constitucionalidad respecto del proyecto de ley que modifica la legislación de mercado de valores; fondos de inversión; administración de fondos mutuos; fondos de pensiones; compañías de seguros, y normas tributarias que indica, Rol N.º 283 del 10 de diciembre de 1998; Requerimiento de un grupo de Diputados y Senadores respecto del Decreto Supremo N.º 1.º, de 10 de enero de 1996, del Ministerio de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de 6 de agosto del mismo año, Rol N.º 245 del 5 de septiembre de 1996 y, Requerimiento de un grupo de Diputados acerca del proyecto de ley que establece un sistema de elecciones primarias para determinar el candidato a la presidencia de la República, Rol N.º 279 del 10 de septiembre de 1998.

[25] El listado temático se encuentra en: <https://www.bcn.cl/leychile/consulta/listado_n_sel?comp=&agr=2&_grupo_aporte=&sub=1236>, actualizado al 5 de octubre de 2020. El Observatorio del Centro UC Derecho y Religión por su parte, el detalle de la normativa dictada —principalmente— en América Latina y el Caribe relativa al COVID-19 que tiene incidencia en materias de libertad religiosa en <http://derechoyreligion.uc.cl/es/destacados/1579-covid-19-y-libertad-religiosa>.

[26] Res. exenta N.º 341,VII. 28. Cfr. además, las siguientes normativas del Ministerio de Salud: Resolución exenta N.º 203 del 24 marzo de 2020; N.º 208 del 25 de marzo de 2020; N.º 215 del 30 de marzo de 2020 y N.º 341 del 12 de mayo de 2020.

La autoridad ministerial, adecuadamente, no menciona las reuniones por motivos religiosos ni los lugares de culto.

Quizás en ello se encuentre una suerte de prudencia colaborativa por parte de las entidades religiosas, que se refleja en la abstención de ellas mismas respecto de la realización de eventos masivos (matrimonios, peregrinaciones u otros).

En cambio, algunos Secretarios Regionales Ministeriales de Salud, dictaron resoluciones que constituyen una muestra evidente de vulneraciones al goce y ejercicio de la libertad religiosa en el país. Así, se dictaron disposiciones especiales que afectan en algunos casos, exclusivamente el ámbito religioso, mientras que en otros afectan a eventos culturales y deportivos, en otros se señala expresamente que no pueden ni siquiera realizarse privadamente. De esta manera, la autoridad regional ha restringido o suspendido, expresamente, la libertad de culto, sólo respecto de zonas limitadas del territorio nacional al disponer el cierre de las iglesias y lugares de culto, sin perjuicio de la suspensión o restricción de otros derechos fundamentales que inciden en la libertad religiosa, como la libertad personal y el derecho de reunión. En efecto, ha impedido a las personas y grupos, desplazarse hacia los lugares de culto, y por lo tanto, realizar los actos de culto propios de su religión, que así lo requieren, y también, el reunirse en cualquier forma.

A continuación, pueden observarse algunos lamentables ejemplos que debieron corregirse:

SEREMI Salud	**Res. N.º**	**Alcance**
Maule	650 (16.03.20)	Prohíben todo tipo de reuniones de más de 50 personas
	726 (24.03.20)	Prohíbe reuniones por motivos religiosos en todo lugar
	1000 (06.05.20)	Deja sin efecto Res. Anterior
		Mantiene limitaciones a reuniones por motivos religiosos (50 personas)
Bío Bío	1094 (24.03.20)	Prohibición reunión por motivos deportivos, culturales y religiosos
		Restricción ingreso instalaciones comerciales (50 personas)
	1509 (05.05.20)	Alza prohibición anterior de celebración de actividades religiosas
		Deja sin efecto Res. 1094, sólo respecto prohibición de celebrar reuniones religiosas
	1529 (07.05.20)	Deja sin efecto Res. 1094 y 1509
		Mantiene prohibición indefinida eventos públicos (50 personas) y deportivos

SEREMI Salud	Res. N.º	Alcance
Aysén	232 (24.03.20)	Prohíbe cualquier tipo de actos religiosos, si implican aglomeración
	323 (08.05.20)	Deja sin efecto Res. 232
		Reitera medidas del Ministerio de Salud (prohíbe aglomeración 50 personas)

Más allá de la ausencia de ley que limite la libertad religiosa en Chile durante la pandemia según los términos reconocidos en el sistema interamericano de derechos humanos, ni antes ni después, la Subsecretaría de Salud había dictado una resolución con un contenido similar a las prohibiciones de las Resoluciones exentas N.º 726, 1094 y 232 de las Seremías mencionadas.

2.3. *Judicialización del ejercicio de la libertad religiosa*

Para quienes están familiarizados con la jurisprudencia nacional en materia de libertad religiosa, conocen que en general son escasas las ocasiones de judicialización en temas de libertad religiosa o incluso de la relación institucional entre el Estado y las entidades religiosas. Es además conocido, que de abocarse a esos casos, los tribunales no profundizan en estas materias, por lo que no ha sido posible sistematizar adecuadamente la jurisprudencia nacional. De ahí que resulte excepcional la presentación de tres recursos ante la Corte de Apelaciones de Concepción con ocasión de las restricciones impuestas en la Región del Bío Bío.

Más allá de los matices en los dos primeros recursos —pues, en las decisiones no se observa argumentación alguna—, a lo menos causa perplejidad que se admita a tramitación lo que tiende a restringir el ejercicio de la libertad religiosa y, en cambio, no se haga lo propio cuando se intenta reestablecer su goce y ejercicio.

Puede también reflexionarse acerca de si surge un elemento discriminatorio, toda vez que la fiscalización en Los Ángeles no fue igualmente diligente en la ciudad o región para decretar la medida de cierre de funcionamiento respecto de templos de otras denominaciones religiosas que no fuesen católicos, o bien, en el caso de Chiguayante, en la afectación respecto de las celebraciones de otros cultos.

A) *Primer caso: Recurso de Protección de Don Héctor Alejandro Jara Sepúlveda y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bío Bío*[27]

Los recurrentes son un grupo de ocho personas que solicitan se deje sin efecto el Acta con la medida de prohibición de funcionamiento decretada por

[27] Corte de Apelaciones de Concepción, Recurso de Protección de Don Héctor Alejandro Jara Sepúlveda y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bío Bío, Causa Rol N.º 7800-

un fiscalizador de la Seremi de Salud de la Región del Bío Bío, revocándose así la medida adoptada. En la ciudad de Los Ángeles, dicho funcionario decretó la medida de prohibición de funcionamiento de diez templos católicos a partir del domingo 29 de marzo mientras durara la alerta sanitaria. Es de público conocimiento que, en uno de los templos —la catedral de la ciudad—, se había celebrado una ceremonia religiosa con bastante menos de 50 personas si se atiende a los registros gráficos disponibles y, en otros, bastó que los templos estuvieran abiertos para las medidas adoptadas[28].

Entre el cierre y la revocación de la medida, se presentó un recurso de protección que se declaró inadmisible por la Corte de Apelaciones de Concepción sosteniéndose que: «lo solicitado en el recurso de protección no dice relación con cautelar el respeto y ejercicio de garantías constitucionalmente protegidas, sino que se vincula con la adopción de estrategas propias para hacer frente a la afectación sanitaria que se encuentra el país» que serían propias del Poder Ejecutivo. La Corte Suprema confirmó la decisión, agregando como fundamento normativo el artículo 19, n.º 6, inc. 2.º, de la Constitución[29], lo que agrega perplejidad a una situación de por sí descabellada: ¿se entiende acaso que la resolución recurrida de la SEREMI es una ordenanza que fija condiciones de higiene? Y las normas internacionales y la ausencia de ley, ¿no interesan como para, a lo menos, admitir el recurso a tramitación?

La banalización de la libertad religiosa —y con ello, su vulneración— queda en evidencia con ambas decisiones.

Tal como es habitual en el país, el asunto se resolvió entonces de otra manera: el 2 de mayo la SEREMI de Salud revocó la medida y el 5 y 7 de mayo la misma autoridad dictó nuevas resoluciones sobre la materia sin referencia al elemento religioso de manera particular.

B) *Segundo caso: Recurso de protección de Don Carlos Edgardo Benedetti Reiman con SEREMI de Salud de la Región de Bío Bío*[30]

Esta situación es diversa a la anterior y por lo mismo, contribuye mejor a comprender el tratamiento que se da a la libertad religiosa y la necesidad de profundizar en su tutela.

2020, del 7 abril 2020 y, posteriormente, Corte Suprema, Causa Rol N.º 42.853-2020, del 24 abril 2020.

[28] Ver Acta N.º 0180575, expedida por el fiscalizador de la Seremi de Salud de la Región del Bío Bío, don Wilton Toledo Villarroel, de fecha 29 de marzo de 2020.

[29] Las confesiones religiosas podrán erigir y conservar templos y sus dependencias bajo las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas.

[30] Corte de Apelaciones de Concepción, Recurso de protección de Don Carlos Edgardo Benedetti Reiman con SEREMI de Salud de la Región de Bío Bío, Causa Rol N.º 9.692-2020, del 12 mayo de 2020.

El recurrente es Concejal de Chiguayante y señala que actúa por sí y en representación de los habitantes de su comuna. En su recurso manifiesta la preocupación por un brote importante de coronavirus en dicho territorio, proveniente de la realización de un culto evangélico celebrado en la iglesia «El Nazareno». El recurrente se refiere a la Resolución exenta N.º 1509 —sin mencionar la N.º 1529— considerando la decisión de la autoridad regional como un hecho caprichoso y antojadizo, además, por cierto de ilegal y arbitrario. Lo solicitado es dejar sin efecto la resolución mencionada, ignorando que ya no estaba vigente, por falta de motivación de las administrativas de las decisiones administrativas, para que así cese la amenaza al derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona (CPR, artículo 19, n.º 1, inc. 1.º) decretando además la orden de no innovar para suspender los efectos de la resolución recurrida.

La Corte de Apelaciones de Concepción: en fallo unánime acogió a trámite el recurso y decretando la orden de no innovar solicitada y, oficiándose al intendente regional, al jefe de Zona del Bío Bío, al gobernador provincial de Concepción y al Ministerio de Salud para que informaran sobre la materia.

Pareció irrelevante que el recurso versara sobre una resolución que no estaba vigente, concediéndose incluso una orden de no innovar que, a lo menos, debe considerarse ineficaz debido al estado de la resolución respecto de la que se dicta.

C) *Tercer caso: Acción de amparo constitucional, Francisco Portiño Vidal y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bíobío y otros*[31]

Siempre en la misma zona del país, una tercera causa fue la acción constitucional de amparo interpuesta por 19 pastores contra el Secretario Regional Ministerial de Salud de la Región de Biobío, la Intendencia de la Región del Biobío y contra quienes resultaren responsables interpuesta esta vez para garantizar la «afectación y amenaza de los derechos a la libertad personal y seguridad individual consagrados en el artículo 19, n.º 7, letra (a) de la Constitución Política de la República»[32].

De esta manera, sin invocar directamente la libertad religiosa, se hizo presente las diversas situaciones de inspección administrativa o control policial bajo el supuesto que existían prohibiciones específicas para celebraciones religiosas,

---

[31] Corte de Apelaciones de Concepción, Acción de amparo constitucional, Francisco Portiño Vidal y otros con SEREMI de Salud de la Región del Bíobío y otros, Causa Rol 11.125-2020, del 23 de julio 2020.

[32] CPR, artículo 19 La Constitución asegura a todas las personas: 7.º El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual. En consecuencia: a) Toda persona tiene derecho a residir y permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros.

pero, que no existían a nivel nacional y ya no se encontraban vigentes aquellas dictadas en la región.

Así, un numeroso grupo de pastores judicializa las situaciones en que la libertad personal y a la seguridad personal se afectaron como consecuencia de celebraciones religiosas con sus comunidades, encontrándose en sus lugares de culto antes o después de las mismas. Por lo mismo, se solicitaba «se aclare cuál es la normativa vigente respecto de la realización de actividades de culto religioso, confirmando la ilegalidad de las detenciones que se efectúen en contravención a ella, restableciendo el imperio del derecho».

Los hechos presentados se refieren a tres situaciones distintas:

a) El sábado 16 de mayo de 2020 a las 20 horas mientras un pastor se encontraba en su lugar de culto celebrando una ceremonia junto a 48 personas —todas con mascarillas— cuando llegó Carabineros debido a una denuncia. Al ver que se encontraban menos de 50 personas, se retiraron del lugar pero volvieron poco después indicando que el pastor debía acompañarles para tomarle declaración en el recinto policial. Una vez en el lugar se indicó al pastor que se encontraba detenido por la infracción de normas sanitarias y del delito previsto en el artículo 318 del Código Penal[33]. Luego de pasar la noche junto a otros 13 detenidos sin medidas de protección, en la audiencia de control de detención se declaró ilegal ésta aunque se le formalizó y se impuso al pastor la medida cautelar del artículo 155 del CP. Durante el proceso se discutió acerca de la cantidad de personas que se hallaba efectivamente en el lugar.

b) Una segunda situación tuvo lugar el domingo 25 de mayo de 2020 cerca de las 18 horas durante el desarrollo de un culto evangélico en el que se encontraban 25 personas. Primero llegaron inspectores municipales quienes llamaron a Carabineros que llegaron al lugar poco después y por instrucciones de superiores —según señalaron— detuvieron al pastor, trasladándole a la Comisaría y dejándole en libertad cuatro horas después por indicaciones de la Fiscalía competente, sin que se le haya formalizado aún.

---

[33] Código Penal, artículo 318 El que pusiere en peligro la salud pública por infracción de las reglas higiénicas o de salubridad, debidamente publicadas por la autoridad, en tiempo de catástrofe, epidemia o contagio, será penado con presidio menor en su grado mínimo a medio o multa de seis a doscientas unidades tributarias mensuales.

Será circunstancia agravante de este delito cometerlo mediante la convocatoria a espectáculos, celebraciones o festividades prohibidas por la autoridad sanitaria en tiempo de catástrofe, pandemia o contagio.

En los casos en que el Ministerio Público solicite únicamente la pena de multa de seis unidades tributarias mensuales, se procederá en cualquier momento conforme a las reglas generales del procedimiento monitorio, siendo aplicable lo previsto en el artículo 398 del Código Procesal Penal. Tratándose de multas superiores se procederá de acuerdo con las normas que regulan el procedimiento simplificado.

c) Finalmente, el miércoles 27 de mayo inspectores de la SEREMI de Salud de Biobío llegaron a un templo por denuncias de días previos, constatando que los tres vehículos estacionados pertenecían al pastor y su familia. Los inspectores señalaron verbalmente que no se podían realizar celebraciones religiosas aunque participara solamente una persona, si bien ello no constó en el Acta de inspección que entregaron. La decisión del caso no considera esta situación.

Naturalmente, hubo respuesta de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Biobío, considerándose competente para la dictación de las medidas discutidas —aunque luego tales medidas fueron alzadas tal como se señaló precedentemente—, agregando la variación en la situación sanitaria como su fundamento. Es decir, insistió en su competencia para establecer la prohibición de celebración de actos de culto sin hacerse cargo de disposiciones nacionales ni internacionales al respecto. Además, considera que sólo los tres pastores directamente perjudicados tenían legitimación activa, careciendo de ella los 16 restantes.

Por su parte, la Intendencia de la Región del Biobío describió que no había tenido participación en los hechos y tampoco le correspondían.

Durante el proceso, se presentaron los Informes de Carabineros de Chile y del Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Salud. Los primeros refirieron pormenorizadamente cómo se realizaron los controles y detenciones, estimando en más de 50 la cantidad de personas que participaba de las celebraciones religiosas. El segundo, indicó que no hubo acciones u omisiones ilegales o arbitrarias en las medidas sanitarias para contener el coronavirus entre la población. Informó además el jefe de Defensa Nacional para el Estado de Catástrofe de la Región del Biobío explicando su colaboración con la autoridad sanitaria.

Respecto de la legitimación activa y pasiva, la Corte se refiere a la falta de mandato por el abogado de los recurrentes atribuido a la emergencia sanitaria y a que toda persona capaz tiene la facultad de ejercer la acción de amparo constitucional.Y se rechazó la falta de legitimación pasiva respecto del SEREMI de Salud del Biobío.

Y respecto del fondo, luego de la síntesis de los hechos, la Corte reitera lo solicitado por los recurrentes: «que "se aclare cuál es la normativa vigente en esta materia de modo tal que las autoridades públicas, sea de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Biobío, sea de Carabineros de Chile, o cualesquiera otra, no vuelvan a vulnerar la libertad de los amparados y su seguridad personal, confirmándose la ilegalidad de sus detenciones" toda vez que existe temor de volver a ser detenidos, en circunstancias que no existe la prohibición de celebrar cultos religiosos (considerando 8.º)».

Aunque los recurrentes invocaron la garantía del Art. 19 N.º 7, es la misma Corte, en su considerando 15.º, la que se refiere al Art. 19 N.º 6 acerca de la

libertad de culto en el país que incluye lo relativo a erigir y conservar templos, señalando que: «Lo anterior importa tanto la obligación del Estado de no perturbar, amenazar o restringir el ejercicio de la libertad religiosa, como también la obligación de aceptar los credos que cumplan los requisitos antes indicados, a fin de asegurar su libre ejercicio a todas las personas, sin distinción (considerando 15)». Para lo cual agrega como fundamento de la libertad religiosa la Ley N.º 19.638, artículos 6 letra (a) y 7 letra (a)[34]:

La Corte señala —en su considerando 17.º— que «la SEREMI de Salud del Biobío, al dictar la resolución 1.094 de 23 de marzo pasado, "prohibiendo" las actividades religiosas, se apartó del mandato constitucional y de la ley antes señalada, toda vez que el artículo 43 inciso tercero, de la Constitución Política de la República, al referirse al estado de excepción constitucional de catástrofe, concede solo al Presidente de la República la facultad de "restringir" las libertades de locomoción y de reunión; mas no la de suprimir o suspender tales derechos».

Lo anterior, en realidad, no considera que la libertad religiosa es un derecho fundamental que en tiempo ordinario sólo puede limitarse por leyes orientadas hacia determinados fines y en tiempos de excepción constitucional, no se suspende. Aunque no aborda la excepción que brinda la Convención Americana a la libertad religiosa en cuanto a la suspensión de garantías, ello puede deberse tanto a que la garantía invocada es la libertad y seguridad personal como que el valor de los instrumentos internacionales en el país.

Insiste la Corte en el considerando 19.º en que es facultad privativa del Presidente de la República la facultad de restringir el derecho de reunión y que por lo mismo, la Resolución 341 del Ministerio de Salud sólo restringe el derecho de reunión a las 50 personas, estableciendo que: «en consecuencia, la detención de don Néstor Rivera Ortega y de don Leonel Espinoza Pino, en las ocasiones relatadas en los motivos anteriores, obedeció al cumplimiento de un acto administrativo ilegal y arbitrario, toda vez que la autoridad que lo expidió, obró fuera del ámbito de sus facultades legales, infringiendo el artículo 7.º de la Constitución Política de la República, y vulneró al mismo tiempo, la garantía que el mismo texto legal reconoce a las personas, en el artículo 19 N.º13, esto es, el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, respecto de los señores Rivera Ortega y Espinoza Pino, el que se encuentra protegido

[34] Cfr. Ley N.º 19.638 que establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y las organizaciones religiosas, artículo 6, La libertad religiosa y de culto, con la correspondiente autonomía e inmunidad de coacción, significan para toda persona, a lo menos, las facultades de: a) Profesar la creencia religiosa que libremente elija o no profesar ninguna; manifestarla libremente o abstenerse de hacerlo; o cambiar o abandonar la que profesaba. Y, artículo 7, En virtud de la libertad religiosa y de culto, se reconoce a las entidades religiosas plena autonomía para el desarrollo de sus fines propios y, entre otras, las siguientes facultades: a) Ejercer libremente su propio ministerio, practicar el culto, celebrar reuniones de carácter religioso y fundar y mantener lugares para esos fines.

mediante la acción de protección en el artículo 20 del mismo texto legal; quienes además, fueron privados de libertad, en las oportunidades establecidas en el considerando 12.º de esta sentencia (considerando 20.º)».

En su parte resolutiva —considerando 21.º a—, se desestimaron las alegaciones de falta de legitimación activa y pasiva realizada por el SEREMI de Salud del Biobío, acogiéndose «el recurso interpuesto por don Álvaro Ferrer del Valle a favor de las personas que individualiza en su libelo, solo en cuanto, se declara que la resolución exenta N.º1094 de 23 de marzo último dictada por el SEREMI de Salud del Biobío, que motivó la detención de los señores Néstor Rivera Ortega y Leonel Espinoza Pino, en las ocasiones a que se refieren estos autos, al estar reunidos con su comunidad, ejerciendo el cargo de pastor de la iglesia evangélica que cada uno de ellos preside, fue pronunciada por la referida autoridad administrativa, fuera del ámbito de su competencia y sin tener facultades para ello (considerando 21.º b)»[35]. Agregando que, como en virtud de la resolución 1529 del 7 de mayo quedaron sin efecto las resoluciones 1094 y 1509, «no existe otra medida que esta Corte deba adoptar en este procedimiento (considerando 21.º c)». Se rechazó el recurso en contra del Intendente de la Región del Biobío.

3. Consideraciones finales

La dimensión espiritual de la persona en la sociedad se manifiesta de diversas formas como a través de la cultura en sus diversas expresiones, la filosofía o el deporte. La religión participa de esa calidad, pero tiene un elemento diferenciador precisamente en el reconocimiento de la libertad de conciencia y de religión como un derecho fundamental. No se trata de un aspecto que puede privatizarse sin más, sino corresponde reconocer su lugar incluso en tiempos excepcionales como los que se viven.

Es interesante notar que, un buen número de organizaciones religiosas han contribuido de diversas maneras en plena pandemia: facilitando sus estructuras e infraestructuras para necesidades de la población y del Estado; participando con voluntarios en diversas tareas; proporcionando canastas de alimentos o promoviendo ollas comunes; apoyando iniciativas para proveer de alimentación y abrigo o haciéndose cargo de situaciones en las que el Estado se ve superado, como la atención a los migrantes y la repatriación de chilenos desde el exterior[36].

---

[35] Hubo un voto en contra por quien estimó que se debía rechazar el recurso por falta de oportunidad señalando que una detención ya fue considerada ilegal y la otra quedó sin efecto por orden del fiscal

[36] Por ejemplo, lo realizado por el Servicio Jesuita a Migrantes (<https://sjmchile.org/noticias/>) o la significativa ayuda de los mormones (<https://noticias-cl.laiglesiadejesucristo.org/articulo/la-iglesia-ayuda-al-gobierno-en-el-repatriado-de-chilenos-varados-en-el-exterior>).

Al mismo tiempo, no puede ignorarse el rol de la dimensión espiritual de la persona que en estos días se ve enfrentada a la enfermedad y la muerte. Por lo mismo, la asistencia religiosa y la celebración de los ritos cobran especial relevancia en este período, que no puede ser desatendido si se considera el cuidado integral de la población. Un aspecto es que el Estado no provea de medios económicos suficientes para dar la adecuada protección a quienes pueden prestar esa asistencia espiritual, pero otra es que se pretenda que esa dimensión ni esté considerada ni se reconozca la libertad para hacerlo.

Al igual que para desastres naturales o momentos de quiebre de la convivencia, es oportuno divulgar lo que, en realidad, constituye el aporte de las entidades religiosas de manera permanente, tanto en la cohesión, sustento y amalgama espiritual de la sociedad, como en el servicio a realidades de pobreza, encarcelamiento, migración y cercanía con las realidades más vulnerables de la Patria.

Y, si bien hubo un encuentro del ministro Ward con diversas autoridades religiosas[37], no se conoce que hayan seguido otros encuentros o iniciativas, más allá de evaluar en dicha ocasión el realizar un día de oración por Chile. Ello, por cierto, es valioso, pero circunscribe lo religioso al elemento ritual y, tal como la normativa nacional e internacional lo reconocen, la libertad de conciencia y de religión tiene más dimensiones que lo devocional.

Si durante el estallido social hubo diversos atentados a los lugares de culto que no fueron debidamente protegidos, tutelados ni sancionados las destrucciones que sufrió, es lamentable si en esta crisis se sigue erosionando el goce y ejercicio de este derecho fundamental.

Llama la atención la actitud desde las mismas entidades religiosos y de los miembros de dichas comunidades. Puede deberse por cierto a una coincidencia de criterios y valoraciones, con el Estado, de los riesgos para la salud pública derivados de las reuniones para actos de culto, si bien, en otros países ello no significó, por ejemplo, el cierre voluntario de templos. De igual manera, puede estimarse como una preocupación que limite la autonomía de las entidades religiosas la eventual nueva constitución y consiguiente discusión del estatuto constitucional de las iglesias, confesiones e instituciones religiosas en Chile[38].

En este sentido, las iglesias evangélicas, en algunas comunas del país, manifestaron una oposición y desobediencia a la prohibición de efectuar reuniones, apelando a los tribunales de justicia, e incluso señalando recurrir a la Corte

---

[37] Cfr. <https://www.onar.gob.cl/ministro-ward-preside-primera-sesion-interreligiosa-covid-19/>, consultado el 28 de mayo de 2020.

[38] Ver: <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/un-pais-religioso-la-relacion-del-estado-y-la-iglesia-en-la-discusion-constitucional/EUY7W2BARFH7VMZYRXYLA3RV7M/>, consultado el 12 de septiembre de 2020.

Interamericana de Derechos Humanos[39]. En cuanto a la magnitud de esta desobediencia, según las mismas autoridades religiosas, sólo un 10% de las iglesias habría continuado celebrando sus actos de culto, es decir, alrededor de 300 de estas[40].

Al respecto, resulta de interés constatar que, en cambio sí generó una discusión pública la prolongada decisión de mantener a los adultos mayores en sus casas, así como las restricciones impuestas a los establecimientos comerciales y gastronómicos. En esta misma línea llama la atención que se contemplaron autorizaciones para el paseo diario de mascotas y, sin embargo, para los niños y niñas, sólo era posible obtenerlas en caso de poseer una condición de salud especial. Huelga decir que para asistir a los actos de culto sólo se autorizó la presencia de los familiares más cercanos tratándose del sepelio de los difuntos.

Desde el punto de vista jurídico, en un país particularmente sensible al respeto de los derechos fundamentales, llama la atención, que la restricción o suspensión de la libertad de culto (sin habilitación constitucional), no haya sido motivo de reparos, por parte de los órganos encargados de fiscalizar la constitucionalidad de los actos de la administración, y que tampoco la autoridad estatal contemplara regulaciones especiales, diferenciando las reuniones con motivos religiosas, del resto, sino incluyéndolas junto a las hipótesis de actividades recreativas.

En esta misma dimensión, tampoco los ministros de culto contaron con ninguna consideración especial para la asistencia religiosa, ni siquiera tratándose de los enfermos o moribundos. No obstante, según hemos podido conocer, habría existido de hecho, en algunas ciudades, una cierta tolerancia de la autoridad policial[41].

Luego de seis meses —y contando— de la presencia del virus en Chile, las palabras esperanzadoras de un niño de 12 años, antes incluso de vislumbrarse la primavera que comienza en septiembre en este hemisferio:

> «Coronavirus virus virulento, corre con ganas que aún queda tiempo.
>
> Se viene un sol, sol de primavera, un sol que brilla aunque tu no quieras»[42].

---

[39] Ver: <https://www.24horas.cl/coronavirus/evangelicos-del-biobio-denunciaran-al-estado-ante-la-cidh-por-prohibicion-de-cultos-4224510>, consultado el 12 de septiembre de 2020.

[40] Ver: <https://www.cnnchile.com/coronavirus/minuto-a-minuto-domingo-12-de-abril_20200412/>, consultado el 12 de septiembre de 2020.

[41] Así se informaba, telefónicamente, a quienes consultaban esta situación, en las unidades policiales de la capital. Sin embargo, en Osorno, una ciudad del sur de Chile, no existía dicha tolerancia.

[42] Cfr. Roberto Varela, sexto básico de la Escuela España, de Osorno, <https://www.t13.cl/noticia/nacional/nino-sexto-basico-osorno-poema-covid-12-06-20>, acceso el 12 de junio de 2020.

Capítulo 15

Pandemia y límites a la libertad religiosa. El caso colombiano

Vicente Prieto
Universidad de La Sabana

SUMARIO: 1. La libertad religiosa y sus límites en el derecho colombiano.—2. Evolución normativa del aislamiento obligatorio.—3. Algunas cuestiones particulares: 3.1. *Motivaciones*. 3.2. *Excepción para «las actividades del sector interreligioso»*. 3.3. *Limitaciones y tensiones*. 3.4. *Jornada de oración*.—4. Conclusión.

Las circunstancias de pandemia generalizada han obligado a la limitación de derechos fundamentales. Entre otros derechos afectados aparece la libertad religiosa, en las manifestaciones que más directamente implican la reunión o contacto entre personas. Es el caso de la celebración de ceremonias, reuniones con motivos religiosos, peregrinaciones, actos colectivos de culto, etc. La causa es bien conocida y común a todos los países: necesidad de aislamiento preventivo para evitar el contagio, o para circunscribir y contener los focos de infección.

En las líneas que siguen se intentará describir brevemente, en primer lugar, los elementos más importantes de legislación y jurisprudencia colombianas sobre los límites de la libertad religiosa. En segundo lugar, las limitaciones concretas que en los meses de confinamiento de la población ha sufrido la libertad religiosa, y su evolución hasta la situación actual. Por último, unas breves consideraciones sobre algunas cuestiones concretas que se han suscitado con ocasión de las medidas adoptadas por el gobierno colombiano.

1. La libertad religiosa y sus límites en el derecho colombiano

Como punto de referencia normativo debe recordarse, en primer lugar, el artículo 19 de la Constitución colombiana: «Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva».

La Constitución no señala límites para el ejercicio de la libertad religiosa. No obstante, el mismo texto constitucional formula un principio de general

aplicación en relación con los derechos y libertades del ciudadano, que impide su ejercicio abusivo: son deberes de la persona y del ciudadano «respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios» (art. 95, numeral 1).

La Ley Estatutaria de Libertad Religiosa (Ley 133 de 1994), en cambio, contiene una norma explícita sobre los límites de la libertad religiosa: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de cultos, tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en una sociedad democrática» (art. 4)[1].

En la legislación ordinaria más reciente destaca la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia). En el artículo 202 se señala la potestad de gobernadores y alcaldes de «Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, *religiosas* o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas» (n. 4), «ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias».

La necesidad de integrar el art. 4 de la Ley Estatutaria con la normatividad internacional (cfr. art. 93 de la Constitución Política) llevó a la jurisprudencia a puntualizar que «debe tenerse presente que el carácter no absoluto de los derechos constitucionales no implica automáticamente que cualquier restricción de un derecho constitucional resulta admisible. Únicamente se podrán admitir aquellas restricciones que (i) no desnaturalicen el derecho y lo tornen en inoperante, (ii) que sean compatibles con los Tratados y Convenciones internacionales sobre derechos humanos suscritos por Colombia y, (iii) que, además, no resulten incompatibles con la Ley Estatutaria en la materia. Es decir, la restricción debe respetar el bloque de constitucionalidad y el núcleo esencial del derecho»[2].

---

[1] En la sentencia C 088 de 1994 la Corte Constitucional (en adelante, si no se indica lo contrario, la jurisprudencia citada es de este Tribunal) realizó el control automático de constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria. Se señaló que los límites al ejercicio de la libertad religiosa deben fundarse en tres postulados: 1) La presunción debe estar siempre a favor de la libertad en su grado máximo, lo que significa que la garantía de libertad religiosa debe restringirse lo menos posible; 2) Esta solo puede restringirse en la medida en la que, racional y objetivamente, constituya una medida necesaria, y siempre de acuerdo con los primados constitucionales y legales de una sociedad democrática; 3) Las posibles limitaciones no pueden por tanto ser arbitrarias o discrecionales: se excluyen aquellas que se originen en voluntad, discrecionalidad o arbitrariedad ajenas a los postulados del Estado de derecho. El texto de las sentencias de la Corte Constitucional puede consultarse en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>.

[2] Sentencia T 1083 de 2002. En la misma línea se afirmó en la sentencia T 832 de 2011: los límites «están determinados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la ley, que en el caso de derechos fundamentales, debe ser proferida por el legislador estatutario».

En la práctica, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha abordado numerosos casos en los que se justifica, en virtud de estos principios, la limitación de uno o más aspectos de la libertad religiosa[3]. En síntesis, de acuerdo con la sentencia T 077 de 2015, «(i) el principio *pro libertate* también opera respecto de la libertad religiosa y de cultos, por lo cual solo caben respecto de ella las limitaciones necesarias para garantizar los derechos de los demás y el orden público; (ii) Las limitaciones no cobijan el mero acto de profesar una creencia. Es decir, el acto individual e interno de fe no puede ser objeto de restricción alguna; (iii) Las acciones y omisiones derivadas de la religión, cuyo ejercicio también se garantiza constitucionalmente, sí tienen límites».

La necesidad de las limitaciones, según la sentencia T 832 de 2011, debe establecerse en función del *principio de proporcionalidad*. Éste se determina por los siguientes elementos: a) «toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo»; b) «toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquéllas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a la consecución del objetivo propuesto»; c) «la importancia del fin perseguido con la intervención debe ser de tal entidad que justifique el sacrificio en la eficacia del derecho fundamental restringido».

En términos similares, la sentencia C 417 de 2009 expuso «los criterios de ponderación que deben presidir una eventual limitación de derechos fundamentales: (i) si el fin perseguido por la norma o medida que se analiza es legítimo desde la perspectiva constitucional; (ii) si la norma o medida es adecuada para el logro del fin perseguido; (iii) si la norma es necesaria, es decir, si no existen medios menos onerosos para lograr el objetivo buscado; y (iv) si la norma es estrictamente proporcional, con lo cual se indaga si los beneficios que se derivan de su adopción superan las restricciones que ella conlleva sobre otros derechos y principios constitucionales —en una relación de costo-beneficio—»[4].

---

[3] Así por ejemplo, «en desarrollo de la función constitucional de las autoridades (…) ellas están obligadas a intervenir cuando los ritos de una congregación o secta puedan implicar la práctica de sacrificios humanos, torturas, atentados contra la salud material o psíquica de las personas (…); si el Estado encuentra que se llevan a cabo prácticas de la índole mencionada en contra de la integridad o la vida de las personas, no solamente goza del derecho sino que tiene la obligación de actuar para la protección efectiva de los derechos que pudieran resultar afectados» (sentencia T 200 de 1995). La sentencia T 263 de 1998 condenó las conductas que, con la excusa de convicciones religiosas, vulneran el derecho a la buena fama o ponen en peligro la vida e integridad personales. *Vid.* también las sentencias T 465/94, T 602/96, T 972/99, T 1033/01, T 332/04, T 026/05, T 376/06, T 052/10, T 493/10.

[4] Criterios análogos se encuentran en la sentencia C 093 de 2001. En la sentencia T 823 de 2002 se insistió en que «el uso de un derecho debe ser razonado, proporcional y adecuado a los fines que persigue, sin comprometer la integridad de una garantía o de un principio fundamental de mayor entidad». Sobre el mismo tema *vid.* también las sentencias T 269/02, T 800/02, T 376/96, T 877/99, T 588/98.

Queda claro que «La justa medida del ejercicio legítimo de un derecho constitucional está determinada por los efectos que, sobre otros derechos igualmente tutelados por el ordenamiento, pueden tener los medios escogidos para ejercer el derecho. La imposición de cargas o exigencias inesperadas e ilegítimas a terceras personas revela un ejercicio desproporcionado de un derecho o libertad. El empleo abusivo de las facultades emanadas de un derecho puede desembocar, en la práctica, en el recorte arbitrario de los derechos ajenos» (sentencia T 1033 de 2001).

Esto significa que una adecuada ponderación debe partir del propósito de salvaguardar todos los derechos fundamentales implicados. No se trata por tanto de establecer cuál derecho fundamental debe prevalecer en caso de «conflicto» con otros, o cuál derecho debe limitarse para que prevalezca otro. La ponderación es una cuestión de equilibrio práctico, que garantice en la mayor medida posible la eficacia de todos los derechos implicados. Al fin y al cabo, todos los derechos fundamentales reconducen al mismo núcleo de dignidad del ser humano, y la lesión o limitación de uno de ellos, aunque sea con el argumento de salvaguardar otros, necesariamente repercute en toda la persona.

En resumen, de acuerdo con una reciente sentencia de la Corte Constitucional, «la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que las limitaciones al derecho a la libertad religiosa y de culto deben estar justificadas en un principio de razón suficiente aplicable, en especial, a la relación entre el fin buscado y el medio para alcanzarlo (juicio de razonabilidad). A fin de realizar en la mayor medida posible la norma de derecho fundamental involucrada (art. 19 CP), el juicio incluye dos etapas que evalúan las diferentes variantes relacionadas con la restricción, a saber: (i) si el medio elegido es necesario para llegar al fin, precisando si no existe otro medio alternativo que no implique afectar en tal grado el derecho a la libertad religiosa y (ii) si la afectación es desproporcionada» (sentencia T 575 de 2016).

2. Evolución normativa del aislamiento obligatorio

Como hilo conductor de la exposición se seguirán los Decretos del Gobierno nacional que han ordenado, en mayor o menor medida, el confinamiento de la población. En esos Decretos se contienen referencias específicas a distintos aspectos de la vida religiosa de las personas.

Antes de esos Decretos se dieron las primeras medidas en el ámbito de las confesiones religiosas. Desde comienzos del mes de marzo, por ejemplo, la Arquidiócesis de Bogotá emitió un comunicado (6 de marzo de 2020) en el que se hacen una serie de recomendaciones a las instituciones eclesiásticas dentro

del ámbito de su jurisdicción: lavado de manos y otras medidas de higiene, distanciamiento social, etc.[5].

El 7 de marzo fue publicado el primer comunicado de la Conferencia Episcopal colombiana. Se expresa la sintonía con el Gobierno y la total disponibilidad para acatar las medidas que se tomen: la Iglesia «se manifiesta solidaria y comprometida con los protocolos de prevención promulgados por las autoridades sanitarias nacionales, y pide que se acojan en todas las jurisdicciones eclesiásticas las siguientes indicaciones, en el ámbito propio de la vida y misión de la Iglesia Católica…»[6]. De modo análogo, la Confederación Evangélica de Colombia (Cedecol), instó desde el 13 de marzo a todos sus afiliados a cumplir con los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud, y a suministrar a sus fieles información precisa sobre el autocuidado frente a esta nueva pandemia. Además, «en medio de estas medidas, hacemos un llamado a mantener la calma y la confianza de que este virus va a pasar, recordemos la Palabra en Éxodo 15:26»[7].

El 12 de marzo, por instrucción de la ministra, la Dirección de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior coordinó, con el Ministerio de Salud y la Mesa Nacional de Asuntos Religiosos, la concertación y adopción de medidas para evitar la propagación del COVID-19 durante los servicios religiosos y/o actos litúrgicos, de todas las iglesias y confesiones religiosas. Esas medidas dispu-

---

[5] Cfr. <http://psanluisgonzaga.arquibogota.org.co/es/noticias/23286-recomendaciones-sobre-coronavirus-covid-19-para-las-instituciones-eclesiasticas-de-la-arquidiocesis-de-bogota.html> (visitado el 6 de julio de 2020).

[6] Las medidas fueron las siguientes: «1. Hay que mantener la calma y la serenidad, así como adoptar en la vida cotidiana las medidas que evitan la propagación del mencionado virus. 2. Quienes presentan cuadros de afección respiratoria u otros síntomas del virus deben abstenerse de asistir a las celebraciones litúrgicas. No faltan por ello al precepto de participar en las celebraciones dominicales y festivas. 3. Los sacerdotes que tengan afecciones respiratorias u otros síntomas del virus no deben celebrar la misa con participación de los fieles o entrar en contacto directo con ellos. 4. Los sacerdotes y ministros de la Eucaristía deben lavarse las manos cuidadosamente y usar gel antibacterial antes y después de cada celebración, así como cuando lleven el viático a los enfermos. En este último caso es conveniente usar el tapabocas. 5. Los sacerdotes en la celebración del sacramento de la penitencia deben usar el tapabocas. 6. En la celebración de la misa, el saludo de paz debe hacerse con una venia leve, evitando el saludo de manos. 7. La comunión eucarística debe recibirse en la mano. Los sacerdotes han de instruir a los fieles sobre la forma de hacerlo, especialmente sobre la necesidad de que quien comulga se lleve a la boca inmediatamente la hostia consagrada a la vista del ministro. 8. Los mayores de 70 años o quienes padecen enfermedades que, de algún modo, aumentan el riesgo de contagio, han de tener especiales cuidados, incluida la posibilidad de abstenerse de participar en las celebraciones litúrgicas en los templos. Los obispos y ordinarios diocesanos en sus jurisdicciones podrán adoptar otras medidas que estimen oportunas, según las circunstancias propias de sus comunidades». Firman el Comunicado el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario General de la Conferencia (documento disponible en <https://www.cec.org.co/documentos/presidencia-y-secretar%C3%ADa-general>, visitado el 6 de julio de 2020).

[7] Cfr. Comunicado de Prensa en <https://revistahyc.com/2020/03/13/iglesias-cristianas-se-preparan-contra-el-coronavirus-covid-19/> (visitado el 10 de julio de 2020).

sieron, para todos los lugares de culto, precauciones como limpieza y desinfección del lugar antes y después de cada servicio o acto litúrgico; uso de mascarillas, guantes; lavado de manos, ventilación del lugar, etc.[8].

El 16 de marzo el arzobispo de Bogotá y los obispos de las diócesis vecinas establecieron la suspensión del «servicio del culto público en todos los templos de nuestras diócesis. Para la celebración entre semana de la Eucaristía se permite el ingreso de las personas interesadas por una puerta lateral (o por la casa cural)» (n. 1). Se añade en el n.º 2: «Se suspende la celebración en el templo de la Eucaristía en los domingos y, en las actuales circunstancias, la participación en la Eucaristía de forma virtual (Televisión, Radio y Redes) es válida. Por la no participación personal en la Eucaristía dominical, dado que es por causa de salubridad pública para proteger tanto la vida propia como la de los demás, no se incurre en ninguna falta moral y por ello no se comete pecado». Siguen disposiciones análogas en relación con otros sacramentos, exequias, reuniones, catequesis, etc.[9].

Desde la perspectiva del Gobierno, el Decreto 420 de 2020 (18 de marzo) prohibió «las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas, a partir de las seis de la tarde (…) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020»[10].

En el Decreto 457 de 2020 (22 de marzo) se recuerdan las medidas administrativas tomadas hasta entonces por el Gobierno: declaración de emergencia sanitaria, ajustes en el calendario académico, aislamiento preventivo de los mayores de 70 años a partir del 20 de marzo.

---

[8] Cfr. <https://asuntosreligiosos.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-minsalud-y-lideres-religiosos-adoptan-medidas-para-evitar-propagacion-del-coronavirus-durante-los-servicios-religiosos-yo-actos-liturgicos> (visitado el 6 de julio de 2020). La Dirección de Asuntos Religiosos forma parte del organigrama del Ministerio. Le corresponde, entre otras funciones, adelantar los trámites para el reconocimiento de personalidad jurídica de entidades religiosas y el respectivo registro. En general, es función del Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Religiosos, la labor de «Formular y promover la política pública de libertad religiosa, de cultos y conciencia, y el derecho individual a profesar una religión o credo para su efectiva materialización, protección, promoción, difusión y su aporte al bien común, con un enfoque integral, pluralista y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado, en los términos de la Ley 133 de 1994 y de la Ley 1753 de 2015» (Decreto 1140 de 2018, art. 2, n.º 14).

[9] Documento disponible en <https://conexioncapital.co/arquidiocesis-de-bogota-suspende-servicios-de-culto-por-alerta-de-coronavirus/> (visitado el 15 de mayo de 2020).

[10] Días antes, el 13 de marzo, el Decreto 402 de 2020 ordenó el cierre de la frontera terrestre y fluvial con Venezuela; el Decreto 412 del 16 de marzo de 2020 incluyó la misma disposición para el Ecuador, Perú y Brasil. El Ministerio de Educación Nacional, por su parte, mediante las Directivas 03 de 20 de marzo, 04 de 22 de marzo y 06 de 25 de marzo, expidió orientaciones a los establecimientos educativos, universidades y centros de formación profesional, para evitar las actividades presenciales y fomentar la actividad académica a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Otras medidas, como la clausura de establecimientos de esparcimiento y diversión, fueron dictadas por la Resolución 453 del 18 de marzo, del Ministerio de Salud y Protección Social.

En el artículo 1 de la parte dispositiva el Decreto ordena «el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00.00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto».

En el artículo 3 se incluyen 34 variadísimas excepciones al aislamiento obligatorio, que van desde las actividades de primera necesidad como la prestación de servicios de salud, los servicios bancarios, el cuidado de personas en condición vulnerable, la fuerza mayor o caso fortuito, servicios funerarios, etc.; hasta el dragado marítimo o fluvial, los servicios de vigilancia y seguridad privada o las obras de infraestructura civil.

La excepción n.º 29 se refiere explícitamente a temas religiosos. Son excepción al deber de aislamiento «las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica». Se dispone, al mismo tiempo, que «las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones» (art. 3, parágrafo 1).

La violación o inobservancia de estas medidas darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016[11].

Un esquema muy similar se siguió en los Decretos sucesivos, que fueron prorrogando el aislamiento obligatorio. En concreto, uno tras otro repiten la misma fórmula que justifica la excepción para las actividades religiosas: «las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica». Lo mismo ocurre con la necesidad de acreditar la propia condición, y con las penas previstas por el incumplimiento de las disposiciones[12].

---

[11] El artículo 368 del Código Penal afirma: «El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años». El Decreto 780 de 2016 es el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. La segunda norma citada tiene el texto siguiente: «La multa consiste en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales vigentes al momento de imponerse. Las multas deberán cancelarse en la entidad que las hubiere impuesto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la providencia que las impone. El no pago en los términos y cuantías señaladas, dará lugar al cobro por jurisdicción coactiva».

[12] Fue el caso del Decreto 531 de 2020 (8 de abril), que ordenó el aislamiento obligatorio entre el 13 y el 27 de abril de 2020; el Decreto 593 de 2020 (24 de abril), con la misma dispo-

A partir del Decreto 636 de 2020 (6 de mayo) se va dando una apertura progresiva con el fin de aliviar el rigor del confinamiento. En concreto, el art. 4 contempla la posibilidad de relajación del aislamiento obligatorio en los municipios no afectados por el COVID-19: «Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio».

Se establecen sin embargo algunas excepciones. De especial interés es la primera de todas (las demás incluyen actividades como restaurantes, gimnasios, piscinas, deportes grupales): «1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas».

En el Decreto 749 de 2020 (28 de mayo) se concretan aún más las excepciones (art. 5)[13], aplicables —como en el Decreto anterior— incluso cuando se trate de un municipio declarado sin afectación del coronavirus: «En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. (…) 7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones».

Con el Decreto 847 de 2020 (14 de junio), esta última excepción pasó a tener el texto siguiente: «Artículo 5. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: (…) 7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad».

Se añade en el Parágrafo 4: «Para los municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento

---

sición hasta el día 11 de mayo; el Decreto 636 de 2020 (6 de mayo), hasta el día 25 de mayo; el Decreto 689 de 2020 (22 de mayo), hasta el 31 de mayo; el Decreto 749 de 2020 (28 de mayo) hasta el 1 de julio; el Decreto 878 de 2020 (25 de junio), hasta el 15 de julio; el Decreto 990 de 2020 (9 de julio), hasta el 1 de agosto; el Decreto 1076 de 2020 (28 de julio), hasta el 1 de septiembre. Todos ellos se pueden consultar en el sitio oficial de la Presidencia de la República: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/Paginas/dapre.aspx>.

[13] La Resolución 844 de 2020 (26 de mayo), del Ministerio de Salud y Protección Social, extendió la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad».

En el Decreto 878 de 2020 (25 de junio), el texto del Parágrafo 4 arriba citado pasó a tener el texto siguiente: «Parágrafo 4. Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad».

Con fecha 3 de julio el Ministerio de Salud expidió la Resolución 1120 de 2020, «por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo del riesgo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 para el sector religioso»[14]. En la parte resolutiva se indica que «cada entidad religiosa podrá adaptar este protocolo de bioseguridad a los ritos propios de su tradición y/o creencia religiosa, sin desconocer el marco general que aquí se adopta» (art. 1, par. 2). En el artículo 2 se señala que «la vigilancia del cumplimiento de este protocolo está a cargo de la alcaldía municipal o distrital que corresponda al lugar en que se desarrolle el culto, rito o ceremonia religiosa».

El protocolo contiene disposiciones muy detalladas: desinfección de las instalaciones, garantía de la distancia entre personas, prohibición de participar a los niños y adolescentes en las ceremonias mientras se mantenga el aislamiento preventivo, instalación de dispensadores de desinfectantes para el lavado de manos, grupos de apoyo, uso permanente de mascarilla, etc.

Al final se indica que «se llevará a cabo un plan piloto por un término de 15 días, durante los cuales se permitirá un aforo máximo de 50 personas, siempre y cuando se cumpla con el distanciamiento de 2 metros entre personas sentadas y con las demás medidas establecidas en este protocolo de bioseguridad. Culminado el término anterior, se llevará a cabo otro plan piloto con una duración de 15 días, durante los cuales se permitirá un aforo máximo del 35 por ciento del respectivo recinto, siempre y cuando se cumpla con el distanciamiento de 2 metros entre personas sentadas y con las demás medidas establecidas en este protocolo de bioseguridad».

---

[14] Desde comienzos de junio se había avanzado en la preparación de los protocolos, a través de la realización de planes piloto en algunas localidades. En las reuniones participaron representantes del Ministerio del Interior, de la Iglesia Católica, e integrantes de otras denominaciones religiosas reconocidas y con personería jurídica (cfr. <https://noticias.canalrcn.com/nacional/estos-serian-los-protocolos-para-el-reinicio-de-la-actividad-religiosa-en-colombia-358267>, visitado el 7 de julio de 2020). Los planes piloto en los municipios de Salamina y Aguazul —libres de coronavirus— comenzaron el 14 de junio (cfr. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-domingo-arrancan-pruebas-piloto-de-reapertura-de-las-iglesias-estos-son-los-protocolos/>, visitado el 7 de julio de 2020).

El Decreto 990 de 2020 (9 de julio) prorrogó una vez más el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 1 de agosto. Recoge la misma fórmula excepcional para actividades religiosas: «Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica» (art. 3, n.º 30). De acuerdo con el artículo 5, en los municipios con moderada y alta afectación de coronavirus no se permiten, entre otras actividades, los «7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad».

No obstante, según el parágrafo 4 del mismo artículo, «Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad».

En el Decreto 1076 de 2020 (28 de julio), que prorrogó el aislamiento hasta el 1 de septiembre, se mantiene la restricción para servicios religiosos que impliquen aglomeraciones (art. 5, n.º 7). Se repite igualmente (art. 5, par. 4), la posibilidad de servicios religiosos cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior.

Un cambio significativo en la política del gobierno se dio a finales del mes de agosto, con el Decreto 1168 de 2020 (25 de agosto). Ante la mejora de la situación epidemiológica (disminución significativa del número de personas infectadas y aumento de la capacidad hospitalaria), se pasa de un aislamiento colectivo a la prevención selectiva por grupos de personas. Es decir, en lugar de confinamiento general obligatorio con excepciones, se aplica un régimen general de normalidad en el que las limitaciones son la excepción.

La autodisciplina significa, de acuerdo con el artículo 2: «Distanciamiento individual responsable. Todas las personas que permanezcan en el territorio nacional deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19, adopte o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, cumpliendo las medidas de aislamiento selectivo y propendiendo por el autoaislamiento». Corresponde a los alcaldes, con la autorización del Ministerio del Interior, aplicar medidas restrictivas concretas en su respectiva jurisdicción (cfr. arts. 3 y 4).

Las excepciones se enumeran en el art. 5: «en ningún municipio del territorio nacional, se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presen-

ciales: 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. 2. Los bares, discotecas y lugares de baile. 3. El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes».

3. Algunas cuestiones particulares

3.1. *Motivaciones*

Los Decretos del Gobierno nacional no contienen una justificación específica para las limitaciones de la libertad religiosa. Las razones que se invocan son por tanto igualmente aplicables a los distintos derechos fundamentales afectados por las medidas (libre circulación, libre desarrollo de la personalidad, derecho de reunión, derecho al trabajo, etc.). Tampoco se hace un análisis detallado de los elementos del juicio de razonabilidad recordados al comienzo de este trabajo. Se recuerdan sencillamente algunos principios generales y de algún modo se da por supuesto que las limitaciones de los derechos, incluida la libertad religiosa, están plenamente justificadas ante la inminente amenaza a la salud de la población.

En todos los Decretos se invoca, por ejemplo, el artículo 2 de la Constitución Política: «Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

Se insiste en que los derechos fundamentales no son absolutos. En concreto, a partir del Decreto 749 de 2020 (28 de mayo) se cita en los distintos Decretos la sentencia C 045 de 1996 de la Corte Constitucional, en la que se afirma: «Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos. La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, la coexistencia y la igualdad serían inoperantes (…); cada uno de los asociados, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás».

El punto de partida es obviamente el derecho fundamental a la salud, y así se recuerda en los distintos Decretos, que remiten al artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015: «el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud».

Además de la salud, un punto de referencia constante es la noción de orden público. Así por ejemplo, el Decreto 420 de 2020 recuerda el artículo 189, 4 de la Constitución Política, según el cual corresponde al Presidente de la República conservar el orden público, definido por la más reciente jurisprudencia como «el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana» (Corte Constitucional, sentencia C 128 de 2018).

A partir del Decreto 457 de 2020 se añadieron algunas consideraciones sobre el derecho a la libre circulación (cfr. art. 24 de la Constitución Política) que puede ser limitado «solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas (…). Pero, como lo ha sostenido la Corte [Constitucional], toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales (sentencia T 483 de 1999)».

3.2. *Excepción para «las actividades del sector interreligioso»*

En los Decretos que fueron prorrogando el aislamiento preventivo obligatorio la excepción prevista para actividades religiosas ha tenido la misma redacción. Recordamos nuevamente el texto: «Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica».

El contexto es el del variadísimo elenco de excepciones al deber de confinamiento, que incluyen servicios y actividades de todo tipo (servicios de salud, de alimentación, cuidado de personas vulnerables, servicios funerarios, misiones diplomáticas, etc.). Lo relacionado con la religión es un sector más y el contenido de la excepción equipara situaciones tan diversas como la emergencia, la ayuda humanitaria, la ayuda espiritual y la ayuda psicológica. De esta manera, aunque lo «religioso» es el punto de partida, cuando se intenta concretar se diluye el concepto. Lo más parecido a algo religioso sería el tema «espiritual», pero ni siquiera esta categoría es exclusivamente religiosa.

Por otra parte, la categoría humanitario-psicológico-espiritual parece reducir lo religioso a actividades de servicio o beneficencia. Aunque sin duda muchas confesiones religiosas ofrecen estos servicios, puede quedar en la penumbra lo específicamente religioso (culto, predicación, sacramentos en el caso de la Iglesia Católica, por ejemplo), que no quedaría cobijado por la excepción.

La expresión «institucional» es también confusa: no se entiende si las actividades exceptuadas deben ser prestadas en nombre de la «institución», y a qué tipo de institución se refiere (¿confesiones religiosas? ¿todas ellas o solamente las reconocidas por el Ministerio del Interior?).

La explicación de una redacción poco afortunada puede estar en el afán de abarcar todos los fenómenos religiosos, de muy diversa naturaleza, que existen en Colombia. La misma expresión «interreligioso» (difícil de entender a primera vista: ¿por qué no hablar sencillamente de «religioso»?) se comprende si se tiene en cuenta que es la usada en los últimos años por el Gobierno nacional, y en particular por el Ministerio del Interior, para referirse al variado panorama de las iglesias y confesiones reconocidas por el Estado colombiano.

En resumen, la fórmula adopta una redacción genérica en la que no es fácil establecer el objeto concreto de la excepción. Desde el punto de vista del Gobierno es el modo de proponer una perspectiva pluriconfesional, en la que ninguna iglesia o confesión reciba un trato particular que pudiera calificarse como discriminatorio con las demás. Se hubiera podido intentar sin embargo el camino del tratamiento específico de cada iglesia o confesión, fruto de algún tipo de diálogo o acuerdo con el Gobierno en el que quedaran reflejadas las necesidades específicas de cada entidad religiosa, las excepciones contempladas, el modo de acreditar los ministros respectivos, etc. Así ocurrió con las últimas medidas, en las que se habla de adaptación de las normas a las necesidades de cada entidad religiosa (Resolución 1120 de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social).

3.3. *Limitaciones y tensiones*

Las restricciones adoptadas por el Gobierno han sido bien recibidas por la generalidad de la población, y en particular por las iglesias y confesiones religiosas. Se ha dado un voto de confianza al Gobierno y a sus expertos, en una situación que ha tomado a todos por sorpresa.

No ha faltado sin embargo una cierta tensión ante la estricta limitación de las expresiones colectivas de religiosidad. Concretamente, la prohibición de reunión de personas. De esta tensión se hizo eco, con fecha 27 de mayo, el Comunicado n.º 49 de la Conferencia Episcopal de Colombia[15].

[15] Texto en <https://iglesiaantecoronavirus.cec.org.co/mensajes-cec/> (visitado el 9 de julio de 2020).

Se comienza por afirmar la plena disponibilidad de la Iglesia Católica para cumplir las medidas del Gobierno: ésta «ha asumido y promovido el cumplimiento de las medidas gubernamentales para prevenir la propagación del COVID-19» (n. 1). No obstante, «ante la perspectiva de reactivación de diversos sectores de la vida nacional (…) la Conferencia Episcopal ha venido solicitando formalmente al Gobierno Nacional, desde el pasado 20 de abril, la posibilidad de permitir la reapertura de los templos, de manera gradual y con la debida implementación de los protocolos de bioseguridad, de los cuales ya se ha acreditado una propuesta para su revisión» (n.º 2).

En el n.º 3 se contienen las motivaciones de los Obispos. Un buen reflejo del tono exigente, y al mismo tiempo respetuoso, del escrito, y de la tensión subyacente, es el n.º 3.5: «Numerosos fieles han expresado de diversas maneras el deseo y la necesidad de retornar a las celebraciones en los templos, cumpliendo todas las medidas de bioseguridad. No comprenden que se puedan abrir otros espacios que concentran mayor número de personas y se mantengan cerrados los templos. Señalan que esta manifestación debe tenerse en cuenta al aplicar los principios de igualdad y equidad propios de un Estado social de derecho y democrático como lo es Colombia (Constitución Nacional, Art. 1)».

El Comunicado da cuenta de que el Gobierno designó el 20 de abril una comisión para estudiar los protocolos propuestos y que el 26 de mayo, más de un mes después, entró en contacto con la Presidencia de la Conferencia Episcopal (cfr. n.º 4). Se desea finalmente que el proceso de diálogo abierto avance a buen ritmo y culmine con la reapertura de los templos «lo más pronto posible» (n.º 5).

El reclamo de igualdad ante otros sectores que iban abriéndose paulatinamente se unió a la sensación, por parte de algunos, de ser objeto de discriminaciones intolerantes[16]. No parecen ir en esa línea las declaraciones del Presidente de la República alrededor de la Semana Santa[17]. En nuestra opinión, más

[16] Fue el caso de las declaraciones del obispo de Valledupar: «Pensar, y lo digo en alta voz, que es más peligroso estar en una Iglesia, con los debidos protocolos, que en una peluquería o en un medio de transporte público, esto es o ignorancia o mala fe. ¿Por qué a los demás sí y a nosotros no? (…) Pareciera que los creyentes no existiéramos en Colombia…el presidente y sus asesores pensaran que la fe es como un virus del cual hay que cuidarse» (declaraciones de Oscar Vélez Isaza, obispo de Valledupar, el 1 de junio de 2020, en <https://www.infocatolica.com/?t=noticia&cod=37804>, visitado el 4 de julio de 2020).

[17] El 6 de abril el Presidente de la República, Iván Duque, se dirigió a la ciudadanía en el programa especial de televisión «Prevención y acción: protección a la familia y avances en entrega de servicios sociales». No tuvo inconveniente en manifestar sus creencias religiosas: «Y yo quiero decir que, empezando esta Semana Santa, y respetando a aquellos que tienen manifestaciones de la fe distintas, o que están solo en la expresión de la espiritualidad, yo quiero empezar esta semana donde todos nosotros podamos hacer una oración en nuestras casas, con nuestras familias. Y donde nosotros consagremos a Colombia ante el Sagrado Corazón de Jesús, y también ante la patrona de Colombia, la Virgen de Chiquinquirá. Yo quiero decirles que son símbolos que están en nuestro corazón y que en muchas familias está (sic) presente. Y que en medio de muchas

que discriminación con las iglesias o confesiones, lo que ha habido por parte del Gobierno es la muy explicable actitud de quien, ante la pandemia, no está dispuesto a permitir reuniones de personas en las que fácilmente pudiera contagiarse el virus.

Un nuevo capítulo de la polémica lo protagonizó a mediados del mes de julio la alcaldesa de Bogotá, Claudia López. Ante la posible apertura de templos, afirmó en declaraciones a diversos medios de comunicación: «Es insólito y es una decisión que no tiene el menor sentido epidemiológico. No hay la menor probabilidad de permitir esa apertura en el corto plazo, ni en julio ni en agosto»; «Mientras la ciudad no pase el pico de la pandemia, no podemos asumir un solo riesgo. Ni el aeropuerto ni las iglesias»; «Nos cambió la manera de vivir. Nos toca reinventarnos muchas actividades que se hacen en recintos cerrados, con contacto estrecho y poca ventilación. Nos va a tocar inventarnos los templos y la oración en el espacio público porque (en espacios) cerrados es un riesgo de muerte masiva». En declaraciones posteriores anunció que probablemente en el mes de septiembre se podrían abrir los templos[18].

A pesar de la importancia de Bogotá en el panorama nacional (8-9 millones de habitantes, sobre un total de 48 millones), desde mediados de julio 54 municipios, con baja o nula afectación de COVID-19, fueron autorizados por el Ministerio del Interior para abrir sus templos, con los necesarios protocolos de bioseguridad. En las mismas fechas, otros 67 municipios estaban en espera del oportuno permiso[19].

---

situaciones, y de adversidades, y de dificultades, también saquemos la fe a relucir. Orgullosamente quienes la tenemos y, también, con respeto, por quienes no la tienen. Pero incorporémosla, también, a ese mensaje de familia en esta Semana Santa…Que Dios los bendiga y muchísimas gracias» (texto en <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Palabras-Presidente-Ivan-Duque-en-el-programa-especial-de-television-Prevencion-y-accion-Proteccion-a-la-familia-200406.aspx>, visitado el 10 de abril de 2020).

[18] Cfr. <https://www.eltiempo.com/bogota/coronavirus-en-bogota-claudia-lopez-descarta-la-posibilidad-de-abrir-iglesias-517808> (visitado el 23 de julio de 2020). El Arzobispo de Bogotá y sus Obispos auxiliares, en Comunicado del 1 de agosto, confirman que los templos católicos continúan cerrados. No obstante, los sacramentos del Bautismo, Matrimonio, Penitencia y los funerales se mantienen, aunque con fuertes restricciones: a puerta cerrada, limitado número de asistentes, cita previa, medidas de protección (texto del Comunicado en <https://elcatolicismo.com.co/iglesia-hoy/bogota/iglesia-servidora-de-la-vida> (visitado el 3 de agosto de 2020). La tensión con las medidas de la alcadesa de Bogotá quedó también reflejada en la carta suscrita por 350 pastores de iglesias cristianas y evangélicas, en la que solicitan la apertura de espacios al aire libre para ceremonias religiosas (*vid.* <https://www.eltiempo.com/bogota/iglesias-en-bogota-iglesias-cristianas-y-evangelicas-reclaman-pilotos-de-puertas-para-dentro-533620>, visitado el 26 de agosto de 2020).

[19] Cfr. <https://www.semana.com/nacion/articulo/iglesias-en-bogota-tal-vez-para-septiembre--noticias-colombia-hoy/689041>, visitado el 25 de julio de 2020). A finales de agosto el alcalde de Medellín, la segunda ciudad del país, anunció la apertura de iglesias a partir de la segunda semana de septiembre (cfr. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/coronavirus-en-medellin-la-ciudad-acelerara-su-reapertura-economica-a-partir-de-septiembre-532740>, visitado el 24 de agosto de 2020).

Con el Decreto 1076 de 2020 (28 de julio) se ampliaron aún más las posibilidades de permisos para reapertura de templos con la distinción de 4 categorías de municipios: sin afectación de COVID-19, o con baja, moderada o alta afectación. De acuerdo con el artículo 4, «Los alcaldes de municipios sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19 podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio». Según declaraciones del Ministro de Comercio, Industria y Turismo (29 de julio), el 60% de los municipios del país no tienen incidencia del virus y podrán volver a la normalidad[20].

3.4. *Jornada de oración*

Un posible motivo de inquietud, desde el punto de vista de la laicidad del Estado, es la Circular de la ministra del Interior, con fecha 13 de mayo de 2020, dirigida al «sector interreligioso de Colombia».

Se afirma: «ante la petición de algunas entidades religiosas reconocidas en el país, de dedicar un día de oración y reflexión que sirva como ayuda espiritual ante la actual emergencia sanitaria, este Ministerio como líder de la política religiosa en el país, respetuosa de las creencias y apoyo en la consolidación de una cultura de igualdad religiosa, de cultos y de conciencia, estima procedente convocar a todo el sector interreligioso del país a una "Jornada Nacional de Oración y Reflexión por Colombia", en el marco de sus convicciones, doctrinas y creencias particulares. En atención a lo anterior, se señala el próximo 15 de mayo de 2020, para llevar a cabo en familia esta jornada nacional de clamor por Colombia, como un reconocimiento dentro de los actos de celebración alusivos al "Día Nacional de la Familia", de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1361 de 2009; para cuyo efecto se invita al sector interreligioso a promover esta jornada nacional en las distintas plataformas virtuales, web y de comunicación que se les informarán (sic) oportunamente a través de los medios oficiales del Ministerio del Interior»[21].

En el mismo sitio web se recogen las explicaciones de la Dirección de Asuntos Religiosos: «Esta iniciativa propuesta por el Sector Interreligioso, es totalmente voluntaria y respeta las convicciones y creencias particulares, de tal manera que las personas que profesen o no algún credo, no están obligadas a participar de dicha jornada», manifestó la ministra del Interior. Atendiendo las diferentes solicitudes del sector interreligioso, el Ministerio del Interior expidió la circular externa CIR2020-48-DMI-1000 que da vía libre para que los dis-

[20] Cfr. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/coronavirus-en-colombia-como-se-aplicara-el-nuevo-aislamiento-en-todo-el-pais-523894> (visitado el 30 de julio de 2020).

[21] Texto en <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/circular-sobre-jornada-nacional-de-oracion-responde-solicitud-del-sector-interreligioso-del-pais> (visitado el 1 de julio de 2020)

tintos actores religiosos de Colombia realicen una jornada de oración y reflexión en el marco del Día Internacional de la Familia que se celebra hoy, 15 de mayo.

Se añade que «la ministra Alicia Arango Olmos, explicó que dentro de su estructura misional, el Ministerio, a través de la Dirección de Asuntos Religiosos, da cumplimiento a la promoción de las políticas públicas de libertad religiosa, el diálogo y la cooperación con las distintas iglesias y confesiones del país».

Además, «teniendo en cuenta la Ley por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, el Ministerio del Interior consideró procedente la petición colectiva de invitar al sector interreligioso a dedicar un día de oración y reflexión en marco de la pandemia por COVID-19, atendiendo a la solicitud de diversas entidades religiosas y como entidad que articula a las mismas. Vale la pena aclarar que la jornada no implica la realización de reuniones presenciales que generen aglomeraciones, lo cual tampoco se autoriza en la circular. Los distintos actores religiosos, si así lo deciden libremente, podrán promover esta jornada en distintas plataformas virtuales, web y de comunicación. La jefe de la cartera política precisó que cada colombiano según su condición o creencia religiosa, está en su derecho de hacer parte o no de esta jornada y reiteró que ninguna iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal».

Lo que llama poderosamente la atención es la actitud de «patronato» asumida por el Ministerio en relación con las entidades religiosas. La autocalificación como «líder de la política religiosa en el país» puede llevar al Ministerio a situarse en la posición de coordinador supremo y, en últimas, superior, de las iglesias y confesiones.

La convocatoria oficial a una jornada de oración aparece además como ajena a las funciones de una entidad del Gobierno. Aunque se habla de invitación y no de obligación, y las declaraciones de prensa insistieron en el carácter voluntario de la iniciativa, parece claro que una entidad del Gobierno se involucra directamente en la promoción y organización de actividades específicamente religiosas.

4. Conclusión

A modo de conclusión final podría decirse que las evidentes limitaciones a la libertad religiosa que se han producido en Colombia como respuesta al COVID-19 no han sido discriminatorias con el fenómeno religioso. Por el contrario, se mueven dentro del marco general de la necesaria limitación de derechos fundamentales (no solo la libertad religiosa) en circunstancias excepcionales. Así lo ha entendido la población, que ha acatado pacíficamente las distintas medidas. Lo mismo ha ocurrido con las confesiones religiosas, con el explicable forcejeo para conseguir mayores aperturas, pero siempre dentro del respeto a las disposiciones que se entienden como necesarias para la protección de la salud de la población.

Capítulo 16

El coronavirus y la libertad religiosa: un análisis preliminar de los Estados Unidos[1]

Brett G. Scharffs[2]

International Center for Law and Religion Studies at J. Reuben Clark Law School, Brigham Young University

SUMARIO: 1. Introducción.—2. La pandemia de coronavirus en Estados Unidos: 2.1. *Antecedentes*. 2.2. *Hitos*. 2.3. *Las Iglesias como superpropagadoras y chivos expiatorios*. 2.4. *Crisis auxiliares: economía, justicia racial y confianza social*.—3. El impacto de las acciones gubernamentales sobre la libertad religiosa e ideológica: 3.1. *Tres estrategias jurídicas:* A) El estado de derecho y la no discriminación. B) Acomodación razonable. C) Interés imperioso del Estado y las medidas menos restrictivas. 3.2. *Reuniones*. 3.3. *Festividades religiosas*. 3.4. *Pacientes hospitalarios*. 3.5. *Bodas y funerales*. 3.6. *Residencias de ancianos*. 3.7. *Prisiones*. 3.8. *Educación religiosa*.—4. Respuesta de las confesiones religiosas y sus seguidores a las medidas gubernamentales: 4.1. *Cooperación y precaución*. 4.2. *Recursos judiciales contra las restricciones gubernamentales*. 4.3. *Financiación de la religión y de entidades de ideario religioso*. 4.4. *Vacunas y el movimiento antivacunas*.—5. Respuesta de las confesiones religiosas frente a la crisis del coronavirus: 5.1. *Salud mental y espiritual*. 5.2. *Respuesta humanitaria*.—6. La pandemia del coronavirus como prueba de estrés.—7. El problema de politizar la pandemia del coronavirus.—8. Crisis adicionales: la crisis de la confianza.—9. Conclusión: dignidad humana de todos y para todos.

1. Introducción

La crisis del coronavirus ha sido un fenómeno global que se ha manifestado de diversas formas en los distintos países y regiones del mundo. En Estados Unidos, la pandemia se ha presentado como una «prueba de estrés» ante nuestros líderes e instituciones más importantes, una prueba que como sociedad no he-

[1] Traducción del original inglés a cargo de Paula M. Leuze Espinosa y Eider Lavia Solano (Universidad Complutense), con comentarios de Emely Pérez Figueroa.

[2] Mi más sincero agradecimiento a Kimberley Farnsworth, Leah Blake y Christopher Fore por su muy valiosa ayuda a la investigación realizada en este trabajo. Como se indica en las notas a pie de página a continuación, algunos elementos de este capítulo son adaptaciones de varias publicaciones de blogs que he escrito durante la pandemia del coronavirus.

mos enfrentado con mucho éxito[3]. La característica más notable de la pandemia en Estados Unidos ha sido la politización profunda de la crisis[4]. Además, la pandemia ha exacerbado la crisis de confianza precedente que ahora ha alcanzado proporciones que deberían alarmar hasta a los más optimistas[5]. Como lo ha dicho David Brooks, un agudo comentarista estadounidense, en octubre de 2020, «Estados Unidos está teniendo una convulsión moral». De acuerdo con Brooks, «Los niveles de confianza en este país —en nuestras instituciones, en nuestra política, y entre nosotros— se encuentran en un declive precipitado». Después, de manera escalofriante, señala que «cuando la confianza social colapsa, las naciones fallan»[6]. Aunque la pandemia no es la causa de esta disminución de confianza social, ha actuado como aceleradora y amplificadora de la misma[7].

El impacto del coronavirus en la religión y en los creyentes religiosos en los Estados Unidos ha sido significativo, y sus implicaciones para la libertad religiosa han sido importantes y podrían ser duraderas[8]. A pesar de que contamos con recursos jurídicos bien establecidos para enfrentar el desafío de equilibrar la preocupación por la salud pública con la inquietud por la libertad religiosa e ideológica, estos se han utilizado con grados variantes de sensibilidad y aptitud[9].

Por lo general —con algunas excepciones notables— las organizaciones y comunidades religiosas han sido responsables y receptivas en cuanto al manejo

---

[3] Ver Brett G. Scharffs, «Covid-19, Religion and FoRB: 2020 Vision — Looking Backwards and Seeing the Way Forward. Reflections upon the Completion of the Covid-19 & FoRB Webinar Series», *Talkabout Law and Religion*, <talkabout.iclrs.org/2020/07.11>.

[4] Por ejemplo, en mayo, *New York Magazine* reportó los resultados de la encuesta Civiqs que señalaban que «la división entre demócratas y republicanos, en cuanto a la "preocupación extrema" por el coronavirus, es respectivamente del 60% al 12%. Del mismo modo, sólo el 2% de los demócratas "no están preocupados en absoluto", mientras que el 33% de los republicanos tampoco lo están» (salvo que se indique otra cosa, las traducciones de citas de textos en otras lenguas es a cargo de las traductoras). Jesse Singal, «The Theory That Explains the Politicization of Coronavirus, Intelligencer», *New York Magazine*, 8 de mayo de 2020.

[5] He escrito de este tema en Brett G. Scharffs, «The COVID Crisis as a Crisis of Trust», como parte de un blog de reflexión acerca del COVID, la religión y la ley después de seis meses de crisis. *Vid*. <https://talkabout.iclrs.org/2020/10/02/the-covid-crisis-as-a-crisis-of-trust/>.

[6] David Brooks, «Collapsing Levels of Trust are Devastating America», *The Atlantic*, 5 de octubre de 2020. Brooks predice que «la cultura que está surgiendo, y que dominará la vida estadounidense por las próximas décadas, responde a la sensación permanente de amenaza. Esta nueva cultura valora la seguridad sobre la liberación, la igualdad sobre libertad, lo colectivo sobre lo individual». *Id*.

[7] *Id*.

[8] Ver, por ejemplo, estos relatos periodísticos del principio de la crisis «Public Health Crisis Such as COVID-19 — May Lead to Flare-ups of Dangerous Religious Sentiments, including "Scapegoating"», *Baylor University*, 24 de marzo de 2020, <https://www.baylor.edu/mediacommunications/news.php?action=story&story=218155>; Sarah Mervosh y Elizabeth Dias, «From Seattle to Kentucky, Churches Cancel Religious Services», *The New York Times*, 11 de marzo de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/11/us/coronavirus-kentucky-churches-cancel.html>.

[9] Ver Brett G. Scharffs, «Religious Freedom in the Age of Coronavirus: Legal and Non-Legal Strategies for Finding Community and Hope», <https://talkabout.iclrs.org/2020/06/19/>.

de la crisis del coronavirus[10]. Cabe añadir que para las instituciones y líderes religiosos la pandemia también ha significado una «prueba de estrés» sobre la confianza en los mismos.

Este capítulo es una breve visión general de los primeros seis meses (marzo a octubre de 2020) de la pandemia en los Estados Unidos. Su enfoque son las implicaciones del coronavirus en cuanto a la religión y la libertad religiosa. Aunque aún no se vislumbra un final de la crisis, y con una elección presidencial apenas celebrada, este panorama sólo es provisional.

La Parte I proporcionará un breve resumen de la pandemia del coronavirus en los Estados Unidos, incluidos varios hitos importantes a lo largo del camino, ya que ha habido varias fases distintas en la crisis. La Parte II aborda las medidas gubernamentales relacionadas con la epidemia y el impacto de las mismas sobre la práctica religiosa. Aquí hablaré acerca de tres principios jurídicos básicos y su aplicación —la no discriminación, la acomodación razonable (*reasonable accommodation*), y la prueba del interés imperioso del Estado (*compelling state interest*)—. La Parte III sintetiza la respuesta de las comunidades religiosas y de sus seguidores a las medidas del gobierno. La Parte IV trata una dimensión distinta de la reacción de las comunidades religiosas ante la crisis del coronavirus, incluyendo sus acciones humanitarias. La Parte V desarrolla el tema de la pandemia como una prueba de estrés y evalúa el desempeño de diversos líderes e instituciones. La Parte VI aborda el problema de la politización de la crisis del coronavirus en Estados Unidos. La Parte VII desarrolla el tema de las crisis auxiliares que se crearon o amplificaron durante la época de la pandemia, centrándose en la crisis de confianza que ahora representa una amenaza significativa para Estados Unidos y sus instituciones más fundamentales. Finalmente, con optimismo cauteloso, concluiré con varias ideas para navegar hacia la salida de estas crisis solapadas.

2. La pandemia de coronavirus en Estados Unidos

2.1. *Antecedentes*

A mediados de octubre de 2020, el número total de casos de coronavirus en Estados Unidos era aproximadamente 8.5 millones y alrededor de 210.000 muertes confirmadas[11]. Algunos comentaristas políticos, como David Leonhardt, señalaron que Estados Unidos, cuya población es el 4% de la mundial, represen-

[10] «Doing Church During Disruption: Coronavirus (COVID-19) resources for church leaders», *Church Executive*, marzo de 2020, <https://churchexecutive.com/archives/coronavirus-covid-19-resources-for-church-leaders>.

[11] National Center for Health Statistics, «Daily Updates of Totals by Week and State: Provisional Death Counts for Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)», octubre de 2020, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/covid19/index.htm>.

taba el 22% de las muertes confirmadas por COVID-19[12]. El número total de fallecidos por millón era 676, lo cual colocaba a Estados Unidos junto a países como Brasil (722) y España (722), mientras que el número de muertes contabilizadas en otros países como Gran Bretaña (641), Italia (604), Suecia (585), Francia (511), Países Bajos (394), y Alemania eran más bajos. Entretanto, las cifras de muertes por millón en Australia (35), Japón (13), Corea del Sur (9), y Nueva Zelanda (5) eran mucho más bajas. La tasa de muertes por millón de Estados Unidos fue más alta que la de nuestros vecinos más cercanos, más del doble de Canadá (258) y un poco más alta que la de México (665). Además de Brasil y España, los únicos países con mayor número de muertes por millón fueron Chile (709), Ecuador (698) y Bolivia (722). Las muertes por millón reportadas en China, donde se originó el virus, fueron 3 por millón[13].

2.2. *Hitos*

De acuerdo con la cronología de NBC News, a finales de diciembre de 2019, las autoridades chinas en Wuhan, confirmaron docenas de casos de neumonía de causa desconocida[14]. El 7 de enero de 2020, el brote fue identificado como el nuevo coronavirus[15]. La primera muerte en Wuhan se reportó el 11 de enero[16], y el 20 de enero, la Organización Mundial de la Salud (OMS) confirmó los primeros casos fuera de China en Tailandia, Japón y Corea del Sur[17]. En Estados Unidos, el primer caso de coronavirus se confirmó el 21 de

---

[12] Ver David Leonhardt, «America's Death Gap and what else you need to know today», 1 de septiembre de 2020, New York Times.

[13] Las comparaciones de los datos de pruebas del virus entre distintos países son alteradas por la manera en que se reportan los datos. Por ejemplo, cuando el número de casos confirmados es alto en relación con el alcance de la aplicación de pruebas, es posible que no se estén realizando suficientes pruebas para monitorear de manera adecuada al brote del virus. La aplicación limitada de pruebas y el cuestionamiento de la determinación de la causa del fallecimiento en muchos casos significa que el número de muertes confirmadas puede no ser un recuento exacto del número real de muertes por COVID-19. Hasell, J., Mathieu, E., Beltekian, D. *et al.*, «A cross-country database of COVID-19 testing», *Sci Data*, 7, 345 (2020). Los datos de este párrafo provienen de <worldometers.info/coronavirus>, recuperados el 18 de octubre de 2020.

[14] Inicialmente, el virus se reportó como neumonía atípica. *Center for Infectious Disease Research and Policy*, «Unexplained pneumonia in China…», University of Minnesota, 31 de diciembre de 2019, <https://www.cidrap.umn.edu/news-perspective/2019/12/news-scan-dec-31-2019>.

[15] Organización Mundial de la Salud, «Pneumonia of Unknown Cause-China», Disease Outbreak News, 5 de enero de 2020, <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en/>.

[16] «武汉市卫生健康委关于不明原因的病毒性肺炎情况通报» («Wuhan Municipal Health Commission Bulletin Regarding Viral Pneumonia of Unknown Cause»), 11 de enero de 2020, <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020011109035>.

[17] Organización Mundial de la Salud, «Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-1», 21 de enero de 2020, <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sitrep-1-2019-ncov.pdf>.

enero[18], y, el 23 de enero[19], China impuso la cuarentena en Wuhan y confinó a sus 11 millones de habitantes. El 30 de enero, la OMS declaró la emergencia sanitaria internacional, y posteriormente, el 31 de enero, los Estados Unidos prohibió la entrada a los extranjeros que habían viajado a China.

En febrero se detectaron brotes tempranos en cruceros, y el día 7 del mismo mes, falleció el Dr. Li Wenliang, un médico chino que había advertido acerca del brote[20]. El 8 de febrero, en Wuhan, murió el primer ciudadano estadounidense a causa de coronavirus[21]. Después, el 9 de febrero, el número de muertos en China continental llegó a 811, superando el número de fallecidos por el brote de SARS en 2003[22]. A mediados de febrero, en Francia, Irán y Corea se reportaba en la prensa acerca de las muertes por coronavirus, y a finales de febrero, Italia ya era el país más afectado de Europa[23]. El 24 de febrero, la bolsa de valores de Estados Unidos comenzó a caer de forma precipitada, y el 26 de febrero, se confirmó el primer caso en Estados Unidos, en California[24]. Al final de febrero, EE.UU. anunció restricciones de viaje adicionales que involucraron a Irán, Italia y Corea del Sur, y el 29 de febrero, Estados Unidos registró su primera muerte en el estado de Washington[25].

A inicios de marzo, se empezaban a percibir los efectos de la crisis del coronavirus en Estados Unidos y, el día 8 del mismo mes, el número de casos en el país llegó a 500. El 10 de marzo, la región de Lombardía en Italia se confinó,

---

[18] U.S. CDC, «First Travel-Related Case of 2019 Novel Coronavirus Detected in United States», 21 de enero de 2020, <https://www.cdc.gov/media/releases/2020/p0121-novel-coronavirus-travel-case.html>.

[19] Wuhan Municipality Novel Coronavirus Infection Pneumonia Epidemic Prevention and Control Command Center, «**市新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控指**挥部通告 (第 1 **号**)» («Notice from the Municipal Novel Coronavirus Infection Pneumonia Epidemic Prevention and Control Command Center [N.º 1]») 23 de enero de 2020, <http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/23/content_5471751.htm>.

[20] Stephanie Hegarty, «The Chinese doctor who tried to warn others about coronavirus», *BBC News*, 6 de febrero 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51364382>.

[21] Raymond Zhong y Edward Wong, «First American Dies of Coronavirus, Raising Questions About U.S. Response», *The New York Times*, 8 de febrero de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/02/08/world/asia/china-coronavirus-american-dead.html>.

[22] Raymond Zhong, *et al.*, «Deaths in China From Coronavirus Reach 811, Surpassing SARS Toll», *The New York Times*, 8 de febrero de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/02/08/world/asia/coronavirus-china.html>.

[23] Derrick Taylor, «A Timeline of the Coronavirus Pandemic», *The New York Times*, 6 de agosto de 2020, <https://www.nytimes.com/article/coronavirus-timeline.html>.

[24] Aaron Steckelberg y Jennifer Liberto, «How the coronavirus tanked the market», *Washington Post*, 28 de febrero de 2020, <https://www.washingtonpost.com/business/2020/02/28/12-days-that-tanked-markets>.

[25] Mike Baker, Nicholas Bogel-Burroughs y Karen Weise, «Washington State Declares Emergency Amid Coronavirus Death and Illnesses at Nursing Home», *The New York Times*, 29 de febrero de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/02/29/us/coronavirus-washington-death.html>.

y el 11, la OMS clasificó el brote de coronavirus como pandemia[26]. Un punto de inflexión importante ocurrió el 11 de marzo, cuando la National Basketball Association (en español «Asociación Nacional de Baloncesto») suspendió todos los partidos de baloncesto después de que un jugador diera positivo al virus[27]. También, el 11 de marzo, la administración Trump anunció nuevas restricciones a viajeros extranjeros provenientes de 26 países de Europa[28]. El 12 de marzo, la Major League Baseball (en español «Grandes Ligas de Béisbol») suspendió el entrenamiento de sus jugadores y anunció que el inicio de la temporada de béisbol se pospondría por al menos dos semanas. Otras ligas deportivas siguieron su ejemplo, y, el 13 de marzo, el número de muertos en Italia superó los 1.000[29]. Además, en el mismo día, la OMS expresó que Europa se había convertido en el epicentro de la pandemia, el presidente Trump declaró el estado de emergencia nacional, y los estados comenzaron a cerrar sus escuelas ante la preocupación por el virus[30]. Además, a mediados de marzo, se reportaron picos de contagio en España e Irán, y Estados Unidos amplió sus restricciones de viaje para incluir a Gran Bretaña e Irlanda. El 16 de marzo, la administración Trump aconsejó a los estadounidenses que evitaran las reuniones de más de diez personas, los bares, los restaurantes y los viajes opcionales[31].

Durante la segunda mitad de marzo, muchos estadounidenses comenzaron a confinarse en casa. La bolsa de valores de Estados Unidos continuó su caída, se suspendió la admisión de refugiados, el Congreso aprobó y el presidente Trump firmó la ley federal de ayuda contra el coronavirus (en español *La Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica del Coronavirus*, CARES)[32]. Mientras tanto, el 19 de marzo, China reportó, por primera vez, no tener ningún caso nuevo, e Italia (con

---

[26] Organización Mundial de la Salud, «Virtual press conference on COVID-19», 11 de marzo de 2020, <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-full-and-final-11mar2020.pdf>.

[27] «Jazz stars Donovan Mitchell, Rudy Gobert test positive for coronavirus», *NBA*, en línea, 12 de marzo de 2020, <https://www.nba.com/article/2020/03/11/nba-suspends-season-virus-outbreak-ap>.

[28] Donald Trump, «Proclamation-Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus», *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspension-entry-immigrants-nonimmigrants-certain-additional-persons-pose-risk-transmitting-2019-novel-coronavirus/>.

[29] Robin Muccari, Denise Chow y Joe Murphy, «Coronavirus timeline: Tracking the critical moments of COVID-19», *NBC*, actualizado el 8 de julio de 2020, <https://www.nbcnews.com/health/health-news/coronavirus-timeline-tracking-critical-moments-covid-19-n1154341>.

[30] *Ibid*.

[31] «Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing», *The White House*, 16 de marzo de 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-3/>.

[32] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline»; U.S. Department of the Treasury, «The CARES Act Works for All Americans», recuperado el 20 de octubre de 2020, <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares>.

3.405 muertes) superó a China (con 3.242 muertes) como el país con el mayor número de decesos por coronavirus[33]. Asimismo, el día 19 de marzo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos aconsejó evitar todos los viajes internacionales y alentó a quienes se encontraban en el extranjero a volver a sus hogares de inmediato[34]. El 21 de marzo, el área más afectada en Estados Unidos era Nueva York, cuya cifra superaba los 10.000 casos. Además, algunos gobernadores decretaron una orden de permanecer en casa[35] y a finales de marzo, se pospusieron las Olimpiadas de Tokyo 2020 a 2021[36]. El 26 de marzo, el número de muertes en Estados Unidos era mayor a 1.000, y el número de casos positivos sobrepasaba los 68.000, superando el número de China. Al día siguiente, la cifra mundial de casos llegó a 500.000, y el número global de decesos era 24.000. A finales del mes de marzo, el presidente Trump ya había firmado un paquete de estímulo económico de más de 2 billones de dólares para afrontar el coronavirus y se habían contabilizado 100.000 casos y 2.000 muertes a nivel nacional[37]. Adicionalmente, la administración Trump prorrogó sus directrices de distanciamiento social hasta el 30 de abril, y el discurso repetido constantemente en los medios de comunicación era que quedarse en casa ayudaría a «aplanar la curva» de contagio para que los hospitales y otros sistemas de salud no se vieran sobrepasados[38].

Cuando llegó el mes de abril, la mayor parte del país se encontraba bajo orden o recomendación de confinamiento. El impacto económico de la pandemia ya se sentía, y, tan solo en el plazo de una semana, más de 6.6 millones de estadounidenses solicitaron prestaciones por desempleo[39]. El 2 de abril, Nueva York tenía 2.000 muertes confirmadas y 92.000 casos; a nivel nacional la cifra de muertes era mayor de 5.000 y los casos confirmados se aproximaban a 250.000; globalmente se reportaban más de 51.000 fallecidos y el número total de casos superaba el millón[40]. El 3 de abril, la Casa Blanca recomendó el uso de la mascarilla. Posteriormente, el 6 de abril, el número de muertes en Estados Unidos

---

[33] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

[34] Dan Diamond, Nahal Toosi, and Sam Mintz, «State Department warns Americans: Don't travel abroad, come home if overseas», *Politico*, 19 de marzo de 2020, <https://www.politico.com/news/2020/03/19/coronavirus-travel-advisory-level-four-137227>.

[35] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

[36] Comité Organizador de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Tokio, «Olympic Games postponed to 2021», Tokyo 2020, 24 de marzo de 2020, https://tokyo2020.org/en/news/joint-statement-from-international-olympic-committee-and-tokyo2020

[37] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

[38] Michael Shear, «Trump Extends Social Distancing Guidelines Through End of April», *The New York Times*, 29 de marzo de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/29/us/politics/trump-coronavirus-guidelines.html>.

[39] Anneken Tappe y Annalyn Kurtz, «Another 6.6 million Americans filed for unemployment benefits last week», *CNN*, 9 de abril de 2020, <https://www.cnn.com/2020/04/09/economy/unemployment-benefits-coronavirus/index.html>.

[40] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

superó los 10.000, más del doble que en los cuatro días anteriores[41]. Además, en la misma fecha, China reportó su primer día sin fallecimientos por coronavirus desde el inicio de la crisis[42]. El 9 abril, el número de casos en Nueva York llegó a 150.000, cifra que superaba al resto de los países del mundo con excepción de Estados Unidos. El 11 de abril, EE.UU. superó a Italia y se situó como el país con el mayor número de muertes por coronavirus, es decir 18.860 fallecidos. Después, a mediados de abril, los gobernadores de Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut y Pensilvania comenzaron a suavizar sus medidas de confinamiento[43].

También a mediados de abril, el número mundial de casos superó los 2 millones[44]. El 20 de abril, la Nación Navajo reportó una tasa de infección que era 10 veces mayor que en Arizona, lo cual era comparable a las tasas de Nueva York y Nueva Jersey[45]. En la segunda mitad de abril, en varios estados, incluidos Wisconsin y Michigan, algunos ciudadanos se manifestaron en oposición a las órdenes de los gobernadores de permanecer en casa.[46]. A finales del mes, Estados Unidos había sobrepasado los 60.000 muertos, llegando a una tasa de desempleo del 18% y más de 30 millones de estadounidenses habían solicitado las prestaciones por desempleo[47].

Durante el mes de mayo, la mayoría de las escuelas se mantuvieron cerradas y la mayor parte de los empleados que podían teletrabajar desarrollaban sus labores desde casa. El efecto de la pandemia se sentía en muchas áreas de la economía, particularmente en el sector de las ventas minoristas, de tal modo que varias tiendas departamentales distinguidas se declararon en quiebra[48]. A mediados de mayo, algunos gobernadores anunciaron planes para reabrir sus economías, incluyendo planes de la vuelta a las escuelas y lugares de trabajo. El 13 de mayo, la Corte Suprema de Wisconsin anuló la orden estatal de confinamiento en el hogar y la declaró «ilegal, inválida e inaplicable»[49]. A finales de mayo, todos los estados ya habían comenzado a suavizar sus medidas de confinamiento. El 20 de mayo, los manifestantes en Michigan protestaron contra la orden estatal de cuarentena mediante el acto de cortarse el pelo frente al Capitolio del Estado en

[41] *Ibid*.

[42] *Ibid*.

[43] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

[44] *Ibid*.

[45] Laurel Morales, «Navajo Nation Sees High Rate Of COVID-19 And Contact Tracing Is A Challenge», *NPR News*, 24 de abril de 2020, <https://www.npr.org/2020/04/24/842945050/navajo-nation-sees-high-rate-of-covid-19-and-contact-tracing-is-a-challenge>.

[46] Allan Smith, «"Lock her up!": Anti-Whitmer coronavirus lockdown protestors swarm Michigan Capitol», *NBC*, 15 de abril de 2020, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/lock-her-anti-whitmer-coronavirus-lockdown-protestors-swarm-michigan-capitol-n1184426>.

[47] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

[48] Áine Cain y Madeline Stone, «These 35 retailers and restaurant companies have filed for bankruptcy or liquidation in 2020», *Business Insider*, 7 de octubre de 2020, <https://www.businessinsider.com/retailers-filed-bankruptcy-liquidation-closing-stores-2020-2>.

[49] Wisconsin Legislature v. Secretary-Designee Andrea Palm, 2020 WI 42U, <https://www.wpr.org/sites/default/files/wi_legislature_v._andrea_palm_-_decision.pdf>.

Lansing. La policía estatal y las autoridades sanitarias indicaron que los manifestantes serían citados por alterar el orden público[50]. En el mismo día, el recuento mundial de casos de coronavirus superó los 5 millones. Posteriormente, el 21 de mayo, el número de estadounidenses que habían perdido sus trabajos debido a la pandemia alcanzó los 40 millones.

El 22 de mayo, el presidente Trump declaró que los lugares de culto son «esenciales», y que debían ser reabiertos, lo cual contradecía las órdenes de varios estados que no habían permitido que las iglesias, sinagogas y mezquitas volvieran a abrir[51]. El mismo día, el Departamento de Justicia expresó su apoyo a las partes que desafiaban las restricciones relacionadas con la pandemia en Illinois[52]. También, el gobernador de Nueva York, Andrew Cuomo, firmó una orden que permitía las reuniones de no más de 10 personas, siempre y cuando se respetaran los protocolos de distanciamiento social, limpieza y desinfección[53]. El 23 de mayo, la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito confirmó la prohibición del Gobernador de California, Gavin Newsom, de las reuniones en los lugares de culto, y se remitió a los amplios poderes del Gobernador para abordar emergencias de salud pública[54]. El 25 de mayo, el candidato presidencial demócrata, Joe Biden, apareció en público por primera vez en más de dos meses. El mismo día, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos envió una carta al gobernador de Nevada, Steve Sisolak, en la que manifestaba su preocupación que la prohibición estatal de reuniones de diez o más personas para el culto religioso violara las leyes de derechos civiles[55]. El 26 de mayo, California permitió que las peluquerías y barberías volvieran a sus actividades, y el alcalde de Los Ángeles, Eric Garcetti, dijo que los clientes podían volver a los comercios y que los lugares de culto podían reanudar los servicios presenciales[56]. A finales de mayo, el número de muertes por coronavirus ascendía en EE. UU. a 100.000; a nivel

---

[50] Abigail Censky, «Protesters Offer Free Haircuts At Michigan Capitol To Defy Stay-At-Home Order», *NPR*, 20 de mayo 2020, <https://www.npr.org/2020/05/20/859713804/protesters-offer-free-haircuts-at-michigan-capitol-to-defy-stay-at-home-order>.

[51] «Press Briefing by Press Secretary Kayleigh McEnany», *La Casa Blanca*, 23 de mayo de 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-press-secretary-kayleigh-mcenany-052220/>.

[52] Oficina de Asuntos Públicos, «The Department of Justice Files Statement of Interest in Support of Church That Ministers to Underserved Communities», *The Department of Justice*, 3 de mayo de 2020, <https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-files-statement-interest-support-church-ministers-underserved-communities>.

[53] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

[54] Sonali Kohli y Matthew Ormseth, «Court upholds Newsom's coronavirus ban on in-person church services in California», *Los Angeles Times*, 23 de marzo de 2020, <https://www.latimes.com/california/story/2020-05-23/church-services-ban-upheld>.

[55] «US Warns Nevada Governor About In-Person Worship Limits», *US News*, 26 de mayo de 2020, <https://www.usnews.com/news/us/articles/2020-05-26/us-warns-nevada-governor-about-in-person-worship-limits>.

[56] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

mundial, el número de casos de coronavirus había superado los seis millones y el número de muertos era, aproximadamente, 375.000[57].

El 25 de mayo, durante el fin de semana del Día de los Caídos, George Floyd fue asesinado bajo custodia policial en Minneapolis[58], lo cual detonó un punto de inflexión importante en la pandemia. En la primera fase de la crisis, desde principios de marzo hasta mediados de abril, el enfoque principal fue el virus en sí, el distanciamiento social y la cuarentena para «aplanar la curva». Más adelante, en la segunda fase, es decir, desde mediados de abril hasta finales de mayo, el enfoque se trasladó a los efectos económicos de la crisis por la pérdida del empleo de decenas de millones de estadounidenses[59]. Con la muerte de George Floyd, pasó a primer plano una tercera dimensión de la crisis. Dicha dimensión se centró en la justicia social general y la mala conducta policial, particularmente en lo que respecta a los afroamericanos y otras minorías. Mientras tanto, el 24 de mayo, en muchos lugares del mundo, incluido Estados Unidos, los musulmanes comenzaron a celebrar el Aíd al Fitr o Fiesta del Fin del Ayuno, que indica el final del mes de ayuno del Ramadán, con la gran expectativa de si observarían las pautas estrictas de distanciamiento social[60].

Al llegar el mes de junio, miles de estadounidenses se reunieron en diversas ciudades del país para manifestarse por la muerte de George Floyd. Aunque algunos políticos y autoridades sanitarias advirtieron que las aglomeraciones podrían resultar en un aumento de la propagación del coronavirus, el mensaje predominante de los líderes políticos y profesionales de la salud fue que las protestas por la justicia social eran tan importantes que no debían ser prohibidas por motivos de salud pública. Si bien solo unas semanas antes, las personas que protestaban por los cierres del gobierno fueron demonizadas por violar las normas de distanciamiento social, esta nueva ola de protestas fue recibida con una actitud de apoyo por parte de muchos líderes políticos y profesionales de la salud[61]. Esta inconsistencia provocó que la paciencia del público con los cierres y cuarentenas entrara en una fase nueva caracterizada por su menor deferencia a la experiencia política y sanitaria. Por tanto, mientras el número de contagios seguía aumentando durante el verano, la voluntad cultural y política de permanecer alerta disminuyó gravemente. A medida que las protestas crecieron en tamaño y en ocasiones se volvieron violentas, los científicos informaron que el

---

[57] *Ibid*.

[58] Evan Hill *et al.*, «How George Floyd Was Killed in Police Custody», *The New York Times*, 31 de mayo de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html>.

[59] Muccari, Chow y Murphy, «Coronavirus timeline».

[60] Kovie Biakolo, «What it means to "gather" for Easter, Passover, and Ramadan this year», *VOX*, 8 de abril de 2020, <https://www.vox.com/identities/2020/4/8/21210114/easter-passover-ramandan-coronavirus>.

[61] Michael Powell, «Are Protests Dangerous? What Experts Say May Depend on Who's Protesting What», *The New York Times*, 6 de Julio de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/06/us/Epidemiologists-coronavirus-protests-quarantine.html>.

distanciamiento social es la forma más efectiva de mitigar la propagación del coronavirus[62]. Pese a que las protestas a gran escala no recibieron la desaprobación gubernamental, las reuniones religiosas seguían estando sujetas a límites estrictos en muchos lugares. Lo anterior dio lugar a la queja inevitable de discriminación contra algunos tipos de reuniones, ya que las autoridades de gobierno solo toleraban o fomentaban las reuniones con las que estaban de acuerdo políticamente[63].

Las manifestaciones políticas solicitaron frecuentemente a las autoridades «dejar de financiar a la policía», y ya que dichas protestas por la justicia racial se tornaron violentas, las tasas de criminalidad se dispararon en muchas ciudades. En algunas instancias, los disturbios y la violencia se convirtieron en daños a la propiedad[64], monumentos destruidos[65] y un aumento en las tasas de asesinatos de muchos lugares[66].

Durante el mes de junio, los contagios continuaron aumentando, pero la tasa de mortalidad disminuyó significativamente. Lo anterior se debió al mejoramiento del conocimiento y tratamiento del virus, pero también fue resultado del incremento en el número de casos con síntomas leves o moderados. Además, las ligas deportivas profesionales reiniciaron cautelosamente sus temporadas, generalmente con «burbujas de cuarentena» estrictas (que caracterizaban a la NBA, WNBA y NHL), o calendarios y protocolos modificados que mantenían las infecciones al mínimo (MLS, NLB, PGA)[67].

A pesar de que la tasa de infección se mantenía alta, y en algunos lugares en incremento, en los meses de verano se percibió una disminución gradual de las restricciones impuestas sobre los negocios y reuniones. Los restaurantes empezaron a reabrir, algunos con la limitación a pedidos para llevar y a sentar a sus clientes al aire libre y con distanciamiento social. Los detalles de las medidas estatales variaron, pero la tendencia general fue hacia una relajación de las res-

---

[62] Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, «Social Distancing», *U.S. Department of Health & Human Services*, 15 de julio de 2020, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/social-distancing.html>.

[63] Powell, «Are Protests Dangerous?».

[64] Brad Polumbo, «George Floyd Riots Caused Record-Setting $2 Billion in damages, New Report Says. Here's Why the True Cost is Even Higher», *Fee*, 16 de septiembre de 2020, <https://fee.org/articles/george-floyd-riots-caused-record-setting-2-billion-in-damage-new-report-says-here-s-why-the-true-cost-is-even-higher/>.

[65] Rachel Scully y James Bikalies, «A List of the Statues Across the US Toppled, Vandalized or Officially Removed Amid Protests», *The Hill*, 12 de junio de 2020, <https://thehill.com/homenews/state-watch/502492-list-statues-toppled-vandalized-removed-protests>.

[66] Jon Hilsenrath, «Homicide Spike Hits Most Large U.S. Cities», *The Wall Street Journal*, 2 de agosto de 2020, <https://www.wsj.com/articles/homicide-spike-cities-chicago-newyork-detroit-us-crime-police-lockdown-coronavirus-protests-11596395181>.

[67] Scott Miller, «When Will MLB, Champions League, NHL, Tennis & More Come Back? Updated Return Dates for Every Sport», *Action Network*, 23 de junio de 2020, <https://www.actionnetwork.com/news/updating-2020-sports-calendar-return-dates-major-events-coronavirus>.

tricciones, incluso cuando las tasas de infección eran mucho más altas de lo que habían sido a principios de la primavera, cuando se establecieron regulaciones mucho más estrictas. Por ejemplo, el 8 de junio, después de casi tres meses de medidas estrictas, Nueva York inició su primera fase de reapertura[68] y el 9 de junio, Nueva Jersey levantó la cuarentena[69]. El 10 de junio, el número de casos confirmados de coronavirus en Estados Unidos superó los 2 millones y, a finales de junio, la cifra mundial de muertos había superado los 500.000; el número de casos confirmados había alcanzado los 10 millones[70].

En julio se siguió un patrón similar de reapertura gradual de la economía, con la imposición periódica de restricciones en los lugares donde los contagios estaban en aumento. El 7 de julio, menos de un mes después de superar los dos millones de casos, Estados Unidos superó los tres millones. También en julio, las tasas diarias de contagio siguieron en aumento, alcanzando un máximo de 68.000 casos en un día[71]. El 11 de julio, el presidente Trump utilizó por primera vez una mascarilla en público[72]. A mediados del verano, ya se estaban desarrollando varias vacunas, pero también se asentó una nueva sensación de que los efectos de la pandemia se sentirían hasta el 2021.

Agosto trajo más de lo mismo, ya que las tasas de infección se mantuvieron altas, las escuelas comenzaron a reabrirse en una amplia variedad de modalidades, incluidas la educación completamente en línea, la híbrida y la presencial[73]. Septiembre y octubre fueron similares, aunque la atención comenzó a desplazarse hacia la elección presidencial del 3 de noviembre. El 2 de octubre, el presidente Trump anunció que él y la primera dama, Melania Trump, habían dado positivo al virus. Después de varios días de hospitalización, el presidente Trump volvió a la Casa Blanca y, poco tiempo después, a su campaña electoral[74].

---

[68] J. David Goodman, «After 3 Months of Outbreak and Hardship, N.Y.C. Is Set to Reopen», *The New York Times*, 7 de junio de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/06/07/nyregion/new-york-reopening-coronavirus.html>.

[69] Estado de Nueva Jersey, «TRANSCRIPT: June 9th, 2020 Coronavirus Briefing Media», 9 de junio de 2020, <https://nj.gov/governor/news/news/562020/approved/20200609b.shtml>.

[70] Muccari, Chow y Murphy, «Timeline».

[71] *Ibid*.

[72] Alana Wise, «Trump Wears Mask In Public For First Time During Walter Reed Visit», *NPR*, 11 de julio de 2020, <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/07/11/889810926/trump-wears-mask-in-public-for-first-time-during-walter-reed-visit>.

[73] Tawnell D. Hobbs, «Schools Are Reopening, Then Quickly Closing Due to Coronavirus Outbreaks», *The Wall Street Journal*, 17 de agosto de 2020, <https://www.wsj.com/articles/schools-are-reopening-then-quickly-closing-due-to-coronavirus-outbreaks-11597700886>; Sarah Mervosh and Shawn Hubler, «As the Coronavirus Comes to School, a Tough Choice: When to Close», *The New York Times*, 13 de agosto de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/03/us/school-closing-coronavirus.html>.

[74] CNN, «READ: Trump's doctor releases statement after the President and first lady test positive for Covid-19», *CNN*, 2 de octubre de 2020, <https://www.cnn.com/2020/10/02/politics/trump-doctor-covid-statement/index.html>.

A mediados de octubre, el número total de casos en los Estados Unidos había superado los ocho millones y el número total de muertes, los doscientos mil. A nivel mundial, el total de casos era de cuarenta millones y el total de muertes 1,11 millones[75].

2.3. *Las Iglesias como superpropagadoras y chivos expiatorios*

Una característica preocupante de la pandemia fue la frecuencia con la que la prensa y los políticos consideraban como particularmente peligrosas las reuniones de las comunidades religiosas. Por un lado, los brotes relacionados con los gimnasios, bares, restaurantes y peluquerías se trataron como eventos ordinarios; por otro lado, los brotes vinculados a los coros de las iglesias o a las comunidades religiosas, como los judíos ortodoxos en Nueva York, se trataron como problemas patológicos[76]. De tal modo que los grupos religiosos —particularmente los minoritarios— percibieron rápidamente el trato discriminatorio[77].

Un ejemplo especialmente escandaloso es el trato que se le dio a los judíos ortodoxos en la ciudad de Nueva York. Por una parte, el alcalde Bill de Blasio apoyó los actos masivos de protesta en nombre de la justicia social. Por otra parte, impuso limitaciones mucho más severas a las confesiones religiosas[78]. El alcalde intentó justificar sus acciones con razonamientos aparentemente generales y neutrales, pero su tratamiento diferenciado en relación con otros grupos fue evidente, sobre todo los que se manifestaban por la justicia social, a los cuales veía políticamente con simpatía[79].

---

[75] Muccari, Chow y Murphy, «Timeline».

[76] Philissa Cramer, «Reacting to packed Orthodox funeral, New York City mayor warns "the Jewish community" and faces swift backlash'», *Jewish Telegraphic Agency*, 29 de abril de 2020, <https://www.jta.org/2020/04/29/united-states/reacting-to-a-packed-funeral-new-york-city-mayor-warns-the-jewish-community-and-faces-a-swift-firestorm>.

[77] Ed Stetzer, «Churches, Coronavirus, and The New York Times», *Christianity Today*, 8 de julio de 2020, <https://www.christianitytoday.com/edstetzer/2020/july/churches-coronavirus-new-york-times-churches-are-taking.html>. Mansee Khurana, «The Right to Worship: Church and State Clash Over Religious Services in the Coronavirus Era», *NBC News*, 9 de mayo de 2020, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/right-worship-church-state-clash-over-religious-services-coronavirus-era-n1201626>. Cabe mencionar que el Departamento de Justicia ha buscado defender a las iglesias y eliminar la discriminación. Pete Williams, «Justice Department Defends Mississippi Drive-In Church Service», *NBC News*, 14 de abril de 2020, <https://www.nbcnews.com/politics/justice-department/justice-department-defends-mississippi-drive-church-service-n1183761>.

[78] Cramer, «Reacting to packed Orthodox funeral».

[79] Valerie Richardson, «NYC mayor nixes large events-except Black Lives Matter protests», *Washington Times*, 10 de julio de 2020, <https://www.washingtontimes.com/news/2020/jul/10/bill-de-blasio-cancels-all-large-gatherings-except/>. Mansee Khurana, «The Right to Worship: Church and State Clash Over Religious Services in the Coronavirus Era», *NBC News*, 9 de mayo 2020, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/right-worship-church-state-clash-over-religious-services-coronavirus-era-n1201626>. Cabe mencionar que el Departamento de Justicia ha buscado defender a las iglesias y eliminar la discriminación. Pete Williams, «Justice Department

2.4. *Crisis auxiliares: economía, justicia racial y confianza social*

Como se indicó anteriormente, la pandemia del coronavirus atravesó distintas fases en Estados Unidos y supuso mucho más que una crisis de salud pública, incluso pareció ser un amplificador y acelerador de otros problemas económicos y sociales importantes.

— *Coronavirus como crisis de salud pública.* Desde principios de marzo hasta mediados de abril, la crisis fue considerada predominantemente como un problema de salud pública, los medios de comunicación se enfocaron en lugares con tasas altas de contagio, como Nueva York y Seattle, y había un nivel alto de cooperación ante las restricciones de viaje, reunión, y trabajo. El mensaje preeminente era «aplanar la curva» rápido, para salvar vidas, evitar saturar los hospitales, y volver pronto a la normalidad[80].

— *Coronavirus como crisis económica.* Desde mediados de abril hasta finales de mayo, tuvo lugar la segunda fase. El énfasis en las repercusiones económicas de la pandemia incrementó, y el discurso público diario se centró en las cifras de desempleo y el desempeño del mercado de valores[81]. Asimismo, se prestó gran atención a una serie de paquetes de ayuda gubernamental de varios billones de dólares para empleadores y trabajadores[82].

— *Coronavirus como crisis de justicia racial.* Posteriormente, durante los últimos días de mayo, se disparó la tercera fase de la crisis a causa del asesinato de George Floyd. Dicha fase se caracterizó por su enfoque en la mala conducta policial y la justicia social. El discurso público fue dominado por los mensajes de *Black Lives Matter* (en español «Las vidas negras son importantes») y las reacciones violentas contra su ideología política subyacente que algunos consideraban marxista y antifamiliar[83]. Esta fase, que

---

Defends Mississippi Drive-In Church Service», *NBC News*, 14 de abril de 2020, <https://www.nbcnews.com/politics/justice-department/justice-department-defends-mississippi-drive-church-service-n1183761>.

[80] Brandon Specktor, «Coronavirus: What is "flattening the curve", and will it work?», *Live Science, Future US Inc.*, 16 de marzo de 2020, <https://www.livescience.com/coronavirus-flatten-the-curve.html>; Siobhan Roberts, «Flattening the Coronavirus Curve», *The New York Times*, 27 de marzo de 2020, <https://www.nytimes.com/article/flatten-curve-coronavirus.html>.

[81] Ver, por ejemplo, la cronología de *The New York Times* del impacto económico del coronavirus. «Powell Says Rates Are Likely to Stay Low for Years», *The New York Times*, actualizado el 18 de septiembre de 2020, <https://www.nytimes.com/live/2020/09/04/business/stock-market-today-coronavirus>.

[82] Kelsey Snell, «Here's How Much Congress Has Approved For Coronavirus Relief So Far And What It's For», *NPR*, 15 de mayo de 2020, <https://www.npr.org/2020/05/15/854774681/congress-has-approved-3-trillion-for-coronavirus-relief-so-far-heres-a-breakdow>.

[83] Estas perspectivas han sido fomentadas por las declaraciones de algunos miembros de Black Lives Matter. Yaron Steinbuch, «Black Lives Matter co-founder describes herself as "trained Marxist"», *New York Post*, 25 de junio 2020, <https://nypost.com/2020/06/25/blm-co-founder-describes-herself-as-trained-marxist/>.

tuvo protestas masivas que a veces fueron violentas e incluyeron saqueos y la destrucción de monumentos públicos, duró aproximadamente seis semanas[84]. Además, junto al aumento de las manifestaciones, a menudo acompañadas de vandalismo y crímenes violentos, también aumentó la preocupación de la prensa y políticos de izquierda que los disturbios desplazaran el apoyo del electorado hacia el mensaje de «ley y orden» del presidente Trump.

— *Coronavirus como realidad a largo plazo.* A mediados de julio, la etapa de retorno a una «nueva normalidad» se hacía evidente por hechos como la vuelta del deporte profesional en una modalidad televisiva y sin espectadores presenciales. Curiosamente, el desempleo había disminuido significativamente, aunque no a los niveles anteriores a la pandemia. Además, el mercado de valores, impulsado por el inmenso gasto público, también se había recuperado.

— *La ola de otoño.* A principios de septiembre, la mayoría de las escuelas habían reabierto con horarios modificados y modalidades híbridas. Las tasas de contagio eran mucho más altas que durante los primeros meses de la crisis, cuando se habían implementado restricciones mucho más severas en la mayor parte del país. A continuación, describiré con mayor detalle cómo la crisis había vuelto a adquirir un nuevo rostro, ya que las preocupaciones sobre la confianza social y el futuro del país pasaron a ocupar un lugar central en el discurso público.

Los meses de septiembre y octubre se caracterizaron por la preocupación por las elecciones presidenciales y la posibilidad que el lado perdedor no estuviese dispuesto a aceptar la legitimidad del resultado[85]. Por un lado, la candidatura del demócrata Joe Biden se enmarcó en la vuelta a la normalidad, al menos en lo que respecta a la política[86]. Por otro lado, la candidatura de reelección de

---

[84] Para mayor información acerca de las protestas y la violencia que ocurrió durante este período ver «Demonstrations & Political Violence in America: New Data for Summer 2020», *The Armed Conflict Location & Event Data Project*, <https://acleddata.com/2020/09/03/demonstrations-political-violence-in-america-new-data-for-summer-2020/>.

[85] Tanto el partido Demócrata como el Republicano se han pronunciado sobre este tema. Hillary Clinton ha dicho que Biden no debería ceder bajo ninguna circunstancia, mientras que Trump ha dicho que no se comprometerá previamente, ya que la elección podría no ser justa. Rebecca Shabad, «Hillary Clinton says Biden should not concede the election "under any circumstances"», *NBC*, 26 de agosto de 2020, <https://www.nbcnews.com/politics/2020-election/hillary-clinton-says-biden-should-not-concede-2020-election-under-n1238156>; Michael Crowley, «Trump Won't Commit to "Peaceful" Post-Election Transfer of Power», *The New York Times*, 23 de septiembre de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/23/us/politics/trump-power-transfer-2020-election.html>.

[86] A diferencia de otros candidatos demócratas que prometieron nuevas políticas, Biden prometió estabilidad. Eric Lach, «Joe Biden, the Normalcy Candidate, Keeps Winning in Abnormal Times», *The New Yorker*, 18 de marzo de 2020, <https://www.newyorker.com/news/campaign-chronicles/joe-biden-the-normalcy-candidate-keeps-winning-in-abnormal-times>.

Donald Trump se centró en provocar el temor de una toma de poder de la izquierda, con un presidente débil y que parecía padecer un deterioro cognitivo grave[87]. Además, hubo una controversia de gran trascendencia por el nombramiento de Amy Coney Barrett, una jueza conservadora, para reemplazar a Ruth Bader Ginsburg, la voz más liberal del Tribunal Supremo, que falleció el 18 de septiembre[88]. En la derecha, surgieron teorías de conspiración como QAnon, y grupos pequeños como los *Proud Boys* (en español «Chicos orgullosos») que atrajeron la atención de la prensa por sus enfrentamientos con grupos de izquierda como los agitadores de Antifa, los manifestantes de Black Lives Matter y una variedad de grupos anarquistas[89]. Algunas ciudades grandes como San Francisco y Seattle, experimentaron enfrentamientos continuos entre activistas de izquierdas (Antifa) y activistas de derechas (Proud Boys)[90].

3. El impacto de las acciones gubernamentales sobre la libertad religiosa e ideológica

Las acciones del gobierno han tenido un impacto significativo sobre la práctica religiosa, y es posible que algunas de ellas tengan consecuencias a largo plazo. Es importante partir del hecho que, de manera contraria a las esperanzas o temores de algunos, la religión y la práctica de la misma no están más allá o fuera de la ley[91]. No existe una exención general de la supervisión jurídica de la práctica religiosa, ni inmunidad de la autoridad estatal. Cuando hablamos de libertad de pensamiento, conciencia y religión, no estamos hablando de derechos absolutos. Fundamentales, sí; absolutos, no.

---

[87] «Trump Campaign Announces President Trump's 2nd Term Agenda: Fighting for You!», *Donald J. Trump for President*, 23 de agosto de 2020, <https://www.donaldjtrump.com/media/trump-campaign-announces-president-trumps-2nd-term-agenda-fighting-for-you/>.

[88] Muchos demócratas sintieron que era una injusticia que hubiera una audiencia inmediata para reemplazar a Bader Ginsburg, ya que Merrick Garland no recibió una audiencia por ser año de elecciones. Este pensamiento puede ser de poca proyección; el senador Ted Cruz citó datos de que es un procedimiento estándar para los presidentes nominar reemplazos de la Corte Suprema durante los años electorales, y el patrón ha sido confirmarlos cuando el presidente y la mayoría del Senado son del mismo partido (como ahora), y no confirmarlos cuando el presidente y la mayoría del Senado son de partidos distintos (como en el caso de Garland en 2016). «Sen. Cruz Sets Record Straight on SCOTUS Precedent». *U.S. Senator for Texas Ted Cruz*, press release, 25 de septiembre de 2020, <https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=5392>.

[89] Lois Beckett, «QAnon: a timeline of violence linked to the conspiracy theory», *The Guardian*, 16 de octubre de 2020, <https://www.theguardian.com/us-news/2020/oct/15/qanon-violence-crimes-timeline>.

[90] Lois Beckett, «QAnon: a timeline of violence linked to the conspiracy theory», *The Guardian*, 16 de octubre de 2020 <https://www.theguardian.com/us-news/2020/oct/15/qanon-violence-crimes-timeline>.

[91] Douglas Laycock, «Do Cuomo's New Covid Rules Discriminate Against Religion?», *The New York Times*, 9 de octubre de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/10/09/opinion/cuomo-synagogue-lockdown.html>.

Hace más de un siglo, en un caso de 1905, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos rechazó el argumento de un pastor de Massachusetts que se opuso por motivos religiosos a que le pusieran la vacuna obligatoria contra la viruela[92]. En la actualidad, las organizaciones y las personas religiosas también están sujetas a una variedad de medidas de emergencia que imponen límites relevantes a la práctica de la religión[93].

3.1. *Tres estrategias jurídicas*

En tiempos de crisis, quizás sea natural buscar formas nuevas e innovadoras de reaccionar. Lo anterior no ha sido distinto ante el COVID-19, cuya respuesta ha requerido innovación en cuanto a los tratamientos y, en última instancia, el desarrollo de una vacuna para prevenir su contagio. Sin embargo, en el caso de la libertad religiosa en la era de COVID-19, es destacable cuán preparadas, receptivas y resilientes son nuestras herramientas jurídicas existentes.

Estas herramientas antiguas se encuentran en la Primera Enmienda y en más de doscientos años de experiencia legislativa y jurisprudencial. En el pasado, el país ha enfrentado crisis, incluidas pandemias y enfermedades infecciosas, y tenemos las herramientas jurídicas necesarias para abordar los desafíos que presenta la pandemia del coronavirus. El principal desafío es recordar qué son estas herramientas y cómo han de utilizarse.

En los Estados Unidos, hay tres principios jurídicos básicos, similares a aquellos que se emplean en diversos países del mundo, de particular importancia. Dichos principios son, en primer lugar, el estado de derecho y la no discriminación; en segundo, el concepto de acomodación razonable; y en tercero, la prueba del interés imperioso del Estado, utilizado para justificar las limitaciones a la práctica religiosa siempre que no existan medios menos restrictivos para reivindicar el interés estatal.

A) *El estado de derecho y la no discriminación*

Los principios jurídicos básicos de partida son el estado de derecho y la no discriminación. Resulta evidente que no se puede sin más prohibir por completo la actividad religiosa, de tal modo que los gobernadores que no la han considerado como «esencial» y que creen que puede prohibirse están equivocados. Los tribunales, quizás después de un tiempo de deferencia en aras de la protección de la salud pública, han derogado y derogarán medidas integrales que

---

[92] «Jacobson v. Massachusetts», *Oyez*. Recuperado el 19 de octubre de 2020. <https://www.oyez.org/cases/1900-1940/197us11>.

[93] Sarah Mervosh y Elizabeth Dias, «From Seattle to Kentucky, Churches Cancel Religious Services», *New York Times*, 11 de marzo de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/11/us/coronavirus-kentucky-churches-cancel.html>.

prohíben toda actividad religiosa[94]. Cabe mencionar que la libertad religiosa, incluidos el culto religioso y el derecho a reunirse, se encuentran entre nuestros derechos constitucionales más preciados y protegidos.

Las prohibiciones excesivamente restrictivas que contienen excepciones para actividades relacionadas con licorerías y dispensarios de marihuana, o gimnasios y cines, pero que no prevén excepciones para reuniones y servicios religiosos son particularmente ofensivas[95]. Si aquellas actividades son «esenciales», es difícil entender por qué no debería permitirse un acceso similar a las librerías religiosas o a las iglesias, templos, mezquitas y sinagogas (empleando medidas similares de distanciamiento social y control de infecciones).

El estado de derecho requiere que el poder legal coercitivo del Estado sea aprobado y ejercido conforme a las normas de elaboración de leyes y de ejercicio de la potestad ejecutiva y policial. En una emergencia, es fácil que los funcionarios de gobierno traspasen los límites de su autoridad y emitan proclamaciones radicales que no cumplan con los requisitos mínimos del estado de derecho[96]. Lo más problemático y preocupante es que las medidas que se imponen en las situaciones de emergencia se convierten fácilmente en limitaciones permanentes de la libertad[97].

El principio de la no discriminación supone el requisito básico de la práctica religiosa, incluidas las actividades y manifestaciones religiosas, no se trate de manera menos favorable que otras actividades de situación similar. Un ejemplo de lo anterior es la regulación estatal de los gimnasios y clubes de salud. Al igual que en las iglesias, estos son sitios en los que las personas se reúnen con poca distancia entre sí y tocan equipos y dispositivos compartidos. También, la posibilidad de que las partículas de saliva queden suspendidas en el aire en estos

---

[94] David Crary, «More US churches sue to challenge COVID-19 restrictions», *AP News*, 13 de agosto de 2020, <https://apnews.com/article/religion-lawsuits-minnesota-u-s-supreme-court-california-7d2933ca919f33aa8c4c845e1d3febdc>.

[95] En la sentencia *Maryville Baptist Church, Inc. v. Beshear* de mayo 2020, el Tribunal de Apelaciones del Sexto Circuito de EE. UU. expresó su apoyo al argumento de la iglesia de que estaba siendo tratada de manera injusta, y señaló que, en el mismo día que la policía informó a los feligreses que estaban violando la ley, «cientos» de coches estaban aparcados en el parking de una tienda cercana. Ver también Mansee Khurana, «The right to worship: Church and state clash over religious services in the coronavirus era», *NBC*, 9 de mayo de 2020, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/right-worship-church-state-clash-over-religious-services-coronavirus-era-n1201626>.

[96] Vox, «What it means to "gather" for Easter, Passover, and Ramadan this year», 8 de abril de 2020, <https://www.vox.com/identities/2020/4/8/21210114/easter-passover-ramandan-coronavirus>.

[97] «La propagación de una amenaza para la salud pública, tal como el coronavirus, parece justificar que se prescinda de las protecciones de derechos humanos… La historia nos ha demostrado que esto es un error, y que los gobiernos deben actuar con rapidez y al mismo tiempo proteger los derechos humanos». Doug Rutzen y Nikhil Dutta, «Pandemics and Human Rights», *Just Security*, 12 de marzo de 2020, <https://www.justsecurity.org/69141/pandemics-and-human-rights/>.

lugares es alta[98]. La cláusula de la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana que protege el libre ejercicio de la religión (*free exercise clause*) permite comprender que hay buenas razones para admitir que se celebren reuniones religiosas antes de que se permita la reapertura de los gimnasios, pero es difícil imaginar razones legítimas para permitir las reuniones en gimnasios y prohibir las reuniones religiosas de tamaño similar.

B) *Acomodación razonable*

Otro principio jurídico importante, que podríamos considerar como una estrategia intermedia, es el concepto de «acomodación razonable». En varios ámbitos de la ley, incluida la práctica de la religión, la legislación exige que se hagan acomodaciones razonables para satisfacer las necesidades especiales de algunos grupos o individuos[99]. Por ejemplo, las necesidades especiales relacionadas con la dieta, la vestimenta religiosa o las fiestas o ceremonias religiosas[100]. A medida que salimos de la crisis, habrá una serie de situaciones que exijan acomodaciones razonables, tal como la posibilidad de que los pacientes hospitalarios entren en contacto con los líderes religiosos, incluidos los capellanes, o la celebración de sacramentos que requieren proximidad y contacto (piense aquí en los «últimos sacramentos» para un católico que está cerca de morir, o un bautizo, o una ordenanza que requiera el tacto de manos)[101].

Por tanto, será razonable exigir a quienes participan en tales actividades que observen ciertas restricciones, y será necesario un elemento de confianza entre los funcionarios religiosos y los gubernamentales, al igual que en el caso de otras actividades esenciales permitidas.

Ya he escrito antes sobre tres actitudes diferentes que a veces adoptamos ante el concepto de acomodaciones razonables[102]. La primera, es tratar las necesidades especiales como excepciones desafortunadas a las normas generales y neu-

---

[98] «De acuerdo con una orden [de salud pública de Nevada], las iglesias no pueden admitir más de 50 personas al mismo tiempo. Sin embargo, otras instituciones, como casinos, cervecerías, boleras y gimnasios, pueden operar al 50 por ciento de su capacidad». Ian MILLHISER, «The Supreme Court's surprising decision on churches and the pandemic, explained», *Vox*, 25 de Julio de 2020, <https://www.vox.com/2020/7/25/21338216/supreme-court-churches-pandemic-covid-samuel-alito-brett-kavanaugh-calvary-chapel>.

[99] «Una acomodación causa "dificultades indebidas" siempre que resulte en "más que un costo *de minimus*" para el empleador». Ansonia Bd. Of Educ. V. Philbrook, 479 U.S. 60, 67 (1986) (citando a Trans World Airlines, Inc. v. Hardison, 432, U.S. 63, 84 [1977]).

[100] *Ver* E.E.O.C. v. Abercrombie & Fitch Stores, Inc., 575 U.S. 768 (2015); Ansonia Bd. Of Educ. V. Philbrook, 479 U.S. 60 (1986); Trans World Airlines, Inc. v. Hardison, 432 U.S. 63 (1977).

[101] Harriet RYAN, Sarah PARVINI, «Holy oil, masks and FaceTime: The coronavirus forces Catholics to adapt last rites», *Los Angeles Times*, 11 de abril 2020, <https://www.latimes.com/california/story/2020-04-11/last-rites-coronavirus-pandemic-catholics>.

[102] Brett SCHARFFS, «Freedom of Religion or Belief», en *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspectives*, Paul BABIE, Neville ROCHOW y Brett SCHARFFS (eds.), New York: Wolters Kluwer, 2019, 177-229.

trales que deberían concederse, en el mejor de los casos, de mala gana, por considerar que violan el principio de igualdad de trato. La segunda, es ver las acomodaciones razonables como modificaciones que deben realizar aquellos que prefieren observar los preceptos religiosos o seguir los dictados de su conciencia. En este sentido, la parte que debería hacer la acomodación es la persona que está obligada a apartarse de sus convicciones. Sin embargo, hay una tercera forma de pensar, que en mi opinión es mucho más atractiva, sobre la realización de una acomodación, y se basa en la idea de un hotel o casa de huéspedes que se presenta como lugar de santuario para el viajero cansado. Cuando llega un extraño, es posible rechazarlo alegando que no hay lugar para él en la posada, pero también es posible darle un lugar donde pueda descansar con seguridad. Esta actitud hacia la acomodación o adaptación refleja lo que podríamos llamar una ética de hospitalidad, más que una ética del derecho.

A medida que salimos de la crisis del COVID-19, será interesante ver cuál de estas tres actitudes prevalece: ¿veremos las necesidades religiosas como «excepciones desafortunadas», como «sacrificios que debe hacer el observador», o como oportunidades para adaptarse, para ofrecer alojamiento a otros, incluidos aquellos que pueden ser diferentes o incluso parecer extraños?

C) *Interés imperioso del Estado y las medidas menos restrictivas*

El tercer principio legal de nuestro conjunto de herramientas jurídicas para responder a la crisis del COVID-19 es la prueba del interés imperioso del Estado, la cual requiere que los gobiernos utilicen los medios menos restrictivos al limitar la libertad religiosa. La idea básica es que las restricciones o limitaciones a las actividades o manifestaciones religiosas no deben exceder lo realmente necesario. Esto último requiere una ponderación cuidadosa que tenga en cuenta las circunstancias reales que además pueden cambiar en cualquier momento.

En el análisis del interés imperioso del Estado, la mayor parte de la acción ocurre en la segunda fase del análisis. Vale la pena señalar dos cosas: primero, es el gobierno quien tiene la carga de establecer que existe un interés imperioso del Estado, que justifica la limitación impuesta y, segundo, es el gobierno el que tiene la carga de demostrar que no existe una forma menos restrictiva de proteger dicho interés. Lo que hallamos es que los gobiernos son buenos para encontrar razones convincentes para limitar la libertad, pero son menos hábiles para garantizar que sus métodos se adhieren a la reivindicación de esos intereses imperiosos[103].

---

[103] Por ejemplo, el Tribunal Supremo en *South Bay United Pentecostal Church v. Newsom* declaró que las congregaciones de las iglesias no eran esenciales porque en ellas las personas suelen estar «muy cerca [unas de otras] durante períodos prolongados», como sucede en otras actividades seculares prohibidas, y que las restricciones del gobernador de California no violaban la Primera

3.2. *Reuniones*

Las restricciones más obvias de la práctica religiosa se han centrado en limitar las reuniones físicas. Las normas de esta índole son complejas y han variado significativamente a lo largo del tiempo y de un estado a otro, y frecuentemente han involucrado limitaciones y recomendaciones por etapas. Cuando las restricciones de reuniones religiosas se han asimilado a restricciones de reuniones en sitios como teatros y cines, no se han planteado muchas objeciones ante las mismas y han sobrevivido a reclamaciones judiciales[104]. Sin embargo, son mucho más problemáticos los casos en los que las reuniones religiosas están sujetas a limitaciones que no se imponen a otro tipo de reuniones de carácter similar[105]. Respecto a lo anterior, lo que es similar y lo que es diferente también ha sido un tema de controversia y desacuerdo[106].

Un problema relacionado ha sido la definición de lo que constituye un «servicio esencial». En algunos estados, los servicios de las iglesias se han considerado como «esenciales», y, por tanto, están sujetos a menos regulaciones, mientras que en otros estados no se les ha considerado como tal[107].

3.3. *Festividades religiosas*

Las restricciones sobre las festividades religiosas han sido particularmente delicadas. A principios de abril, aproximadamente un mes después del confinamiento, hubo una convergencia de fiestas religiosas importantes para judíos (Pésaj), cristianos (Pascua) y musulmanes (Ramadán). En su mayor parte, los líderes religiosos alentaron a los feligreses a observar las reglas de distanciamiento social y se llevaron a cabo modificaciones significativas a las celebraciones religiosas[108]. Sin

---

Enmienda. El juez disidente señaló que a los negocios similares no se les pidió que operaran con un límite del 25% del aforo, lo cual sí se requirió de las iglesias. Esto último indica que la orden no estaba aplicando una limitación «ajustada» y adecuada ante el interés imperioso del Estado.

[104] Adam Liptak, «Split 5 to 4, Supreme Court Rejects Nevada Church's Challenge to Shutdown Restrictions», *The New York Times*, 24 de Julio de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/24/us/supreme-court-nevada-church-coronavirus.html>.

[105] Matt Hadro, «Senators support DC church's suit against discriminatory coronavirus restrictions», *Catholic News Agency*, 8 de octubre 2020, <https://www.catholicnewsagency.com/news/senators-support-dc-churchs-suit-against-discriminatory-coronavirus-restrictions-28819>.

[106] Los portavoces estatales y federales han chocado en este asunto. Katie Benner, «Justice Dept. Voices Support for Church's Drive-in Services Despite Virus Orders», *The New York Times*, 14 de abril de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/14/us/politics/virus-justice-department-religious-freedom.html>.

[107] En julio, el Departamento de Justicia de la administración Trump declaró que el culto religioso es un servicio esencial. «Press Briefing by Press Secretary Kayleigh McEnany», *La Casa Blanca*.

[108] Grace Hauck, «States are restricting Easter gatherings amid COVID-19. Churches and lawmakers are pushing back», *USA Today*, 11 de abril de 2020, <https://www.usatoday.com/story/

embargo, algunos líderes religiosos se enfurecieron ante las restricciones de los gobiernos para reunirse.

3.4. *Pacientes hospitalarios*

A principios de la crisis, se impusieron restricciones estrictas al acompañamiento físico de los familiares y amigos infectados, que a menudo se encontraban muy graves, por el coronavirus[109]. Lo anterior provocó que surgieran preguntas sobre las limitaciones impuestas al clero u otros consejeros religiosos[110]. Con el tiempo, y a medida que se conocía más del virus y sus mecanismos de transmisión, estas restricciones se suavizaron y se moderó el problema de las restricciones, aparentemente discriminatorias o excesivas, a la entrada de los capellanes[111].

3.5. *Bodas y funerales*

También, la pandemia detonó restricciones serias sobre los eventos que conmemoran momentos importantes de la vida, incluidas las bodas y, sobre todo, los funerales[112]. Para las familias cuyos seres queridos habían muerto en las primeras etapas de la crisis del coronavirus, las restricciones a las reuniones tuvieron un impacto significativo sobre los tipos de funerales permitidos[113].

3.6. *Residencias de ancianos*

Las residencias de ancianos en los Estados Unidos fueron uno de los epicentros no solo de contagios, sino de contagios graves que provocan la muerte[114].

---

news/nation/2020/04/11/coronavirus-easter-kansas-kentucky-restrict-religious-gatherings-church/2975593001/>.

[109] En un relato de lo sucedido, el reportero, después de escuchar una horrible música de espera de jazz, tuvo que despedirse por teléfono de su familiar. Además, el cuerpo no pudo ser identificado de acuerdo con la ley judía por el riesgo a la salud que suponía tener el ataúd abierto. También, los asistentes al funeral tuvieron que esperar en sus coches mientras se llevaba al ataúd a su parcela y tuvieron que pagar los servicios de un rabino. *The New York Times*, 16 de mayo de 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/16/opinion/coronavirus-jewish-funeral.html>.

[110] Lindsay Schnell, «Religions alter death and burial rituals in wake of coronavirus, causing mourners more heartbreak», *USA Today*, 23 de abril 2020, <https://eu.usatoday.com/story/news/nation/2020/04/23/coronavirus-forces-religions-modify-death-burial-rituals/3009538001/>.

[111] Zoë Read, «Hospital visits to those who are ill but not dying are vital too, clergy argue», *PBS, NPR, WHYY*, <https://whyy.org/articles/hospital-visits-to-those-who-are-ill-but-not-dying-are-vital-too-clergy-argue/>.

[112] Schnall, «Religions alter death and burial rituals».

[113] Levine, «Burying My Bubby During the Pandemic».

[114] «Americans Most Likely to Be Infected: the Faithful, Jailed or Old», *Bloomberg*, 11 de abril de 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-11/americans-most-likely-to-be-infected-the-faithful-jailed-or-old>.

Las limitaciones al acceso a los pacientes, que en muchas ocasiones se encontraban al final de sus vidas, se impusieron no solo a los miembros de la familia, sino también a los líderes religiosos[115]. Estas restricciones, que fueron muy estrictas en los primeros meses de la crisis, se suavizaron a medida que se controlaban las tasas y la forma de transmisión del virus[116].

3.7. *Prisiones*

Otro foco común de contagio fueron las prisiones[117]. Hubo una gran presión sobre el gobierno para que liberara a los delincuentes no violentos, y muchas cárceles se convirtieron en «focos críticos» de transmisión del virus[118]. La libertad de los presos de reunirse para los servicios religiosos a menudo se vio gravemente limitada[119].

3.8. *Educación religiosa*

Además, otro tipo de instituciones que se han visto particularmente afectadas por la pandemia del coronavirus son las escuelas privadas con afiliaciones religiosas, en particular las escuelas católicas en las ciudades grandes. Muchas de estas escuelas, que operan dentro de márgenes muy estrechos, se vieron obligadas a cerrar sus puertas ante la crisis[120].

---

[115] Lindsay SCHNELL, «Religions alter death and burial rituals in wake of coronavirus, causing mourners more heartbreak», *USA Today*, 23 de abril de 2020, <https://eu.usatoday.com/story/news/nation/2020/04/23/coronavirus-forces-religions-modify-death-burial-rituals/3009538001/>.

[116] Doug BRUNK, «Undeterred during COVID-19, hospital chaplains transform delivery of spiritual care», *The Hospitalist*, 27 de abril de 2020, <https://www.the-hospitalist.org/hospitalist/article/221320/coronavirus-updates/undeterred-during-covid-19-hospital-chaplains>.

[117] Gabrielle COPPOLA y Edvard PETTERSSON, «Americans Most Likely to Be Infected: the Faithful, Jailed or Old», *Bloomberg*, 11 de abril de 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-11/americans-most-likely-to-be-infected-the-faithful-jailed-or-old>.

[118] *Ibid*.

[119] «En lo que corresponde a las personas privadas de su libertad, … las reuniones religiosas, y la educación han sido suspendidas o modificadas para minimizar el contagio y fomentar el distanciamiento social. Por ejemplo, se les posibilita acceder a materiales religiosos y se les anima a practicar su fe en sus celdas». Departamento Correccional, «COVID-19 Frequently Asked Questions, #6», Departamento Correccional de Nueva Jersey, recuperado el 20 de octubre de 2020, <https://www.state.nj.us/corrections/pages/COVID19Updates.shtml>.

[120] CATHOLIC NEWS SERVICE, «New York Archdiocese closes 20 schools; six more close in Brooklyn Diocese», *National Catholic Reporter*, 9 de julio de 2020, <https://www.ncronline.org/news/people/new-york-archdiocese-closes-20-schools-six-more-close-brooklyn-diocese>.

4. Respuesta de las confesiones religiosas y sus seguidores a las medidas gubernamentales

4.1. *Cooperación y precaución*

Muchas organizaciones y líderes religiosos respondieron de manera cooperativa y prudente ante el coronavirus, especialmente en los meses de marzo y abril[121]. Gran parte de las iglesias interrumpieron las reuniones presenciales y proporcionaron alternativas innovadoras, incluyendo reuniones e incluso confesiones y comuniones realizadas desde el coche[122]. En todo caso, muchas iglesias tuvieron más cuidado que las normas sobre aforo y protocolo establecidas por el gobierno[123].

4.2. *Recursos judiciales contra las restricciones gubernamentales*

Algunas confesiones religiosas se escandalizaron ante las restricciones impuestas a las reuniones, interponiendo recursos judiciales contra las restricciones gubernamentales, ya que estas tuvieron una amplia definición o resultaron discriminatorias. Especialmente al principio de la pandemia, los tribunales respetaron el criterio de los funcionarios y sus sentencias relativas a las medidas más apropiadas para proteger la salud pública[124].

Cuando el gobierno cambió de opinión respecto a lo que consideraba «servicios esenciales» empezaron a surgir los problemas, y a su vez, se hizo visible el tratamiento discriminatorio que sufrieron las reuniones religiosas. Se interpusieron múltiples demandas judiciales ante el Tribunal Supremo exigiendo un in-

---

[121] Tom Gjelten, «Churches Grapple with Whether to Suspend Worship Services», *NPR*, 13 de marzo de 2020, <https://www.npr.org/2020/03/13/815502396/churches-grapple-with-whether-to-suspend-worship-services>.

[122] Para los ejemplos de las maneras creativas en las que las iglesias se están adaptando véase: Dalvin Brown, «Churches are Closing Doors, Live Streaming Services for Congregants Avoiding Coronavirus», *USA Today*, 10 de marzo de 2020, <https://www.usatoday.com/story/tech/2020/03/10/coronavirus-churches-live-streaming-sunday-services/5000822002/>; Andrew R. Chow, «"Come Ar You Are in the Family Car". Drive-In Church Services are Taking Off During the Coronavirus Pandemic», *Time*, 28 de marzo de 2020, <https://www.usatoday.com/story/tech/2020/03/10/coronavirus-churches-live-streaming-sunday-services/5000822002/>; Ella Torres, «Priest Offers Drive-thru Confession During Coronavirus Pandemic», *ABC News*, 21 de marzo de 2020, <https://abcnews.go.com/US/priest-offers-drive-confession-coronavirus-pandemic/story?id=69726217>.

[123] Peggy Fletcher Stack, «Latter-day Saints Suspend All Worship Services Worldwide Due to Coronavirus; Other Utah Churches Cancel Services, Too», *Salt Lake Tribune*, 13 de marzo de 2020, <https://www.sltrib.com/religion/2020/03/12/lds-church-suspends-all/>.

[124] Veáse *South Bay United Pentecostal Church v. Newsom*, 959 F.3d 938 (9th Cir. 2020) («la acción estatal "no viola o limita las prácticas por su naturaleza religiosa" y no "impone de manera selectiva cargas sobre la conducta motivada por creencias religiosas", no viola la primera enmienda». Citando a la Iglesia de Lukumi Babalu Aye Inc. v. City of Hialeah, 508 U.S. 520, 522, 643 [1993]).

terdicto sobre las guías de discriminación, pero fueron desestimadas[125]. Sin embargo, no todos compartían la misma opinión, puesto que múltiples jueces agregaron al fallo su opinión disidente[126].

4.3. *Financiación de la religión y de entidades de ideario religioso*

Los programas gubernamentales para compensar las pérdidas de los negocios a causa del coronavirus han cobrado gran importancia. Durante más de 200 años ha habido una limitación muy estricta en la financiación pública de iglesias y entidades de ideario religioso, como por ejemplo de los colegios. Programas como el *Paycheck Protection Program* (PPP) concedieron préstamos a los pequeños comercios, que no tendrían que pagar con la condición de que no despidieran a sus trabajadores. Con el tiempo, esto supuso una financiación gubernamental directa a iglesias y trabajadores inscritos en entidades religiosas que solicitaron y finalmente recibieron esas ayudas[127].

Esto ha generado la duda de si el gobierno estadounidense reevaluará la elegibilidad de las entidades religiosas para optar a la financiación gubernamental.

4.4. *Vacunas y el movimiento antivacunas*

A causa de la crisis del coronavirus, el esfuerzo por encontrar una vacuna ha aumentado. La próxima comercialización de esta suscita preocupación sobre el

---

[125] *Id*.

[126] South Bay United Pentecostal Church, 590 U.S. (J. Kavanaugh, dissenting) (buscando aceptar el mandato porque «Las últimas medidas de seguridad de California discriminan a lugares de culto en favor de comercios seculares comparables. Esta discriminación viola la Primera Enmienda»). Calvary Chapel Dayton Valley, 140 S.Ct. at 2609 (J. Gorsuch, dissenting) («Iglesias, sinagogas y mezquitas tienen prohibido admitir a más de 50 personas —independientemente de cómo de grande sea el edificio, de la distancia entre individuos, del número de personas que lleven mascarilla, sin importar las precauciones… no es posible que la Constitución permita a Nevada favorecer el restaurante Caesars Palace sobre la capilla Calvary—»). Estando en prensa estas páginas, llega la noticia de la decisión Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo, 592 U.S. (2020) (*per curiam*), en la que el Tribunal Supremo cambia de criterio, por la incorporación de la nueva magistrada Amy Coney Barrett (en lugar de la fallecida Ruth Bader Ginsburg). En una decisión de 5 votos a 4, el Tribunal mantiene que, pasados meses desde el inicio de la pandemia, no se puede dar al poder ejecutivo plena discrecionalidad para limitar la asistencia a los actos de culto, sobre todo cuando las confesiones religiosas aparecen tratadas de manera diferente a otros servicios considerados «esenciales» (que incluían, por ejemplo, establecimientos de acupuntura o tiendas de licor).

[127] Christina Capatides, «More Than 12,000 Catholic Churches in the U.S. applied for PPP Loans-and 9,000 Got Them», *CBS News*, 8 de mayo de 2020 <https://www.cbsnews.com/news/catholic-churches-paycheck-protection-program-12000-applied-9000-got/>; Ryan P. Burge, «665K Ministry Jobs Covered by Paycheck Protection Program Funds», *Christianity Today*, 8 de julio de 2020, <https://www.christianitytoday.com/news/2020/july/paycheck-protection-program-loans-christian-churches-minist.html>.

número de personas que se opondrán a vacunarse[128]. Algunas confesiones religiosas se posicionan en contra de las vacunas, por lo que resulta interesante el papel que estos grupos juegan en animar o desanimar a sus seguidores a ser vacunados[129]. Sin embargo, también preocupa que, aunque líderes religiosos animen a sus comunidades a inmunizarse, siga predominando dentro de ellas el rechazo a hacerlo[130].

5. Respuesta de las confesiones religiosas frente a la crisis del coronavirus

5.1. *Salud mental y espiritual*

El impacto del coronavirus en la salud mental y espiritual es significante. Algunas encuestas y estudios muestran que gran parte de la población estadounidense sufre problemas de salud mental a causa de la crisis[131]. Muchas confesiones religiosas han intentado abordar estos problemas de sus congregantes[132].

5.2. *Respuesta humanitaria*

Muchos grupos religiosos han actuado rápidamente ante el coronavirus. Esta crisis sin precedentes, lo es especialmente en su relación con la religión. El alcance e importancia social de la mayoría de entidades religiosas es innegable,

---

[128] Véase David Crow y Kiran Stacey, «Why is the "Anit-Vaxxer" Movement Growing During a Pandemic?», *Los Angeles Times*, 20 de agosto de 2020, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-08-20/why-anti-vaxxer-movement-growing-during-coronavirus-pandemic> (stating that the number of «U.S. adult [who] said they would get a COVID-19 vaccine… had dropped to 41%).

[129] John D. Grabenstein, «What the World's Religions Teach, Applied to Vaccines and Immune Globulins», *31 Vaccine*, 16, 12 de abril 2013, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264410X13001898.>

[130] Philip Ball, «Anti-Vaccine Movement Could Undermine Efforts to End Coronavirus Pandemic, Researchers Warn», *Nature*, 13 de mayo de 2020, <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01423-4>.

[131] Las respuestas a un estudio hecho por el CDC informaron que se triplicó el número de personas experimentando síntomas relacionados con la ansiedad, y se cuadruplicó el número de personas experimentando síntomas de depresión, en comparación con 2019. Veáse *Centers for Disease Control and Prevention Morbidity and Mortality Weekly Report*, «Mental Health, Substance Use, and Suicidal Ideation During the Covid-10 Pandemic-United States», 24-30 de junio de 2020, 1053 <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/pdfs/mm6932a1-H.pdf>.

[132] Emily McFarlan Miller, «Churches Offer Mental Health Aid Amid Pandemic, Protests», *Kirksville Daily Express*, 18 de julio de 2020, <https://www.kirksvilledailyexpress.com/story/lifestyle/faith/2020/07/18/churches-offer-mental-health-aid-amid-pandemic-protests/42079365/> (una iglesia trabajó para dar una «señal de esperanza» durante esta situación de incertidumbre); Minnah Arshed, «How Muslim Organizations are Keeping Communities in High Spirits, Despite Pandemic», *Detroit Free Press*, 21 de junio de 2020, <https://www.freep.com/story/news/local/michigan/wayne/2020/06/21/muslims-mental-health-coronavirus-covid-19/3197309001/>.

demostrando su importancia en maneras que, para muchos, son nuevas. Esto pone de relieve la necesidad, para quienes crean políticas, de entender cómo estas se involucran en la sociedad, en la atención médica y en ayudar a los más necesitados. Esta participación dirige la atención a los ámbitos donde la libertad religiosa no se respeta, y a la necesidad de una sofisticada alfabetización religiosa para comprender mejor cómo funcionan algunas entidades[133].

El reto de cubrir la necesidad de equipos de protección personal (EPP) en las montañas del Oeste americano, ofrece un ejemplo de la movilización comunitaria y el papel intermediario de una experimentada organización religiosa. Organizaciones benéficas de la Iglesia de los Santos de los Últimos Días externalizaron la producción de mascarillas y batas a un millón de voluntarios de distintas creencias y organizaciones, para cumplir con los objetivos[134]. Este ejemplo destaca los elementos educativos y comunicativos de las organizaciones humanitarias, que apelan al deseo natural en las personas de ayudar y también los empujan a tener un buen comportamiento. A su vez, señala los beneficios reales del esfuerzo y la cooperación. Por otro lado, el trabajo realizado por una organización católica de Washington D.C. buscaba ayudar a aquellos que tienen riesgo de infectarse y extender el virus —los sin-techo—. Para conseguir su objetivo, les proporcionan alimentación y les enseñan maneras para prevenir la propagación[135]. Junto con la ayuda viene el intento de influir en las políticas gubernamentales, la asistencia espiritual para todos, y un uso creativo de la tecnología para superar las barreras del distanciamiento social.

La recesión económica derivada de la pandemia, reclama recursos y situaciones de emergencia nunca vistas, que probablemente durarán mucho tiempo. La indignación que siente el Papa Francisco hacia lo que él considera una cultura de derroche e indiferencia, fue considerada muestra de un modelo que elige de qué preocuparse, restando así valor a la vida[136]. Si intentan reinventarse y cambiar su imagen, esto puede cambiar.

Las confesiones religiosas tienen la capacidad y responsabilidad de abordar el aumento de miedo y discriminación que acompañan, puede que, de manera inevitable a una pandemia. La movilización religiosa es igual de importante para

---

[133] La necesidad de una alfabetización religiosa en la sociedad ha llevado a la involucración de distintos programas y organizaciones. Por ejemplo, la Escuela de Teología de Harvard busca educar a profesionales, estudiantes, y profesores, incluyendo un Master de Religión y Vida Pública. Véase Religion and Public Life, *Harvard Divinity School*, <https://rpl.hds.harvard.edu>.

[134] Morgan Wolfe, «Project Protect Makes Six Million Masks for Frontline Workers», *KSLTV*, 26 de junio de 2020, <https://ksltv.com/440306/project-protect-makes-six-million-masks-for-frontline-workers/?>.

[135] Matt Hadro, «Washington D.C. Homeless Shelter Serves the Poor Despite Coronavirus Fears», *Catholic News Agency*, 10 de marzo de 2020, <https://www.catholicnewsagency.com/news/washington-dc-homeless-shelter-serves-the-poor-despite-coronavirus-fears-15629.des>.

[136] Vatican News, «Pope: Socieity is "Civil" if it Fights Against a "Culture of Waste"», 30 de junio de 2020, <https://www.vaticannews.va/en/pope/news/2020-01/pope-society-is-civil-if-it-fights-against-a-culture-of-waste.html>.

hablar sobre tensiones y violencia, desde la guerra civil a la violencia doméstica. El dolor es un aspecto visible de la crisis actual que se debe reconocer, honrar, y solucionar. Sharon Eubank, observa que este empieza con enfado, competición y estrés, y acaba, con suerte, aceptación y humanidad[137]. De manera que en esta crisis no podemos prosperar solos. Las entidades religiosas son imprescindibles para identificar y fortalecer grupos que rechazan el aumento del miedo injustificado y de culpabilizar a personas inocentes, grupos que promueven mecanismos positivos para contactar a aquellos que tengan miedo, y nos reten a ser mejores, ayudar y aprender.

Sin embargo, para poder sobrevivir y prosperar en esta crisis, debemos romper aquellas barreras que separan las diferentes entidades. Las organizaciones religiosas deben formar parte en la creación de políticas, para que la experiencia, sabiduría y participación comunitaria puedan contribuir. La cooperación entre comunidades y entidades religiosas es vital y posible. Una ventaja común que poseen es que comienzan desde la base, incluyendo a los más vulnerables, hasta llegar a lo más alto, un elemento necesario de lo que ahora se conoce como reconstrucción exitosa e inclusiva.

La esperanza es un elemento fundamental y el debate está repleto de temas positivos para inspirarla. Entre esos temas se encuentran la movilización y la dirección creativa que están tomando muchas confesiones y organizaciones religiosas. También lo son los esfuerzos de buena fe por aprender de pandemias pasadas como el Ébola y VIH, y que organizaciones como la Organización Mundial de la Salud y otras a nivel nacional se aproximen a las entidades religiosas. La atención actual sobre la posibilidad de que estas medidas sanitarias resulten demasiado restrictivas a las confesiones religiosas y, al revés, de que estas resten importancia a las recomendaciones, es una buena señal de que hay un mayor consenso sobre el derecho fundamental a la libertad de religión e ideológica.

Todavía quedan muchos retos por superar. Las entidades religiosas se resisten a ser usadas para propósitos preestablecidos, lo cual entienden como instrumentalización. A menudo, las personas que las financian se sienten con el derecho de imponer su propia visión sobre la del resto. A su vez, resulta también peligroso hacer una interpretación superficial de lo que significa «la religión en la mesa», al modo de «añada un poco de religión y remueva». Nos encontramos frente a necesidades urgentes y reales, ya que ochenta millones de personas se han visto obligadas a migrar, siendo este posiblemente el ejemplo más dramático que demuestra la urgencia de acciones para combatir lo anterior.

De cara al futuro, la interrupción de las cadenas de abastecimiento se puede entender como una metáfora que nos haga conscientes de lo que va a ser ne-

[137] *Vid*. <https://talkabout.iclrs.org/2020/07/06/faith-based-organizations-responding-to-covid-19/>.

cesario para recuperarnos. Debemos poner fin a patrones antiguos y crear nuevos. Hemos demostrado, mediante la crisis, que esto no tiene por qué llevar mucho tiempo. Es posible señalar los hay problemas y abordarlos de manera rápida y creativa. Cada uno de nosotros, individualmente y como instituciones, debemos superar nuestros prejuicios para encontrar nuevas soluciones.

6. La pandemia del coronavirus como prueba de estrés

La pandemia se ha presentado frente a nosotros y las instituciones de las que formamos parte como una prueba de estrés[138]. La pregunta que debemos hacernos es, de manera individual y como parte de instituciones, ¿cómo nos encontramos realmente frente a los retos que el coronavirus nos ha impuesto? Algunas instituciones —como hospitales, ambulancias, técnicos en urgencias médicas, bomberos y policía— se encuentran en el foco de los debates actuales. Pero lo que también hay que tener en cuenta es la fuerza y resiliencia de dos instituciones en particular, sobre todo porque estas están vinculadas a la libertad de religión e ideológica.

Primero se encuentra el estado, incluyendo las agencias gubernamentales y en particular los líderes políticos. En segundo lugar, las confesiones religiosas y sus líderes. Son tres los puntos más relevantes —¿están las instituciones y los individuos respondiendo de manera responsable, ágil, y que refleja resiliencia?—.

Por un lado, respecto al gobierno, el punto de partida es el trato igualitario. ¿Están los gobiernos formando parte de la discriminación, culpabilización de inocentes, o acosando a grupos específicos o minoritarios? Otra pregunta que surge en este debate es qué se considera un servicio esencial. Existen controversias entre qué actividades se permiten y cuáles no.

Una pregunta útil en este contexto es pensar cómo trata el gobierno a los grupos religiosos en comparación con las discotecas o gimnasios, que se han llegado a considerar, por analogía, como los lugares de culto para la llamada generación *millennial*. Lugares donde se reúnen y crean una comunidad y buscan una versión mejorada de sí mismos. Pero también son sitios donde la gente está en contacto, haciendo así muy posible la transmisión del virus. Es interesante comparar la actitud del gobierno respecto a la regulación de una actividad completamente secular, donde es difícil mantener la distancia de seguridad, en rela-

[138] Retroceda el lector a sus días de colegio. Imagine que le dan madera y pegamento para crear un puente. Los puentes se sometían a una prueba de estrés para medir cuánto peso pueden aguantar antes de romperse. En otras palabras, cuánta presión descendente pueden aguantar. O en el contexto de la salud cardiovascular. Cuando nos sometemos a una prueba de estrés de esa naturaleza, los físicos estudian cómo reacciona nuestro corazón cuando llevamos a cabo ejercicio que se va intensificando.

ción con actividades religiosas donde las personas también están con frecuencia muy próximas entre sí.

Otra pregunta que se plantea es la habilidad de nuestros líderes de dejar a un lado las prioridades partidistas. ¿Se está tratando esta crisis como una emergencia nacional e internacional o como una oportunidad política? A mi parecer, este es un buen momento para olvidarse de los objetivos políticos de cada partido. No es un buen momento para aprovechar una crisis para fortalecer la afiliación sindical o formar parte de políticas abortivas.

El coronavirus no discrimina, aunque afecta a personas y grupos de manera diferente. Se basa en leyes que no están creadas por la sociedad. Pero está claro que la vulnerabilidad varía de manera significante de un grupo a otro, al igual que también cambian sus consecuencias. En Estados Unidos somos conscientes de que los obreros sin cualificación son más susceptibles que los trabajadores cualificados. La naturaleza de sus oficios les obliga a estar en la calle para proveer servicios. Aquellos que se pueden permitir aislarse y trabajar desde casa son unos privilegiados. Vemos diferencias que se basan en la economía, raza, edad, género.

Esta ha sido una característica notable de la crisis del coronavirus. Por un lado, nos trata a todos de la misma manera. Por otro lado, los efectos que tiene en nosotros son distintos. Sabemos que las personas mayores tienen más probabilidad de morir que aquellos que son jóvenes y están sanos. Desde la perspectiva de las confesiones religiosas, sabemos que aquellos menos familiarizados con la tecnología pueden sentirse aislados en tiempos del distanciamiento físico. Agradezco que World Vision señalara que preferimos el término «distanciamiento físico» a «distanciamiento social»[139].

El distanciamiento físico y la cercanía social, el alcance y apoyo social son necesarios, pero también debemos ser conscientes de las comunidades más vulnerables, incluyendo las religiosas. Es importante recordar la magnitud con la que esta pandemia puede afectar de manera dispar a los diferentes grupos sociales. Los sintecho, por ejemplo, van a verse afectados de manera diferente a aquellos que tienen un hogar.

El punto de partida es cuestionar si los grupos religiosos están evitando los peligros de la obediencia dócil o la desobediencia[140]. Primero, ¿están siendo estos grupos responsables? Aquí lo básico es ¿están por lo menos no contribuyendo al problema? Segundo, receptivo. ¿Son parte de la solución? Tercero, resiliencia. ¿Están demostrando sus virtudes bajo presión?

---

[139] Kathryn Reid, «What is the Coronavirus? Facts, Symptoms, and How to Help», *World Vision*, 24 de septiembre de 2020, <https://www.worldvision.org/disaster-relief-news-stories/what-is-coronavirus-facts>.

[140] «The Coronavirus Pandemic has Exposed Fissures Within Religions», *The Economist*, 11 de abril de 2020, <https://www.economist.com/international/2020/04/11/the-coronavirus-pandemic-has-exposed-fissures-within-religions>.

Hay muchos aspectos de las reuniones de culto, asesoramiento y cuidado pastoral, ocuparse de las necesidades físicas, espirituales y emocionales de los congregantes y llevar a cabo eventos importantes como bodas y funerales. Las pruebas de estrés se asemejan a las anteriormente mencionadas. ¿Nos estamos comportando de una manera responsable, receptiva y resiliente? Como individuos religiosos, ¿está nuestra fe ayudándonos a responder adecuadamente? ¿Estamos haciendo un buen trabajo respetando los dos grandes mandamientos?

Cuando hablamos de situaciones como estas tenemos que adoptar una visión tridimensional. Antes de la crisis, durante la crisis, y después de la crisis. La idea es que antes que ocurra una crisis, se establezcan distintos tipos de planificación y preparación, creación de relaciones e instituciones. Por lo que, a la hora de hacer frente al discurso de odio, por ejemplo, si los líderes religiosos se conocen y entablan una relación de confianza, en caso de que un acto de esa naturaleza tuviera lugar, o incluso se diera la violencia en nombre de una religión, existe la habilidad de responder de manera productiva y útil. Durante la crisis, no hay tiempo para pensar y contemplar, y cuando se debe responder, la tendencia común es la reacción excesiva (*overreaction*). Podemos reaccionar excesivamente frente al discurso de odio mediante la promulgación de limitaciones legales radicales. El resultado es dejar tiempo para reflexionar, tiempo vital para revisitar la cuestión de necesidad, o contemplar si hay una medida menos restrictiva para conseguir el objetivo estatal de proteger la salud y seguridad. A medida que salimos de esta crisis, debemos tener esto presente. Las medidas que fueron necesarias, no tienen por qué serlo de manera indefinida, y debemos encontrar maneras apropiadas de eliminar y reducir las limitaciones en la medida que sea posible.

Esto será muy importante en los próximos meses y años. Es muy fácil que en tiempos de emergencia nos acomodemos con este nivel de intrusión y control, pero si eso se establece como la «nueva normalidad», puede llegar a afectar nuestras libertades civiles. Lo que debemos soportar y hacer o con lo que debemos cooperar en una emergencia, es muy diferente de lo que se espera que soportemos y cooperemos en una situación ordinaria. Ahora, es importante usar los marcos jurídicos ya establecidos. ¿Hay un interés imperioso del Estado? ¿Hay medios menos restrictivos? ¿Es esta limitación necesaria? ¿Es proporcional?

Si nos centramos en las herramientas ya existentes, estas nos pueden ayudar a navegar hacia la salida. Por ejemplo, si nos centramos en la cuestión de necesidad y proporcionalidad, la respuesta a estas preguntas respecto a algunas limitaciones irá cambiando con el tiempo. A medida que salimos de esta crisis, encontramos respuestas terapéuticas y vacunas, deseamos volver lo antes posible al punto de partida de la libertad.

Si pensamos en la pandemia del coronavirus como una prueba de estrés, a lo largo de estos seis meses, es evidente que muchas de nuestras instituciones no

han rendido bien. En lo que al Congreso y al presidente respecta, merecen mala nota. El Congreso ha aprobado importantes créditos de gasto presupuestario, pero quitando eso no hay nada que destacar. El presidente, por su parte, ha intentado sobre todo dejar atrás la crisis.

Los medios de comunicación también han dejado mucho que desear, bifurcándose en las predecibles campañas a favor y en contra de Trump. Dudo que haya alguna institución americana que tenga mayor dificultad en recobrar la confianza que los medios. Incluso, The New York Times y CNN se han visto perjudicados.

Por otro lado, los tribunales han salido mejor parados, especialmente porque han deferido a la rama política del gobierno. A medida que pase el tiempo, y los problemas del trato discriminatorio por parte de funcionarios gubernamentales se haga más aparente, el papel de los tribunales aumentará. La reacción de iglesias y organizaciones religiosas ha sido variada, pero por lo general han actuado como ciudadanos ejemplares, ejercitando la moderación y ofreciendo ayuda humanitaria.

Como se ha visto con el asesinato de George Floyd y sus consecuencias, la policía ha realizado un trabajo pésimo. Es importante señalar que casi todo el mundo inmediatamente entendió que ese video era una muestra del racismo y patrones sistemáticos arraigados en la mala conducta policial, en vez de tratarse de un caso aislado.

Los profesionales de la salud, tristemente, también han recibido una baja puntuación. Como colectivo, de la noche a la mañana pasaron de tratar las reuniones como actos completamente inaceptables a aceptables (la noche del 25 de mayo, Día de los Caídos, el día que George Floyd fue asesinado). A medida que se iniciaron las protestas públicas, un millar de funcionarios escribieron una carta abierta[141]. En esta declararon que la mala conducta policial y el racismo sistemático también forman parte de la crisis sanitaria, por lo que justificaban ignorar el distanciamiento social y otras recomendaciones. Después de eso, la disposición de tomarse en serio a los profesionales de la salud se evaporó como el rocío mañanero ante el sol de verano.

A lo largo de todo lo expuesto, hay una palabra que se repite: confianza. La mayoría de nuestras instituciones se han visto afectadas durante la pandemia y la confianza, individual e institucional, una vez perdida, es difícil de recuperar. Esto es lo que resulta preocupante.

---

[141] Mallory Simon, *Over 1,000 health professionals sign a letter saying, Don't shut down protests using coronavirus concerns as an excuse*, CNN (5 de junio de 2020) <https://www.cnn.com/2020/06/05/health/health-care-open-letter-protests-coronavirus-trnd/index.html>.

7. El problema de politizar la pandemia del coronavirus

Probablemente el aspecto más desolador de la crisis del COVID-19 en Estados Unidos, ha sido su politización. En vez de trabajar unidos y centrarse en una manera para encontrar una solución a la pandemia, políticos, autoridades sanitarias y otros líderes globales, están usando la pandemia para promover sus propios objetivos y echar la culpa a otros. El problema de la pandemia se ha colado incluso en discusiones como la injusticia racial y la nominación de una nueva juez del Tribunal Supremo.

Trágicamente, la politización ha llegado al público americano. Las actitudes que prevalecen frente a estas medidas de contención, como la distancia social y llevar mascarilla, dependen drásticamente de si la gente se identifica con el partido republicano o demócrata. Esto se ha incluido también en las discusiones sobre si se deben o no abrir los colegios; qué deberían hacer los restaurantes, parques y otros espacios públicos para frenar la propagación; y si las iglesias deben volver a abrir.

Por otro lado, varía también en quién decide confiar cada uno. Muchos seguidores del partido republicano pensaban que la crisis estaba siendo manipulada por el partido demócrata y los medios de comunicación para disminuir las posibilidades de reelección del presidente Trump. Muchos demócratas, a su vez, tendían a ver el coronavirus como una amenaza tan importante que justificaba cerrar colegios, iglesias y la propia economía. También es más probable que echen la culpa al presidente Trump por los efectos del coronavirus.

8. Crisis adicionales: la crisis de la confianza

Como se ha señalado anteriormente, la pandemia no ha sido solo una crisis de salud pública. También ha supuesto otras crisis secundarias, incluyendo económica y de justicia racial. Puede que la crisis adicional más importante sea la ampliación y aceleración de una crisis de confianza que parece empeorar en Estados Unidos.

Si pregunta a un terapeuta familiar qué es lo más probable que destruya un matrimonio, o a un consultor comercial qué es lo más posible que dañe una empresa exitosa, o a una persona que estudie la práctica de la política qué es lo que saboteará una nación —la respuesta que probablemente obtendrá será la misma: confianza, o negativamente expresado, el fin de la confianza—[142].

Cuando dejamos de confiar los unos en los otros, o en las instituciones de las que somos parte, es difícil imaginar qué podemos hacer para compensar el

[142] Véase Dennis Jaffe, «The Essential Importance of Trust: How to Build It or Restore It», *Forbes*, 5 de diciembre de 2018, <https://www.forbes.com/sites/dennisjaffe/2018/12/05/the-essential-importance-of-trust-how-to-build-it-or-restore-it/#39f697c64fe5>.

daño causado por la falta de confianza. Por lo que, es mediante el «prisma de la confianza» que he estado reflexionando sobre la crisis del coronavirus y sus efectos en nosotros, y en las instituciones más importantes, incluyendo a líderes religiosos y las instituciones que administran.

La pandemia del coronavirus no ha supuesto tanto cambio, más bien ha acelerado y ampliado tendencias que ya estaban de camino antes de la crisis. Por ejemplo, en relación con las ventas minoristas, el COVID-19 ha comprimido en seis meses lo que en otras circunstancias hubiera llevado seis o doce años, una tendencia a comprar *on line* y la bancarrota de grandes almacenes, el ascenso de Amazon, y la caída de J. C. Penney.

Aceleraciones y ampliaciones similares se han dado en nosotros mismos, en nuestras relaciones más importantes y en las instituciones que habitamos. Esas personas e instituciones que son de confianza lo están demostrando, y aquellas que suscitan desconfianza, están viviendo una aceleración y ampliación de esta por nuestra parte.

En Estados Unidos, cuando llegó la crisis del COVID-19, la confianza en el gobierno se encontraba en mínimos históricos. Lo mismo ocurre con la confianza en los medios de comunicación y en la ciencia. Incluso, partiendo de datos alarmantemente bajos, a lo largo de estos seis meses, la confianza en estas instituciones ha disminuido todavía más. El gobierno federal, los medios de comunicación nacionales y nuestras instituciones sanitarias, como el Center for Disease Control (Centro para el Control de Enfermedades), han sufrido desde abril un descenso en confianza[143].

Según un informe del Pew Research Center del 14 de septiembre de 2020, solo el 20% de adultos estadounidenses confía en que el gobierno «haga lo correcto», prácticamente siempre o casi siempre[144]. En agosto de este año, Gallup informaba que el 86% de estadounidenses cree que los medios de comunicación tienen una inclinación política, con el 56% reconociendo que su medio preferido tiene algún tipo de inclinación[145]. Según una encuesta realizada por Kaiser Family Foundation, seis de cada diez adultos decían estar sujetos a presión política, y alrededor del 40% afirmaba que no se vacunaría si antes de las eleccio-

---

[143] David Brooks, «America Is Having a Moral Convulsion», *The Atlantic*, 5 de octubre de 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/10/collapsing-levels-trust-are-devastating-america/616581/>. «Americans haven't just lost faith in institutions; they've come to loathe them, even to think that they are evil».

[144] <Pewresearch.org>. «El 20% confía en el gobierno federal. En las últimas tres presidencias —a lo largo de los últimos años de la administración de George W. Bush y presidencias de Barack Obama y Donald Trump, el porcentaje de americanos que dicen confiar en el gobierno siempre o casi siempre es menor al 30%—».

[145] <News.gallup.com>. «La mayoría de americanos considera "en gran parte" (49%) o "en buena parte" (37%) la inclinación política de los medios de comunicación —más que en 2017—». Además, «Más de ocho de cada 10 americanos dicen que los medios son responsables "en gran parte" (48%) o "de manera moderada" (36%) por la división política en el país».

nes se aprobase una vacuna[146]. Cuando a principios de junio los profesionales de la sanidad pública cambiaron su discurso sobre la importancia del distanciamiento social en favor de defender protestas multitudinarias tras la muerte de George Floyd, esto ocasionó el aumento de desconfianza hacia estos trabajadores.

Curiosamente, la gente valora favorablemente la respuesta del estado y gobiernos locales, sistemas de colegios locales, y de sus propias casas. Para las iglesias y sus líderes la confianza no ha sido nunca tan importante como lo es ahora. Para los líderes religiosos, uno de los puntos más importantes para tomar decisiones durante la crisis es cómo hacer para aumentar la confianza, en vez de minarla. Esto significa, sobre todo, pensar y comportarse de maneras que creen confianza. Los principios básicos son muy claros:

— actúa con integridad;

— busca y toma decisiones basadas en la mejor información disponible;

— sigue las recomendaciones de salud incluyendo el aforo de las reuniones,

— entiende y adopta las mejores prácticas para asegurar la higiene y limpieza, incluyendo llevar mascarillas y mantener la distancia social;

— proporcionar la posibilidad de participar *on line* a aquellos que tienen que aislarse;

— sé respetuoso de las necesidades de aquellos más susceptibles a los efectos del COVID, y cuida de aquellos que están sufriendo;

— muéstrate reactivo ante la nueva información;

— comunícate de manera clara y a menudo;

— escucha y empatiza.

Los líderes religiosos y sus comunidades han tenido que ser innovadores, creativos, receptivos y responsables. Muchos, no todos, han trabajado para crear confianza en unos momentos donde es tan significativa.

La confianza también se debe ganar a nivel más personal. ¿Estamos mostrando respeto y preocupándonos por otros? ¿estamos comunicándonos de manera clara y directa? ¿estamos creando y manteniendo estas relaciones e instituciones que valoramos? ¿somos innovadores y creativos frente a la nueva realidad y las limitaciones que esta nos impone? ¿hacemos frente o simplemente reaccionamos a la realidad? ¿buscamos información de diversos medios de comunicación?

A medida que se acercaban las elecciones el 3 de noviembre de 2020, se hacía más visible el miedo a que nuestras más importantes instituciones nos fallasen. El comportamiento de los miembros de ambos bandos ha hecho difícil

[146] <Kff.org>. «El escepticismo sobre la Administración de Medicamentos y Alimentos y el proceso de la aprobación de la vacuna, están mermando la confianza pública antes de que la vacuna llegue al punto de partida».

que confiemos en la integridad de nuestro sistema electoral[147]. Una polémica nominación del Tribunal Supremo nos ha recordado la tendencia al mal comportamiento de ambos partidos, que se remonta a las comparecencias del nominado Robert Bork y que se reprodujo más recientemente en el circo que se organizó a propósito del nombramiento de Brett Kavanaugh[148]. El número de infectados en Estados Unidos es terriblemente preocupante[149]. Las consecuencias de la crisis económica se sienten por la mayoría de individuos y familias, para muchos de manera considerable[150]. Más de 225,000 familias, y las que quedan todavía, han perdido a un ser querido[151]. La preocupación por la mala conducta policial, injusticia racial, y la politización de ciertos incidentes han creado lo que parece un polvorín[152].

Antes de la elección presidencial, se había extendido el miedo a que el resultado, fuera cual fuese, diera lugar a protestas por parte del bando perdedor que podrían convertirse en violentas. El número de personas de cada partido político que están dispuestas a «arrasar con todo» es bastante alto. Hay una preocupación real de que el «pilar no resiste», esa visión de W. B. Yeats de una época donde «Los mejores carecen de toda convicción, mientras que los peores están llenos de energía» esté sobre nosotros[153]. Es interesante observar que Yeats escribió estas palabras después de la pandemia de la gripe de 1918-19, después de que su mujer embarazada estuviera a punto de morir a causa de influenza.

Las personas religiosas, líderes religiosos y entidades religiosas tienen un papel destacable. Cada uno debe mirar al sistema de creencias con el que se

---

[147] Edward-Isaac Dovere, «Why Americans Might Not Trust the Election Results», *The Atlantic*, 28 de mayo de 2020, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/05/election-2020-trust-voters-doubt/612100/>.

[148] Jane Chong, «The Amy Coney Barrett Hearings were a Failure», *The Atlantic*, 16 de octubre de 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/10/amy-coney-barrett-hearings-were-failure/616738/>.

[149] Will Stone, «Coronavirus Cases Rise to Highest Level Since Late July», *NPR*, <https://www.npr.org/sections/health-shots/2020/10/19/924972322/coronavirus-cases-rise-to-highest-level-since-late-july>.

[150] Charisse Jones, «Another 790,021 Americans File for Unemployment as the Fallout From Covid-19 Lingers», *USA Today*, 17 de septiembre de 2020, <https://www.usatoday.com/story/money/2020/09/17/jobless-claims-unemployment-benefits-another-790-000-workers-file/5817050002/>.

[151] The New York Times, «Covid in the U.S.: Latest Map and Case Count», *The New York Times*, Last Updated 20 de octubre de 2020, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html>.

[152] Suyin Haynes, «As Protesters Shine a Spotlight on Racial Injustice in America, the Reckoning is Going Global», *Time*, 11 de junio de 2020, <https://time.com/5851879/racial-injustice-protests-europe/>.

[153] W. B. Yeats, «The Second Coming» (el Segundo Advenimiento), escrito en 1919, después de la IGM y la pandemia de la gripe de 1918-19: «todo se desmorona; no resiste el pilar; / La anarquía se adueña del mundo entero, / La marea sanguinolenta se ha desatado, y en todas partes / La ceremonia de la inocencia es ahogada; / Los mejores carecen de toda convicción, mientras que los peores / Están llenos de energía».

identifica, a sus más profundas doctrinas y convicciones, y encontrar la orientación que indique cómo reaccionar frente a momentos de tanto estrés y adversidad. La mayoría de tradiciones religiosas cuentan con recursos, una doctrina y práctica, que pueden ayudar a navegar esta crisis. Deben comportarse de manera que reflejen lo mejor de sus tradiciones, para generar así confianza y ser digno de confiar —en ellos mismos, los unos en los otros, y en nuestras más apreciadas instituciones—.

9. Conclusión: dignidad humana de todos y para todos

No existe una varita mágica que nos dé la respuesta a cómo debemos reaccionar ante una pandemia global, médica y económica como es el coronavirus. Aprendemos a medida que vamos avanzando. Todavía queda mucho por aprender. Todavía queda mucho por hacer.

Sin embargo, es útil observar los recursos que ya tenemos —sobre todo cuando estamos en medio de una crisis (al contrario de hacerlo antes o después de una, ya que hay más tiempo y capacidad para que las instituciones planifiquen)—.

Por ejemplo, cuando el apóstol Pedro compartió su visión sobre la caridad o el amor puro, encarnado por Jesús en Corintios 13. Habla del sufrimiento, no envidiar, humildad, no responder a las provocaciones, resistencia, buscar la verdad, y por encima de todo, la fe, la esperanza y la caridad, siendo el mayor de ellos el amor divino que la Biblia del rey Jacobo traduce como caridad[154].

Otro recurso es la dignidad humana —para todos, en todo momento, en todos lados—. Piense en los conceptos, valores fundamentales y normas que fueron articuladas después de la Segunda Guerra Mundial, al principio de la era de derechos humanos.

Las mujeres y hombres que realizaron el proyecto de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), identificaron la dignidad humana como el concepto principal que sirve como el pilar fundacional de los derechos humanos, el objetivo final de estos, y el parámetro para medir el éxito de su aplicación y ejecución[155].

Muchos de los redactores de la DUDH tuvieron en mente sus vivencias personales de la pandemia de la influenza, que mató a más de sesenta millones de personas, de la Primera Guerra Mundial, y los recuerdos mucho más recien-

---

[154] 1 Corintios 13: 4-8.

[155] Eleanor Roosevelt comentó en la adopción de la DUDH, «esta Declaración está basada en el hecho espiritual de que el ser humano debe tener libertad para desarrollarse y mediante el esfuerzo común alzarse al nivel de la dignidad humana». Eleanor Roosevelt, *Adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, 9 de diciembre de 1948, París, Francia.

tes de la Segunda Guerra Mundial. Si hubo una actitud que prevaleció fue la declaración, plegaria y súplica del «Nunca Más».

Estos no fueron idealistas ilusos, pero eran idealistas —con mente clara, producto de duras experiencias, sabían que sería necesaria la articulación de ideas que fueran realmente universales y normativamente atractivas, para que estas conformasen los principios fundamentales de los derechos humanos—. Por lo que no es casualidad, ni poco importante, que el preámbulo de la DUDH empiece con «considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana»[156].

Y tampoco es casual que el artículo 1 de la DUDH proclame que «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros»[157].

¿Es la dignidad humana un principio útil para todos? Se consideran dos perogrulladas —que son a la vez verdad y mentira, por lo que puede ser una fuente de desconcierto al igual que de consolación—.

1. *Estamos todos juntos en esto.*

Estamos todos juntos en esto. Literalmente. Por su naturaleza, la pandemia global nos afecta a todos, y el coronavirus es un enemigo invisible que es implacable e incesante. Pero también vemos que el coronavirus no golpea a todos los países, comunidades o personas por igual. Mediante buen liderazgo y gestión política, y a veces gracias a la suerte, algunos países han sido golpeados de manera menos severa. En un mundo globalizado (y escéptico respecto al globalismo y el multilateralismo), ha sido interesante ver la reafirmación de naciones como instituciones globales preeminentes. El impacto en comunidades e individuos ha variado dramáticamente.

Considere las pautas sobre el distanciamiento físico (a veces llamado distanciamiento social)[158]. Resguardarse y quedarse en casa, y mantener la distancia de seguridad de por lo menos 2 metros, son consejos médicos razonables. Pero seguir estas recomendaciones resulta difícil para algunas personas, incluyendo:

— Personas que viven en lugares abarrotados, a menudo conviviendo varias generaciones (exponiendo así a aquellas personas de riesgo con otras que no son tan susceptibles al virus).

— Personas que ni siquiera tienen una casa.

---

[156] G. A. Res. 217 (III) A, Universal Declarations of Human Rights (10 de diciembre de 1948).

[157] *Id*.

[158] Centers for Disease Control and Prevention, «Social Distancing», 15 de julio de 2020, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/social-distancing.html>.

— Personas que dependen del transporte público en vez del transporte privado.

— Personas que llevan a cabo trabajos de alto riesgo (incluyendo a médicos y conserjes que trabajan en hospitales), o aquellos que conviven con personas que trabajan en dichas ocupaciones.

La dignidad humana para todos y en todo el mundo, nos recuerda que, aunque estemos en esto juntos, el coronavirus no nos afecta por igual. Son destacables los sacrificios que se están llevando a cabo para prevenir la propagación del virus y así evitar colapsar el sistema sanitario.

Para los jóvenes y sanos, estar alerta no es solo una manera de ayudarse a uno mismo, sino también tomar en cuenta los intereses de aquellos que no son jóvenes y sanos.

No es difícil identificar los lugares (sitios físicos) que suscitan más preocupación:

— Campos de refugiados y centros de detención (como el campo de refugiados en Jordania; o los campos en China donde se encuentran los musulmanes uigures: o los rohinyás de Bangladesh).

— Prisiones.

— Centros urbanos abarrotados en ciudades grandes como Mumbai, Rio, Lagos.

La dignidad humana no se trata de una varita mágica que pueda resolver los problemas de todos los sitios, pero creo que deberíamos ver los problemas a través de ella.

2. *El coronavirus no discrimina.*

El coronavirus no es una creación social; es una realidad biológica. Sigue leyes naturales, sin mostrar favoritismo alguno. Sin embargo, estamos también observando que el coronavirus no afecta a todos por igual.

— Muchos infectados son asintomáticos, que no se dan cuenta siquiera de que son portadores del virus, o presentan síntomas propios de una gripe leve (los científicos han establecido que el 80% de personas con coronavirus no muestran síntomas o padecen síntomas leves); pero, lo pueden transmitir a otros, a los que puede afectar gravemente o incluso pueden morir[159].

— Aquellos con patologías previas son especialmente vulnerables —personas con inmunodeficiencia, asma o hipertensión (o presión sanguínea alta), enfermedades cardiovasculares, fibrilación auricular (latidos cardíacos irregulares), diabetes, cáncer activo, problemas de riñón, aquellos que

[159] World Health Organization, «Coronavirus Disease 2019 Situation Report-46», 6 de marzo, 2020, <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200306-sitrep-46-covid-19.pdf?sfvrsn=96b04adf_4>.

hayan sufrido un infarto, o demencia, o problemas de hígado crónicos, u obesos o personas con VIH—[160].

— Las personas mayores tienen mayor probabilidad de ser hospitalizadas y morir que aquellos más jóvenes. Uno de los aspectos más impactantes del coronavirus es que la probabilidad de morir aumenta dramáticamente a medida que las personas superan cada década[161].

— Los hombres tienen más probabilidad de enfermar y morir que las mujeres[162].

— Los sanitarios son especialmente vulnerables, trabajando en primera línea expuestos al virus. Esto incluye a enfermeros, médicos, ayudantes y limpiadores.

— Los proveedores de servicios esenciales también están increíblemente expuestos —policía, bomberos y técnicos en urgencias médicas—.

— También aquellos que conforman la base de nuestra vida cotidiana (normalmente en puestos de trabajo mal pagados) —basureros, trabajadores de almacenes, repartidores, cajeros, personas que trabajan en el suministro de alimentos—.

— En muchos sitios, las personas que pertenecen a minorías étnicas o raciales tienen mayor probabilidad de ser afectadas o morir a manos del coronavirus, reflejando así la inequidad social y económica preexistentes a la crisis actual[163].

— La lista continúa.

Refugiarse en casa no es fácil, pero es un lujo. Aquellos que se pueden quedar en casa, enseñar desde casa, unirse a una reunión o un seminario *on line* como alternativa a reuniones presenciales, están relativamente bien durante esta situación tan difícil.

---

[160] Centers for Disease Control and Prevention, «People with Certain Medical Conditions», 16 de octubre de 2020, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/people-with-medical-conditions.html#:~:text=%2D%20Cancer.%20%2D%20Chronic,of%2030%20or%20higher>.

[161] Centers for Disease Control and Prevention, «Older Adults», 11 de septiembre de 2020, <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/older-adults.html>.

[162] Nell Greenfieldboyce, «The New Coronavirus Appears to Take a Greater Toll on Men Than on Women», *NPR*, 10 de abril de 2020, <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/04/10/831883664/the-new-coronavirus-appears-to-take-a-greater-toll-on-men-than-on-women>.

[163] Don Bambino Geno Tai, Aditya Shah, Chyke A. Coubeni, Irene G. Sia y Mark L. Wieland, «The Disproportionate Impact of COVID-19 on Racial and Ethnic Minorities in the United States», *Clinical Infectious Diseases*, ciaa815, <https://academic.oup.com/cid/advance-article/doi/10.1093/cid/ciaa815/5860249>.

El idioma de la discriminación no resultará de gran ayuda frente a una pandemia como la del coronavirus, pero la idea de que afecta de manera dispar sí que lo es. El virus no discrimina, pero nuestra realidad social y económica puede resultar en efectos muy distintos.

La declaración de Punta del Este.

Más o menos por la mitad del preámbulo de la Declaración de Punta del Este sobre Dignidad Humana para todos en todos lados, comenta:

> «Reconocer que el concepto de dignidad humana enfatiza que el ser humano es único e irremplazable; que implica el derecho que posee cada individuo a encontrar y definir su propósito en la vida; que presupone respeto a la pluralidad y a lo diferente; y que acarrea consigo la responsabilidad de honrar la dignidad de todos»[164].

Casi todo aspecto de esta frase cobra significado en nuestra situación actual.

— La singularidad y carácter irremplazable de cada ser humano —es importante recordar que hay personas detrás de las estadísticas que se proyectan en las pantallas de nuestras televisiones, y de los gráficos con los que nos obsesionamos (incluido uno mismo)—.

— La dignidad humana implica que cada individuo tiene derecho a encontrar y definir el sentido de su vida —debemos tener cuidado para respetar a las personas, incluyendo aquellas que están cerca de la muerte; debemos intentar encontrar maneras humanas para conectar, incluso cuando el distanciamiento físico es necesario—.

— La dignidad humana presupone respeto por el pluralismo y la diferencia —esto lo observamos en la manera que individuos, comunidades, e incluso naciones responden al reto del coronavirus. Tenemos la responsabilidad de honrar la dignidad de todos— no solo de los mayores (o jóvenes); no solo de los ricos (o pobres); no solo de los sanos (o aquellos con patologías previas).

Lo más importante de la declaración de la Punta del Este son las palabras «dignidad humana». Pero igual de importante es la idea del «para» y «de» todos en todos sitios. Lo más relevante que nos puede aportar analizar esta situación desde los derechos humanos, es la insistencia de que todas las personas importan en todos los lugares.

Vivimos momentos de gran división política. La crisis que se ha desencadenado en Estados Unidos no parece haber terminado con la reciente elección presidencial. Los impulsos por politizar la crisis son difíciles de resistir. Depen-

---

[164] «Punta del Este Declaration on Human Dignity for Everyone Everywhere», diciembre de 2018, <https://www.dignityforeveryone.org/wp-content/uploads/sites/5/2019/02/Punta-del-Este-Declaration.pdf>.

diendo de si, o, mejor dicho, en qué medida hacemos frente a este reto, definirá no solo la situación actual, sino también a nosotros.

Centrarse en la dignidad humana para todos en todos lados, es una manera de evitar la (sobre)politización de este momento. De este proyecto de la dignidad humana destacan dos cosas. Por un lado, el carácter generativo de la dignidad humana: casi todo el mundo tiene algo interesante y valioso que añadir a nuestra percepción de este concepto, que es simple y claro, pero también rico y denso. Por otro lado, la dignidad humana tiende a elevar las conversaciones. La mayoría de conceptos políticos se dividen rápidamente. Es posible que la dignidad humana también pueda dividirse, pero esta idea —la dignidad humana para todos en todos lados— tiene mejor prospecto de elevar nuestro discurso, más que cualquier otro concepto.

Es fácil cometer el error de centrarse solo en la respuesta legal a problemas sociales, incluyendo durante la crisis del COVID-19. Contamos con herramientas jurídicas poderosas y útiles para abordar los retos actuales. Pero, si bien los enfoques jurídicos son importantes, lo son más aquellos que no lo son.

Hay dos estrategias no-jurídicas que pueden ser útiles en este momento.

1. Paciencia, tolerancia y moderación.

Lo primero es acordarse de ejercer la paciencia, tolerancia y moderación, con nosotros mismos, y entre nosotros. Cada uno hemos visto cómo nuestros nervios y emociones estaban alterados a lo largo de estos meses. Pero es más difícil ser tolerante con el comportamiento de otros cuando uno se mira demasiado a sí mismo y muy poco a los demás.

2. Sé luz, refleja luz, busca luz.

Lo segundo es esforzarse por ser luz en tiempos de oscuridad. Las restricciones suelen impedirnos ser luz. Por ejemplo, en el Sermón de la Montaña, Jesús declaró, «sois la luz del mundo». Él nos anima a no esconder nuestra luz, y también a dejar que ésta brille[165].

El pasaje enseña también a reconocer a Jesucristo como la luz de nuestro mundo, y cuando una persona es incapaz de ser luz, quizás esa persona puede aspirar a reflejar Su luz. Jesús dijo, «Soy la luz del mundo; quien me sigue, no andará en tinieblas, sino que tendrá la luz de la vida»[166].

Finalmente, si una persona está tan agotada que no puede ser luz, o ni siquiera puede efectivamente reflejarla, cuando se encuentre entre las tinieblas, deja que busque y crea en la luz. Como el gran Bono de U2 nos ha recordado, «la oscuridad siempre estará alrededor de la luz»[167]. Pero en el Nuevo Testamen-

[165] Véase Mateo 5:14-16.
[166] Juan 8:12.
[167] «13 (There Is A Light)», en U2, *Songs of Experience*, Interscope, 2017.

to el Juan el Profeta señala que, «la luz brilla a través de la oscuridad, y la oscuridad no la puede vencer»[168]. En aquella canción, llamada 13 (*There Is A Light*), Bono nos recuerda que al igual que sabemos que el mundo seguirá existiendo cuando nosotros dejemos de hacerlo, no debemos dudar de la existencia de la luz simplemente porque haya oscuridad.

> «Si hay luz, no siempre podemos ver,
>
> Si hay un mundo, no siempre podemos ser,
>
> Si hay oscuridad, ahora no podemos dudar,
>
> Si hay luz, no dejes que se apague»[169].

Dignidad humana en tiempos de COVID-19.

La dignidad humana es un importante principio legal, y es además la base de los derechos humanos. Sin embargo, reconocer, tener en cuenta y respetar la dignidad de todas las personas en todos los lugares es importante también para saber cómo respondemos, colectiva o individualmente, ante la crisis del COVID-19.

El élder Jeffrey R. Holland se pronunció sobre la lucha «de todos contra el COVID-19», y dijo que es «un recordatorio de que un virus 1,000 veces menor a un grano de arena puede hacer que poblaciones enteras y sus economías se arrodillen ante él»[170].

Si bien no es difícil convertir la pandemia del COVID-19 en una batalla política o jurídica para acabar con el sufrimiento y las muertes, es mucho más importante usar la noción de dignidad humana para aliviar el dolor creado por la pandemia.

---

[168] Juan 1:5.
[169] «13 (There Is A Light)», en U2, *Songs of Experience*, Interscope, 2017.
[170] Jeffrey R. Holland, «A Perfect Brightness of Hope», abril de 2020.

Capítulo 17

Libertad religiosa ante la pandemia por el COVID-19 en México

Alberto Patiño Reyes
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

SUMARIO: 1. Prolegómenos.—2. Normativa para salvaguardar el derecho a la salud y restringir la libertad religiosa: 2.1. *Federación*. 2.2. *Sistema interamericano de derechos humanos*. 2.3. *Estados y municipios*.—3. Tratamiento de cadáveres: 3.1. *La importancia de los ritos funerarios en el sistema interamericano de derechos humanos*.—4. Respuesta de las instituciones religiosas a la normativa de prevención del COVID-19: 4.1. *Asistencia espiritual a los enfermos y personal sanitario*. 4.2. *Reapertura de culto con presencia de fieles*. 4.3. *Normativa de reapertura de culto público*.—5. A modo de conclusión.

1. Prolegómenos

La historia registrará que México estuvo entre los cinco países con más fallecidos por la pandemia del COVID-19, la actuación negligente del gobierno federal, antes y durante la crisis sanitaria contribuyeron a este nada honroso lugar. Este trabajo tiene como propósito dar cuenta del tratamiento de la libertad religiosa durante esa emergencia en territorio mexicano, específicamente en la prohibición de congregarse en los templos y lugares de celebraciones religiosas para ejercer el culto respectivo.

El sentido común indica que toda restricción a la libertad religiosa —como a cualquier otro derecho fundamental— para salvaguardar el derecho a la salud durante los acontecimientos recientes ha de ser justificada y proporcional, entendida como una disposición necesaria, y no sólo como algo útil o conveniente. Por ello, solamente las autoridades expresamente facultadas por la ley pueden imponer las restricciones. De lo contrario sería un abuso de poder.

En México, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como los Tratados Internacionales de Derechos Humanos —incorporados al ordenamiento jurídico mexicano— establecen límites a las restricciones impuestas a los derechos y libertades de las personas. En materia de salud, solamente el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud federal y los gobernadores de los estados son autoridades, si alguna otra intenta poner cor-

tapisas tiene que fundamentar y motivar ese acto de molestia. Por esto, la importancia de revisar de manera aleatoria las medidas dictadas por los tres órdenes de gobierno. Debo advertir que los estados y municipios tomados como muestra fueron elegidos con base en la aparición cronológica de sus respectivas normativas de ninguna manera pretendo hacer en este análisis un recuento de las treinta y dos entidades federativas, sólo muestro algunos ejemplos para ubicar al lector no familiarizado con el entramado sistema federal mexicano.

Además, privilegio la mención a la Iglesia Católica con presencia en toda la geografía mexicana, sin detrimento de alguna otra. Por un lado, ha colaborado de modo más visible con las jurisdicciones sanitarias para prevenir y atender los contagios y enfermos del COVID-19, por el otro, también ha sido la más conminada para cerrar sus templos en aras de evitar la propagación del virus procedente de China. La conturbación por preservar la salud generó excesos y violaciones en contra de la libertad religiosa, tal como lo dejo entrever en líneas siguientes.

2. Normativa para salvaguardar el derecho a la salud y restringir la libertad religiosa

La libertad religiosa fue uno de los derechos fundamentales restringidos para favorecer la protección de la salud pública durante la conmoción sanitaria, de modo específico en su manifestación de reunión presencial en templos para ejercer el culto, por eso las autoridades sanitarias —federales y estatales— emitieron una normativa, no uniforme, para prevenir los contagios.

2.1. *Federación*

La CPEUM determina los supuestos en los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal puede legislar para hacer frente a una situación como la pandemia, la primera versa sobre las resoluciones del Consejo de Salubridad General; la segunda, relacionadas con las providencias de la Secretaría de Salud, por esta razón el Acuerdo expedido por el Consejo General de Salubridad declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-coV2 (COVID-19)[1], con apego a la dispuesto por las secciones 1.ª, 2.ª y 3.ª de la fracción XVI del artículo 73 de la CEPUM[2]. Por debajo del texto constitucional se encuentra la Ley General de Salud, en-

[1] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de marzo de 2020.

[2] Artículo 73. «El Congreso tiene facultad:

[I-XV]

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República, sin

cargada de regular las atribuciones de este consejo de conformidad con la fracción IX del artículo 17[3]. También, el artículo 152 *prima facie* detona a las potestades sanitarias —federales y estatales— para ordenar la clausura temporal de los lugares de culto para prevenir contagios durante una pandemia[4].

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Salud federal recomendó permanecer en casa para contener dicha afección. El 31 de marzo del 2020, la Secretaría de Gobernación haciendo eco de esa advertencia y mediante un comunicado publicado en la página electrónica de la Dirección General de Asociaciones Religiosas[5], exhortó a las iglesias, asociaciones y agrupaciones religiosas del país, para promover entre sus fieles el resguardo domiciliario corresponsable. Además, autorizó la transmisión de actos de culto a través del radio y la televisión durante el tiempo de duración del confinamiento por la pandemia.

Al mismo tiempo hizo una invitación a la cooperación, traducida en la no celebración durante este tiempo de todas las actividades presenciales, así como apoyarse tanto en los medios de comunicación como en las redes sociales para realizar «actos de interacción colectiva», quizás un eufemismo para aludir a la transmisión de las celebraciones religiosas.

Aunado a lo anterior, se invitó a difundir información veraz ante la actual contingencia sanitaria, evitar los discursos de odio, a fortalecer los lazos familiares y comunitarios capaces de generar las más diversas expresiones de solidaridad que, en los momentos de mayor emergencia nacional han desplegado muchas de las iglesias de México a lo largo del país.

Desde luego que no existió una declaración de suspensión de derechos humanos y de sus garantías como está prevista en el artículo 29 de la CPEUM, aún en caso de que se hubiera accionado este mecanismo, la libertad de con-

---

intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país.

1.ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República.

2.ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3.ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país».

[3] Artículo 17. «Compete al Consejo de Salubridad General:

(I…XVI)

XVII. Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley».

[4] Artículo 152. «Las autoridades sanitarias podrán ordenar, por causas de pandemia, la clausura temporal de los locales o centros de reunión de cualquier índole».

[5] <https://www.gob.mx/segob/prensa/a-las-iglesias-asociaciones-y-agrupaciones-religiosas-de-mexico?idiom=es> (visto el 2 de mayo de 2020).

ciencia y de creencias no pueden ser suspendidas[6]. Consecuentemente, el párrafo primero del artículo 24 de la CPEUM no ha perdido su vigencia:

> *Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.*

En el contexto de la pandemia, el 30 de abril de 2020 en la página electrónica del Consejo General de Salubridad se difundió la «Guía Bioética de Asignación de Recursos de Medicina Crítica[7]» dirigida al personal médico en caso de que el sistema de salud sea sobrepasado por pacientes de COVID. La reacción a su contenido provocó el deslinde inmediato del Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) —vocal titular del Consejo— seguido por el titular de la Comisión Nacional de Bioética, iniciándose un debate por el supuesto intento de legitimar una eutanasia disfrazada, la gota que derramó el vaso fue la acusación hacia los redactores de la guía de plagio a un centro de investigación del Reino Unido[8]. De este modo, el Consejo General de Salubridad rectificó y no aplicó ese documento. A continuación, un esbozo de los aspectos más controvertidos de esa instrucción.

La polémica fue por algunos párrafos consistentes de asignar recursos escasos ante el dilema de la elección para decidir cuál vida salvar, por ejemplo, a quién darle un respirador artificial. Para ello, el personal médico debía orientarse de acuerdo con esto, primero, en pacientes similares la solución se dejaba al azar; segundo, en una prognosis análoga pero con diferencia de edad entre los pacientes, la interrogantes es ¿qué hacer? Para dicho supuesto, introdujo el principio de «salvar la mayor cantidad de vidas por completarse» optando por librar la vida de la persona más joven sobre el adulto mayor.

---

[6] Artículo 29. «En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona […] En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna […]».

[7] <http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/GuiaBioeticaTriaje_30_Abril_2020_7pm.pdf> (visto el 24 de mayo de 2020).

[8] <https://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/el-volado-de-la-guia-bioetica-sustentado-en-un-plagio-academico?amp> (visto el 24 de mayo de 2020).

En definitivia, al elegir a uno necesariamente se condena a muerte al otro, el principio referido es un argumento cuantitativo y no cualitativo, ya que reduce el valor de la persona sólo a la cantidad de años que pueda vivir, aunado a los prejuicios en torno a la vejez o de quienes han dejado de ser productivos, «donde la ganancia de uno surge necesariamente de la pérdida de otro». Por tanto, elegir a un joven sobre un adulto mayor es un asunto ético y jurídico, ya que implica la violación a la ética profesional, además del potencial conflicto en la conciencia del personal médico al obligarlo a actuar contra sus convicciones personales, ya que el argumento de que la novedad es preferible a lo antiguo es falaz. Otro no menos grave derivado de esa elección, la posible comisión de un homicidio en grado de tentativa.

Además, la última nota a pie de página del documento decía que por tratarse de una pandemia —decretada por la propia Organización Mundial de la Salud (OMS)—prevalecía el interés colectivo sobre el interés particular resultando improcedente el Juicio de Amparo. Lo cierto es que suspendía derechos humanos y sus garantías procesales, dejando en indefensión a los adultos mayores y personas con discapacidad. En mi opinión, la guía era utilitarista y reflejaba una postura ideológica cargada de prejuicios en torna a la defensa de la vida.

2.2. *Sistema interamericano de derechos humanos*

En el ámbito de la protección internacional de la libertad religiosa, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH) en relación con las restricciones y limitaciones a este derecho, en primer lugar dice: «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»[9]. Entonces, en el sistema interamericano de protección de Derechos Humanos, en principio no se justifican las restricciones y limitaciones a la libertad religiosa.

No obstante, «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 públicos o los derechos o libertades de los demás»[10]. En caso de alguna limitación a la libertad de manifestación de la propia religión y las creencias, ésta debe estar establecida en una ley, entiéndase en su sentido formal y material, es decir, observar y cumplir con las etapas de un proceso legislativo.

Sin perjuicio de lo anterior, no hay que olvidar que el artículo 27.§ 1 § 2 de la CADH es claro, la libertad de conciencia y religión aún en caso de peligro público o emergencia que amenaze la independencia o seguridad del Estado, no

[9] Artículo 12.2.
[10] Artículo 12.3.

podrá suspenderse[11]. Si fuera el caso, ésta podrá restringirse para salvaguardar la salud, pero no se justifica por ningún motivo la suspensión o el cierre arbitrario de recintos de culto. En mi opinión, este es el *quid* del tratamiento jurídico de la pandemia en México en relación con la libertad religiosa.

2.3. *Estados y municipios*

En México, la salubridad general está condicionada a un régimen de facultades concurrentes, las entidades federativas tienen una función para enfrentar emergencias sanitarias: 1) el asignado por la Secretaría de Salud del gobierno federal a través de acción extraordinaria en materia de salubridad general; 2) el que determine el Consejo de Salubridad General mediante las disposiciones generales y medidas preventivas dictadas cuyo fundamento constitucional fue citado al inicio de este trabajo, con la aclaración que deben ser obedecidas por todas las autoridades administrativas del país; y 3) el que les corresponde en el ámbito de la salubridad local[12].

Este tema de salubridad local, junto con el derecho a la protección de la salud previsto en el párrafo cuarto del artículo 4.º de la CPEUM (que es un derecho constitucional y no federal, con el deber correlativo de todas las autoridades del país para garantizarlo) es el fundamento de las acciones que en cuestión de seguridad sanitaria pueden adoptar las entidades federativas en casos de pandemias como el COVID-19[13].

Por consiguiente, las treinta y dos entidades federativas —conforme a lo arriba señalado— dictaron normas relacionadas con la prevención sanitaria de la pandemia en su jurisdicción. Más aún, algunos estados de la federación *ab initio* adelantaron la regulación de las medidas de prevención y contención de contagios, incluso antes de la federación. No es mi propósito transcribir cada una de las disposiciones estatales, sólo examinaré algunas de ellas de acuerdo con

---

[11] Artículo 27.1. «En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenaze la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social».

«2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: […] 12 (Libertad de Conciencia y de Religión) […]».

[12] *Vid*. González Martín, N. y Serna de la Garza, J. M., *Emergencia sanitaria por COVID-19. Federalismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020, p. 22. Disponible: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6189/3.pdf> (visto el 4 de agosto de 2020).

[13] Serna de la Garza, J. M, «Covid-19 y Constitución en los Estados Unidos Mexicanos», en González Martín, N. y Valadés, D. (coords.), *Emergencia Sanitaria por Covid-19: Derecho constitucional comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020, p. 144. Disponible: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6195/3a.pdf> (visto el 30 de junio de 2020).

el orden cronológico como fueron anunciándose, y así tener una muestra representativa de la normativa estatal en la materia.

COLIMA

El gobernador de Colima, publicó *la Declaratoria de Emergencia por la presencia del COVID-19* en dicha entidad[14]. A pesar de ser uno de los estados con menos territorio, destacó en implementar medidas para evitar los contagios. Así lo constata la fracción II, del artículo 3.º de dicha declaratoria con las acciones de prevención, mitigación, seguridad, detección y atención, traducidas en la suspensión de actividades públicas y privadas recomendadas por la autoridad sanitaria.

Derivado de lo anterior, el 20 de marzo de 2020, por ejemplo, el Obispado de Colima —de *motu proprio*— suspendió todas las celebraciones dominicales. Las misas entre semana serían sin la presencia de fieles, por eso se invitó a las personas a orar desde sus casas, así como a seguirlas por medios electrónicos. Igual suerte corrieron los retiros, asambleas, jornadas, catequesis, pláticas cuaresmales, misiones de Semana Santa, entre otras[15]. Quiero enfatizar un dato importante, la suspensión del culto católico en Colima provino de la autoridad eclesiástica, no de la civil.

CIUDAD DE MÉXICO

Uno de los estados caracterizado por la restricción desproporcionada a la libertad religiosa fue la Ciudad de México. Su gobierno emitió un *Primer Acuerdo* en el cual determinó la suspensión temporal de labores de los establecimientos mercantiles y centros educativos, así como los eventos públicos y privados mayores a cincuenta personas, con el propósito de evitar el contagio de COVID[16]. Al igual que en Colima, la autoridad de la capital mexicana decidió frenar de manera temporal todas las actividades públicas y privadas, incluidas las religiosas —al ser consideradas no esenciales— con presencia de cincuenta personas, exhortando a que las actividades menores al número señalado de personas fueran suspendidas temporalmente, con la amenaza de sanción por parte del Instituto de Verificación Administrativa (INVEA) para quienes incurrieran en desacato.

El 22 de marzo de 2020, un día antes de la publicación del documento de referencia, la página electrónica de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, anunció expresamente la suspensión de misas en iglesias y lugares de

---

[14] Publicado en el *Periódico Oficial «El Estado de Colima»*, el 18 de marzo de 2020.

[15] <https://diariodecolima.com/noticias/detalle/2020-03-18-ratifica-obispado-suspensin-de-misas-y-oficios-religiosos> (visto el 12 de mayo de 2020).

[16] Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 23 de marzo de 2020.

culto[17]. Al parecer se trató de un error pues si se toma en cuenta que en la redacción del Acuerdo no hubo mención adrede de suspensión de las misas.

Cabe también referirse a un Tercer Acuerdo por el que se determinaron acciones extraordinarias para atender la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, en concordancia con el Acuerdo del Consejo de Salubridad General del Gobierno Federal, con el propósito de evitar el contagio y propagación del COVID[18]. En el numeral IV del punto Primero, ordenó la suspensión de todas las actividades públicas y privadas, incluyendo las religiosas mayores a 25 personas y exhortó para que las acciones menores al número señalado fueran suspendidas temporalmente —aplica para festividades religiosas celebradas de acuerdo a usos y costumbres—, o en su caso, guarden las medidas de sana distancia.

Además, en el punto tercero, se instruyó al INVEA para que del 2 al 30 de abril, realizará las actuaciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de lo ordenado, por lo que las alcaldías coadyuvarán con ese mandato, relativo a la verificación de tianguis, mercados sobre ruedas y festividades[religiosas]realizadas en sus respectivas demarcaciones de acuerdo con sus usos y costumbres.

En un Sexto Acuerdo establecía los lineamientos para la ejecución del plan gradual hacia la nueva normalidad en la Ciudad de México[19], a partir del 1 de junio de 2020, la capital del país se ubicaba en semáforo rojo (más alto contagio) permitiéndose actividades comerciales en mercados, supermercados, tiendas de autoservicios, así como acciones realizadas en parques y explanadas a un 30% de su capacidad. Sin embargo, las celebraciones de culto al interior de los templos permanecerían suspendidas. Es evidente la restricción desproporcionada e injustificada de abrir negocios y prohibir la presencia de fieles al interior de los recintos religiosos.

PUEBLA

El gobernador de Puebla *a priori* descalificó la pandemia que se avecinaba cuando afirmó el 25 de marzo de 2020, que los ricos son las personas más vulnerables al coronavirus porque «los pobres somos inmunes»[20]. No obstante, en el Acuerdo del Ejecutivo del Estado de Puebla para evitar la propagación y contagio del virus COVID[21], dispuso como medida de seguridad sanitaria, la

---

[17] <https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/acuerdan-gobierno-capitalino-y-alcaldias-cierre-temporal-de-actividades-y-establecimientos-por-coronavirus-covid-19> (visto el 12 de mayo de 2020).

[18] Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 1 de abril de 2020.

[19] Publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 29 de mayo de 2020. Disponible: <https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/dHome/medidas_sanitarias/GACETAOFICIALCIUDADDEMEXICO_290520.pdf> (visto el 21 de junio de 2020).

[20] <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/gobernador-mexicano-si-son-ricos-tienen-riesgo-los-pobres-somos-inmunes/20000013-4205065> (visto el 21 de julio de 2020).

[21] Publicado en *Orden Jurídico poblano*, el 23 de marzo de 2020.

clausura temporal de salas de cine, teatros, auditorios, gimnasios, centros deportivos y sociales, clubes de servicio, sociales y/o deportivos, así como baños públicos. En el numeral quinto, ordenó de plano la cancelación de eventos masivos como todos aquellos relacionados con servicios turísticos, culturales, deportivos, religiosos y sociales que congreguen público.

Derivado de lo anterior, el Acuerdo emitido por la alcaldesa de Puebla, capital del estado del mismo nombre —la cuarta ciudad más poblada del país— con la finalidad de evitar la propagación y el contagio del virus COVID[22]. En mi opinión, es una copia del Acuerdo del Ejecutivo poblano, así lo demuestra la redacción del numeral quinto:

> *Quedan cancelados eventos masivos: turísticos, culturales, deportivos, religiosos y sociales que congreguen público […].*

De modo similar a la anterior, la alcaldesa de San Andrés Cholula, municipio conurbado a la capital poblana, hizo un llamado tanto a feligreses como a párrocos para detener las fiestas de Semana Santa en su demarcación con la finalidad de evitar los contagios por COVID[23]. Desde este punto, los actos de culto propios de Semana Santa no fueron celebrados no sólo en los municipios poblanos sino en la mayor parte del territorio nacional por la prudencia de la jeraquía eclesiástica.

CHIHUAHUA

El gobierno del estado de Chihuahua, mediante el Acuerdo 049/2020[24], en el numeral segundo ordenó la suspensión temporal de actos en centros y salones de culto o espiritualidad como templos e iglesias, así como cualquier establecimiento de reunión de naturaleza similar. No conforme con esto, en el numeral tercero equipara las actividades de culto con las realizadas en otros espacios como cines, teatros, museos, bares, centros nocturnos, salones de eventos, balnearios y zoológicos, casinos, restaurantes, entre otros.

Todo lo antes expuesto, vino acompañado con la amenaza de sanción civil, administrativa y penal para los infractores, tal como se estableció en el numeral duodécimo que dice:

> *El cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo será vigilado por las autoridades municipales competentes, así como por la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua en el ámbito de su competencia, y su incumplimiento será sancionado con la clausura temporal de los establecimientos y demás sanciones apli-*

---

[22] Publicado en *Orden Jurídico poblano,* el 27 de marzo de 2020.

[23] <https://municipiospuebla.mx/nota/2020-03-19/san-andr%C3%A9s-cholula/p%C3%A9rez-popoca-pide-feligreses-cancelar-sus-eventos-religiosos-en> (visto el 21 de julio de 2020).

[24] Publicado en el *Periódico Oficial*, el 25 de marzo de 2020.

cables en términos de lo establecido en las disposiciones legales correspondientes, incluidas las sanciones y responsabilidades civiles, administrativas y penales procedentes.

Por otra parte, una interpretación literal del numeral segundo del Acuerdo, es evidente que no se ordena expresamente la suspensión de las misas en ningún punto de la basta geografía del estado más grande de México. De esto puede quedar constancia en el exhorto de la Dirección de Atención a Organizaciones Religiosas, de Ciudad Juárez, Chihuahua, del 20 de marzo de 2020, dirigido a las iglesias de la región para evitar la realización de congregaciones masivas[25].

Como es sabido, en el municipio de Cuauhtémoc, Chihuahua, está asentado el campo menonita 101. La comunidad menonita desde el inicio de la pandemia se negó a confinar el culto y las actividades comerciales, al desdeñar la gravedad de la pandemia. Y debe tenerse en cuenta que los menonitas por lo general se caraterizan por la falta de un esquema de vacunación integral, situación que afecta la realización de pruebas de COVID entre sus habitantes. Por tanto, el 20 de julio de 2020, el alcalde del citado municipio ordenó la suspensión de manera obligatoria de todos cultos para evitar la propagación de los contagios entre los miembros de esa comunidad religiosa[26].

En otro caso, el 27 de julio de 2020, en la página electrónica del municipio de Chihuahua, capital del estado del mismo nombre, indicaba que los museos, teatros, iglesias, centros deportivos, cines, centros culturales ubicados en su territorio debían permanecer cerrados. Mientras que los restaurantes, spas, estéticas, consultorios médicos —excepto dentales—, parques, plazas, zonas ecoturísticas y centros deportivos abiertos, podían funcionar al 50% de su capacidad con las medidas sanitarias y de sana distancia[27]. Dicha disposición, a todas luces parece desproporcionada e injusta, pues asemeja las actividades de culto religioso al interior de los templos con los verificadas en negocios, lo grave es que considera a la reanudación de ceremonias religiosas con presencia de fieles como una acción no esencial distinta a las realizadas en los giros mercantiles.

SONORA

El Decreto por el que se emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria epidemiológica y por el que se dictan las medidas urgentes encaminadas a la conservación y mejoramiento de la sanidad pública general del estado de Sonora en donde se ordenan diversas acciones para prevenir, controlar, combatir y erradicar la existencia y transmisión del COVID-19[28]. En el artículo 5.º, dispuso la suspensión de eventos sociales o públicos de la población en general, de manera enunciativa más no limitativa los siguientes: asambleas ciudadanas,

---

[25] <http://www.juarez.gob.mx/noticias/prensa/#> (visto el 27 de julio de 2020).

[26] <https://www.proceso.com.mx/638925/coronavirus-en-mexico-escepticismo-de-menonitas-ante-el-covid-19-provoca-incremento-de-casos-en-chihuahua> (visto el 25 de julio de 2020).

[27] <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/COVID-19> (visto el 25 de julio de 2020).

[28] Publicado en el *Boletín Oficial,* el 25 de marzo de 2020.

audiencias públicas, reuniones de culto, incluidas las celebraciones de bautizos, bodas, cumpleaños, primeras comuniones o quinceañeras. ¿Desde cuándo el gobierno estatal tiene competencia para prohibir la celebración de sacramentos?

Por lo que respecta al cabildo municipal de Cajeme, Sonora —Ciudad Obregón es su cabecera municipal— el 27 de marzo de 2020, aprobó las medidas preventivas instrumentadas a nivel municipal para afrontar contingencia del COVID-19. En materia religiosa, aún rigen usos y costumbres de comunidades indígenas desde casi medio milenio[29]. Por ello, ante la inminente llegada de Semana Santa, el concejo se pronunció en este sentido:

> *Solicitamos a la comunidad externa a la tribu Yaqui que se abstenga de visitar los centros ceremoniales de las comunidades del barrio El Conti y Loma de Guamúchil en las próximas fiestas de semana santa, con el fin de salvaguardar la integridad y salud de los miembros de la tribu Yaqui, de igual forma estableceremos filtros de revisión en los accesos a las comunidades antes mencionadas*[30].

El 13 de junio de 2020, el cabildo municipal de Hermosillo, capital de Sonora, aprobó el Comité Municipal de Salud para reforzar las medidas de prevención para mitigar contagios de COVID. En su ordenanza establecía que:

> *Continúan suspendidos los eventos sociales o públicos como asambleas ciudadanas, audiencias públicas, reuniones de culto religioso, ferias, festivales, foros, inauguraciones, presentaciones, seminarios, talleres, torneos, verbenas, celebración de bautizos, bodas, cumpleaños, primeras comuniones o quinceañeras, bailes comunitarios, además de clases, conciertos, concursos, conferencias, o cualquier otro que implique aglomeración de personas en espacios cerrados*[31].

JALISCO

El Acuerdo del Gobernador constitucional del estado libre y soberano de Jalisco, mediante el cual se emitieron diversas medidas de seguridad sanitaria para el asilamiento social, de carácter general y obligatorio, con motivo de la pandemia del COVID-19[32]. En las fracciones V y VI, del artículo 1.º, determinó:

> *V. Queda prohibida la realización de eventos, reuniones o congregaciones de más de cincuenta personas, ya sean de carácter público, privado o social.*
>
> *VI. Queda suspendida toda celebración relativa a fiestas patronales, festividades cívicas o comunitarias propias de cada región, municipio o localidad del estado de Jalisco, conforme a sus usos y costumbres.*

---

[29] <https://www.elimparcial.com/sonora/ciudadobregon/La-Semana-Santa-Yaqui-tradicion-de-casi-un-milenio-20160323-0166.html> (visto el 25 de julio de 2020).

[30] <https://www.cajeme.gob.mx/aprueba-cabildo-medidas-preventivas-instrumentadas-a-nivel-municipal-para-afrontar-contingencia-del-covid-19/> (visto el 28 de julio de 2020).

[31] <https://www.hermosillo.gob.mx/boletines/Sala-Prensa.aspx?articleid=11314> (visto el 27 de julio de 2020).

[32] Publicado en el *Periódico Oficial* «El Estado de Jalisco», el 19 de abril de 2020.

En este caso, Jalisco fue un ejemplo de la colaboración entre las autoridades estatales y la jerarquía eclesiástica, ya que en dicha entidad no se ordenó por parte del gobierno local la suspensión del culto. Además, la católica no fue la única asociación religiosa que colaboró con el gobierno local, también el Rabinato de la Comunidad Israelita de Guadalajara, Jalisco, cuando el 17 de marzo de 2020 anunció la decisión de suspender todos los rezos, las cenas, los desayunos, las clases y todas las actividades comunitarias hasta nuevo aviso[33].

TAMAULIPAS

En el estado de Tamaulipas fue publicado el Acuerdo Gubernamental mediante el cual el Poder Ejecutivo del Estado establece medidas de seguridad en materia sanitaria con motivo de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)[34]. En el artículo 2.º, fracciones V *y VI,* de manera similar a Jalisco, dispuso:

> *V. Queda prohibida la realización de eventos, reuniones o congregaciones de más de 20 personas, ya sean de carácter público, privado o social […]*
>
> *VI. Queda suspendida toda celebración relativa a fiestas patronales, festividades cívicas o comunitarias propias de cada región, municipio o localidad del estado de Tamaulipas, conforme a sus usos y costumbres.*

Con anterioridad a este documento, el 15 de marzo de 2020, el municipio de Reynosa, Tamaulipas —frontera con Hidalgo, Texas— a través de un comunicado en su página electrónica manifestó:

> *[…] invitamos a las cámaras, asociaciones civiles, industria maquiladora, comercios, asociaciones religiosas, escuelas, sector salud y público en general a que adopten las medidas de mitigación y contención del Gobierno Federal, Estatal y Organización Mundial de la Salud (OMS) para proteger la salud de toda la población […]*[35].

NUEVO LEÓN

En el estado de Nuevo León no hubo disposición expresa alguna del gobierno estatal para la suspensión de culto. En el Acuerdo 1/2020 relativo a las acciones preventivas ante la situación del COVID-19 en dicha entidad[36], el gobernador ordenó la inmediata suspensión de trabajos o de servicios que brindan casinos, cines, bares, cantinas, teatros y todos aquellos establecimientos que en virtud de los servicios que otorga al público implica una aglomeración de la

---

[33] <https://diariojudio.com/comunidad-judia-mexico/boletines/comunicado-del-rabinato-de-la-comunidad-israelita-de-guadalajara-acerca-del-covid-19/325526/> (visto el 21 de junio de 2020).

[34] Publicado en el *Periódico Oficial*, el 23 de abril de 2020.

[35] <https://www.reynosa.gob.mx/2020/medidas-coronavirus.pdf> (visto el 3 de junio de 2020).

[36] Publicado en el *Periódico Oficial*, el 19 de marzo 2020.

población poniendo en riesgo la salud de las personas. El transitorio tercero de dicho Acuerdo, exhortó a los municipios del estado de Nuevo León a fin de que en el ámbito de su competencia salvaguarden el derecho a la salud de la población de sus respectivos municipios.

Por tanto, el 18 de marzo de 2020, en el municipio de Monterrey —capital del estado y la tercera ciudad más poblada de México— su Ayuntamiento emitió una Declaratoria de Emergencia, en la disposición quinta, párrafo tercero, dice:

> *Se ordena el cierre de casinos, centros de apuestas, bares, cantinas, centros de espectáculos deportivos o recreativos, centros nocturnos, centros sociales, cervecerías, clubes sociales, discotecas, billares, cabarets y salas de cine; instruyéndose a la Secretaría del Ayuntamiento para que lo comunique sin demora a los interesados; asimismo para que inspeccione y en su oportunidad determine el cierre temporal de otros establecimientos como oficinas, empresas, comercios, hoteles, restaurantes bar, restaurantes, lugares de culto religioso y cualquier otro que se considere*[37].

En sentido similar a la anterior, el municipio San Pedro Garza García, Nuevo León, emitió la Declaratoria de Emergencia, en su disposición quinta, numeral III, dice:

> *Se ordena el cierre de bares, cantinas, centros de espectáculos deportivos o recreativos, centros nocturnos, centros sociales, cervecerías, clubes sociales, discotecas, gimnasios y mercados públicos; además se instruye a la Secretaría del Republicano Ayuntamiento para que lo comunique de la forma más expedita posible a los interesados; de igual forma para que monitoree, evalúe y en su caso determine el cierre temporal de otros establecimientos como oficinas, empresas, comercios, hoteles, restaurantes bar, restaurantes, estéticas, lugares de culto religioso, entre otros*[38].

El municipio de Abasolo, Nuevo León, emitió la Declaratoria de Emergencia, cuya disposición quinta, numeral II, dice:

> *Se ordena el cierre de, bares, cantinas, centros recreativos, centros nocturnos, centros sociales, cervecerías, clubes sociales, billares, cabarets; instruyéndose a la Secretaría del Ayuntamiento para que lo comunique sin demora a los interesados; asimismo para que inspeccione y en su oportunidad determine el cierre temporal de otros establecimientos como oficinas, empresas, comercios, restaurantes bar, restaurantes, lugares de culto religioso y cualquier otro que se considere*[39].

De lo anterior, se deduce un error constante en algunos estados y municipios mexicanos, equiparar el culto religioso a un espectáculo o diversión, al colocarlos en el mismo rango. De lo contrario, no se explica el afán de ordenar el cierre de comercios, hoteles, bares, restaurantes a la par de los recintos religiosos.

---

[37] <http://www.monterrey.gob.mx/oficial/documentos/Noticias/2020/DECLARATORIA_DE_EMERGENCIA_MONTERREY_COVID-19.pdf> (visto el 3 de junio de 2020).

[38] Publicado en el *Periódico Oficial*, el 20 de marzo de 2020.

[39] Publicada en el *Periódico Oficial*, el 1 de abril de 2020.

QUERÉTARO

En el estado de Querétaro, el Acuerdo de Medidas de Seguridad Sanitaria[40], numeral cinco, facultaba a las autoridades estatales, municipales, así como de las instituciones de seguridad y de salud para ejecutar la clausura temporal de los locales o centros de reunión de cualquier índole, a efecto de evitar la propagación de la enfermedad del COVID-19. En otro extremo, el numeral décimo cuarto prohibía las celebraciones religiosas en los funerales, al indicar que las personas fallecidas por esa enfermedad debían ser incineradas, con impedimento de realización de velaciones o exequias.

Por tanto, se deduce una falta de técnica jurídica y de violación flagrante al derecho de libertad religiosa, ya que el ejercicio del derecho a acceder a los lugares de culto de manera individual fue prohibido ¿con qué fundamento constitucional? De acuerdo con la CPEUM no se puede impedir el acudir —individualmente— a los lugares de culto. Más aún ¿por qué cancelar las ceremonias religiosas fúnebres pasando por encima de la libertad de religión y de conciencia de los deudos? En mi opinión, aparte de la violación a este derecho —al ser excesivamente desproporcionada— la ordenanza de la autoridad queretana está por encima del sentido común y la racionalidad.

Así, en Santiago de Querétaro, capital del estado del mismo nombre, por ejemplo, el Acuerdo de medidas de seguridad[41], entre otras acciones autorizó el cierre temporal de los templos hasta en tanto en Consejo Municipal de Protección Civil determine su apertura acorde a indicaciones y demás disposiciones o medidas emitidas por la Secretaría de Salud local. Todo esto de conformidad con la fracción V, del artículo 35 del Reglamento de Protección Civil del municipio de Querétaro[42]. En otras palabras, un reglamento de una ley estatal está por encima de la CPEUM y de los Tratados Internacionales protectores de Derechos Humanos, a guisa de ejemplo, el artículo 18. 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

> *La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.*

---

[40] Publicado en «La Sombra de Arteaga», *Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro*, 19 de marzo 2020.

[41] Publicado en la *Gaceta Oficial* del municipio de Querétaro de 20 de marzo de 2020, año II, n.º 41.

[42] Artículo 35. «La declaratoria de emergencia en el ámbito municipal contendrá:

(I-IV)

V. La restricción y suspensión de actividades públicas o privadas que así lo ameriten, así como las medidas aplicables para cada caso concreto». Disponible en: <http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/regulaciones_ficha.html?r=U2FsdGVkX19PFZ-foI9Ulvw688OoUh0jQNFu8MsclcxE=> (visto el 3 de julio de 2020).

Por otra parte, el 4 de marzo de 2020, en la sesión del cabildo municipal de Jalpan de Serra, Querétaro, sus integrantes votaron el dictamen de la Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Querétaro, así como el Código Penal estatal y la Ley de Salud local, para garantizar la interrupción legal del embarazo hasta las doce semanas de gestación[43]. La votación en el consejo fue de 8 votos a favor del dictamen y dos en contra[44]. Finalmente, la moción fue rechazada por la Comisión de Puntos Constitucionales de la legislatura local.

COAHUILA

En Coahuila, el Decreto con las medidas para la Prevención y Control de la propagación del COVID-19[45], en el artículo 9.º, ordenó la suspensión de todo tipo de eventos masivos de carácter cívico, oficial, cultural, deportivo, de recreación, turístico, gastronómico y religioso, durante el período del 19 al 31 de marzo 2020. El 28 de abril de 2020 fue publicado en el Periódico Oficial el Decreto nuevo, sin cambios significativos repite el contenido del artículo 9.º, sólo amplía el plazo de suspensión del 1 al 31 de mayo de 2020[46].

En el ámbito municipal, el 16 de marzo de 2020, por ejemplo, el Ayuntamiento de Allende, Coahuila, ordenó la suspensión de todo culto religioso en su territorio, al mismo tiempo cancelaba fiestas en domicilios, disponía el cierre de bares, cantinas y gimnasios privados[47]. En mi opinión, esa restricción —como sucedió en el municipio de Querétaro— fue desproporcionada y violatoria del derecho de libertad religiosa. El argumento de la autoridad municipal fue que obedeció el mandato de los artículos 13, fracción XV, inciso j)[48] y 16[49] de la

---

[43] El contenido de la iniciativa: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/serpar/iniciativas/1319_59.pdf> (visto el 3 de julio de 2020).

[44] <https://municipiodejalpan.gob.mx/noticias.html?t=Jalpan-vota-a-favor-de-la-vida> (visto el 3 de julio de 2020).

[45] Publicado en el *Periódico Oficial*, el 19 de marzo de 2020.

[46] <http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/34-PS-28-ABR-2020.pdf> (visto el 3 de junio de 2020).

[47] <https://www.eluniversal.com.mx/estados/coronavirus-en-mexico-estados-cancelan-fiestas-en-casas-cierran-bares-y-dan-permisos> (visto el 3 de junio de 2020).

[48] Artículo 13. «Corresponde a los ayuntamientos, por conducto de su presidente municipal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(I a XIV).

XV. Ordenar actos de inspección, para constatar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la constitución de unidades internas y a la formulación y aplicación de los Programas Internos de Protección Civil a cargo de propietarios, poseedores o encargados de los establecimientos, edificaciones o inmuebles siguientes:

J) Templos y demás edificios destinados al culto».

[49] Artículo 16. «En caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la emisión de una declaratoria de emergencia o desastre natural y de los que establezcan otras disposiciones legales, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de los municipios ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta

Ley de Protección Civil para el estado de Coahuila. El cabildo municipal olvidó que no hay suspensión de la libertad religiosa, sólo está limitada al condicionar su ejercicio a la asistencia masiva a un templo —por razones de salud pública— pero de manera individual no opera esa condicionante.

Por lo demás, el 26 de julio de 2020, quince templos católicos de siete entidades federativas fueron seleccionados para recibir recursos económicos a través del Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (Foremoba 2020). Por ello, el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila —la segunda ciudad más poblada del estado— a través de la Dirección de Obras Públicas, informó que la Parroquia de San Juan Bautista, ubicada en la Colonia San Joaquín de dicha localidad, ganó la propuesta para la restauración de su fachada. Por lo que ese beneficio gestionado por el Ayuntamiento de Torreón fue el único favorable para el Norte de México. El total de la aportación federal fue de trescientos mil pesos, aunado a la aportación de la Iglesia Católica y del propio Ayuntamiento para generar un total de un millón de pesos[50]. Ciertamente, este dato refleja la colaboración entre el Estado y la Iglesia Católica no interrumpida por la crisis sanitaria.

DURANGO

El Decreto del gobierno local por el cual se establecen las acciones y medidas de mitigación y control en materia de salubridad general derivadas de la pandemia ocasionada por el virus SARS Co-V2 (COVID-19) para el estado de Durango[51]. En el Acuerdo décimo primero se facultó a los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, para emitir acuerdos generales tendientes a declarar la suspensión de presentación de espectáculos masivos deportivos, sociales, culturales, artísticos, religiosos, entre otros.

Por tanto, el 2 de mayo de 2020, el cabildo del municipio de Durango, capital del estado del mismo nombre, aprobó la propuesta de acuerdo presentada por su alcalde para coordinar y establecer acciones y medidas de prevención, mitigación y control en materia de salubridad general, derivadas de la pandemia, de conformidad con el Decreto gubernamental estatal. El dictamen imponía la suspensión de todos los espectáculos masivos, deportivos, culturales, sociales, religiosos o de otro tipo, así como las prestaciones relativas a giros como bares, casinos, centros nocturnos, discotecas, cervecerías, cantinas, centros de diversión,

---

productiva y su entorno, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, informando en forma inmediata a las autoridades de protección civil correspondientes sobre las acciones emprendidas, quienes instalarán en los casos que se considere necesario y conforme a la normativa aplicable, el centro de operaciones, como centro de comando y de coordinación de las acciones en el sitio».

[50] <http://www.torreon.gob.mx/comunicacion/?p=4671> (visto el 30 de julio de 2020).

[51] Publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del estado de Durango, 26 de abril de 2020.

plazas públicas y estacionamientos[52]. Claramente equipara los actos de culto con diversiones o pasatiempos.

GUANAJUATO

En el estado de Guanajuato, el 27 de marzo de 2020, el Ayuntamiento de Irapuato, aprobó un Acuerdo[53], cuyo artículo primero, numeral XII estableció como medida de prevención sanitaria la suspensión temporal de las actividades de establecimientos no esenciales, entre ellos figuraron los lugares de culto, con el argumento de cumplir las disposiciones de Protección Civil. En ese contexto, el 19 de junio de 2020, en el templo del Sagrado Corazón —en la festividad de esa advocación— autoridades municipales irrumpieron en una misa con acceso restringido a los feligreses, presidida por el Obispo de Irapuato. De nada importó observar las medidas sanitarias y de seguridad pues el personal de fiscalización municipal, acompañado por la fuerza pública ingresaron al templo para disuadir de la celebración[54]. Este acontecimiento marcó un precedente no registrado en México y que se ha repetido en otras latitudes. Una misa no es un mero rito tranquilizador que cualquier policía puede interrumpir.

Otra contradicción observada en esa entidad es la ocurrida en el municipio de San Miguel de Allende, cuando el 20 de marzo de 2020, se ordenó la cancelación de los eventos en espacios públicos, tanto los organizados por el municipio como por los particulares, a saber: eventos y procesiones religiosas, clases, conciertos, conferencias, cursos, entrenamientos deportivos, exposiciones, ferias, festivales, callejoneadas, foros, inauguraciones, torneos entre otros. No así, para restaurantes y bares, éstos sólo vieron reducida su capacidad al 50%[55].En consecuencia, fue restringida la presencia predominante de la religión mayoritaria en el espacio público, no así los actos de los servicios comerciales.

MORELOS

El municipio de Cuernavaca, capital del estado de Morelos, ordenó el cierre de balnearios, baños públicos, establecimientos con videojuegos, casinos, cines, boliches, teatros, salones y jardines de eventos (convenciones, fiestas infantiles y banquetes), centros nocturnos, discotecas, cantinas, billares y centros de culto[56]. Es preocupante la equiparación de actividades de recreativas o diversión, inclui-

---

[52] <https://www.durangocapital.gob.mx/decreto-del-gobernador/> (visto el 24 de junio de 2020).

[53] <http://www.irapuato.gob.mx/uploads/files/2020/acuerdo_pcprevcovid.pdf> (visto el 24 de junio de 2020).

[54] <http://www.opinionbajio.mx/2020/06/19/suspenden-autoridades-misa-en-templo-del-sagrado-corazon-de-jesus/> (visto el 24 de junio de 2020).

[55] <https://sanmigueldeallende.gob.mx/informe-de-medidas-y-acciones-gobierno-municipal-ante-covid-19-actualizada/> (visto el 24 de junio de 2020).

[56] Publicado en la *Gaceta Municipal*, 5 enero-marzo 2020: <http://cuernavaca.gob.mx/wp-content/uploads/GACETA-V-ok_compressed-1.pdf> (visto el 21 de junio de 2020).

dos espectáculos, con actos de culto religioso. Por tanto, conviene advertir que el ejercicio del culto no es un pasatiempo donde las personas se reúnen para divertirse, no es posible establecer una analogía de entre los templos y los lugares de esparcimiento tal como sucedió en Morelos.

3. Tratamiento de cadáveres

Desde el inicio de la crisis sanitaria la constante en el país fue la suspensión de funerales con servicio religioso —velación del cadáver, responsos, ritos funerarios— arguyendo la incineración inmediata como prevención extrema para evitar contagios. Sin embargo, el 21 de abril de 2020, la Secretaría de Salud federal emitió los «Lineamientos de Manejo General y Masivo de Cadáveres por COVID-19»[57], con el objetivo de establecer las directrices para el manejo ético, seguro, transporte y disposición final de cadáveres que presenten confirmación o sospecha de infección por SARS-CoV-2, así como la regulación para manejo masivo de cadáveres *post mortem*. El destino final de los fallecidos será la incineración o la inhumación.

Para limitar el riesgo de contagio por la concentración de personas en áreas pequeñas, sugiere evitar el velorio siempre que sea posible, solicitándole a la familia proceder a la disposición final de manera inmediata. En caso de realizarse la velación deberá ser menor a cuatro horas, con un mínimo de veinte personas, con el ataúd cerrado y observar las medidas higiénico-sanitarias y de distancia física en la sala donde se haga la ceremonia, según las recomendaciones de las autoridades de salud.

En la última consideración para el manejo masivo de cadáveres por COVID-19, menciona que ésta se hará «con apego al respeto a la dignidad humana, costumbres, religión y cultura de la población, realizar la sensibilización de la familia para facilitar el destino final de los cuerpos».

3.1. *La importancia de los ritos funerarios en el sistema interamericano de derechos humanos*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) mediante un comunicado de prensa del 1 de mayo de 2020, convocó a los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) a respetar y garantizar los derechos de familiares de las personas fallecidas por COVID, es decir, permitir los ritos mortuorios. En el entendido que la CIDH «ha reconocido en diversos casos que las dificultades que tienen los familiares para enterrar a sus muertos es un hecho que impacta en su derecho a la integridad personal, ocasionando

[57] <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Guia_Manejo_Cadaveres_COVID-19_21042020.pdf> (visto el 22 de mayo de 2020).

angustia y un mayor sufrimiento. Por eso, ha considerado que la posibilidad de sepultar a sus seres queridos fallecidos de acuerdo con sus creencias, aporta un cierto grado de cierre al proceso de duelo, contribuyendo a mitigar las secuelas de trauma, luto y dolor». Más aún, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que los restos mortales de una persona merecen ser tratados con respeto y que se reconozca el valor que su memoria tiene para sus seres queridos[58]. Agrega, que el conocimiento del paradero de los restos y su entrega a los familiares permite cerrar el proceso de duelo y sepultarlo de acuerdo con sus creencias[59].

Asimismo, el Sistema Interamericano ha reconocido que la libertad de conciencia y religión permite que las personas conserven, cambien, profesen y divulguen su religión o sus creencias. Según ha interpretado la Corte IDH, este derecho es uno de los cimientos de la sociedad democrática. En su dimensión religiosa, constituye un elemento trascendental en la protección de las convicciones de los creyentes y en su forma de vida. En particular, en casos relacionados con comunidades indígenas y afrodescendientes, tanto la CIDH como la Corte IDH han estimado que la imposibilidad de realizar los rituales fúnebres o de acudir a los sitios sagrados constituyen serios obstáculos a su cosmovisión y religiosidad que afectan severamente su identidad e integridad cultural[60]. En

---

[58] Caso *19 Comerciante vs. Colombia*, sentencia de la Corte IDH, 5 de julio de 2004, número 266: «La Corte considera que la entrega de los restos mortales en casos de detenidos-desaparecidos es un acto de justicia y reparación en sí mismo. Es un acto de justicia saber el paradero del desaparecido, y es una forma de reparación porque permite dignificar a las víctimas, al reconocer el valor que su memoria tiene para los que fueron sus seres queridos y permitirle a éstos darles una adecuada sepultura».

[59] Caso *La Cantuta vs. Perú*, sentencia de la Corte IDH, 29 noviembre de 2006, número 231: «El derecho de los familiares de conocer dónde se encuentran los restos mortales de éstas[desaparecidos] constituye una medida de reparación y por tanto una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de las víctimas […] los restos mortales de una persona merecen ser tratados con respeto ante sus deudos, por la significación que tienen para éstos».

Caso *Gelaman vs. Uruguay*, sentencia de la Corte IDH, 24 febrero de 2011, número 258: «La aspiración de los familiares de las víctimas de identificar el paradero de los desaparecidos y, en su caso, conocer donde se encuentran sus restos, recibirlos y sepultarlos de acuerdo a sus creencias, cerrando así el proceso de duelo que han estado viviendo a lo largo de los años, constituye una reparación y, por lo tanto, genera el deber correlativo para el Estado de satisfacer esa expectativa […]».

[60] *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, sentencia de la Corte IDH, 19 de noviembre de 2004. Previamente la CIDH alegó que para los pueblos indígenas, el derecho a la cultura y a su identidad étnica se traduce, en general, en la expresión y la preservación, entre otros, de creencias y lugares sagrados. Asimismo, la CIDH determinó la existencia de violación del derecho a la libertad de conciencia y religión, pues la comunidad indígena del pueblo maya de Plan de Sánchez se vio impedida, por miedo, a practica sus creencias antes y después de la masacre. Además, en términos específicos consideró que el Estado había vulnerado los derechos de los miembros de la comunidad, por la sepultura indigna que se hizo de los restos mortales de la gente masacrada en *Plan de Sánchez* y por el hecho de que los miembros del pueblo indígena no pudieron sepultarlos conforme a sus costumbres y creencias. Cfr. QUINTANA OSUNA, K., GÓNGORA MAAS, J. J.,

consecuencia, las restricciones injustificadas violan la libertad de conciencia y religión ante el duelo.

La CIDH en su Resolución 1/2020 «Pandemia y Derechos Humanos»[61], advirtió que los Estados se encuentran obligados a respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna. Aun cuando válidamente se podrían limitar algunos derechos con el fin legítimo de salvaguardar la salud, los Estados deben asegurar que tales medidas se cumplan con el principio de legalidad, y no resulten innecesarias y desproporcionadas y asegurar la supervisión de la implementación efectiva de sus obligaciones. En el numeral 23, expresamente alude a un deber de los Estados parte:

> *Abstenerse de suspender el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes; la prohibición de esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y retroactividad; la libertad de conciencia y religión; la protección a la familia; el derecho al nombre; los derechos de la niñez; el derecho a la nacionalidad, y los derechos políticos.*

4. Respuesta de las instituciones religiosas a la normativa de prevención del COVID-19

El 16 de marzo de 2020, el Consejo de la Presidencia de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) emitió un comunicado para apoyar las medidas de prevención del COVID anunciadas por la autoridad sanitaria[62]. En esa misiva se recomendó a los obispos mexicanos, suspender (1) «Los encuentros para grupos numerosos, como retiros, asambleas, congresos, jornadas y catequesis». (2) «Las celebraciones Eucarísticas dominicales en los templos parroquiales, santuarios y capellanías. Cada obispo en su jurisdicción, podrá dispensar de la obligatoriedad de la Misa dominical. Los sacerdotes, sin embargo, no dejen de celebrar la Misa de una manera privada». Además, de (3) «Facilitar en la medida de lo posible que las Eucaristías sean trasmitidas por las plataformas digitales y

---

Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en los sistemas de derechos humanos, México, UNAM-CNDH, 2017, pp. 41-42.

Masacres de Río Negro vs. Guatemala, sentencia de la Corte IDH, número 155: «La Convención Americana no contempla explícitamente el derecho de "enterrar a los muertos" […] la imposibilidad de enterrar a los muertos es un hecho que incrementa el sufrimiento y angustia de los familiares […] hay 17 personas desaparecidas forzosamente y, por tanto, los familiares de tales personas no han podido enterrarlos ni celebrar los ritos fúnebres de acuerdo a sus creencias religiosas […]». Número 160. «La Corte observa que actualmente los miembros de la comunidad Río Negro no pueden realizar sus ritos fúnebres».

[61] <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> (visto el 24 de julio de 2020).

[62] <https://cem.org.mx/prensa/2823-Comunicado-COVID-19-Emergencia-Sanitaria.html> (visto el 22 de mayo de 2020).

por medios de comunicación públicos y privados». En otro punto (4) dice que «durante los próximos días, con las medidas sanitarias, los templos parroquiales, si cuentan con laicos que puedan controlar la correcta disposición de fieles orantes, pueden permanecer abiertos para la oración personal y comunitaria […]».

En definitiva, confirió a cada uno de los obispos la decisión de reanudar la apertura de los templos para celebración de misas dominicales y feriales para grupos pequeños y moderados, en apego a las indicaciones de la autoridad sanitaria y observando escrupulosamente las medidas higiénicas y de distanciamiento social establecidas por dicha potestad. En sus directrices no señala un número específico de fieles dentro de los recintos, pero sí hay sugerencias para las diócesis con la finalidad de elaboración del plan para celebración de servicios religiosos con control de asistentes.

En respuesta al comunicado de la CEM, el Arzobispo de Guadalajara, mediante la circular 11/20 de 17 de marzo de 2020[63], determinó no suspender las misas en su jurisdicción eclesiástica, con la condición que el saludo de la paz fuera sin contacto físico y la impartición de la comunión en la mano, según las normas de la Iglesia. Además, señaló que los templos pelmacerían abiertos permitiéndose el ingreso de personas individuales, no así de grupos. Las actividades de conglomerados, por ejemplo, ejercicios espirituales, catequesis, pastoral juvenil, las Judeas o viacrucis viviente tuvieron pausa. Por lo que hace al sacramento de la reconciliación se ordenó su administración sólo en espacios abiertos y ventilados. También se dispensó la obligación de participar en la misa dominical y fiestas de precepto, durante la contingencia sanitaria a todos los fieles que en conciencia no consideren oportuno asistir. Para los más vulnerables como son los ancianos, niños y enfermos, la recomendación fue permanecer en casa.

No obstante su postura inicial, el Arzobispo de Guadalajara, manifestó que consensuó con las autoridades del estado de Jalisco, la actualización de las medidas anteriores, a través de la circular 12/20 de 20 de marzo de 2020, dio a conocer ese viraje. En tal virtud, el gobernador de Jalisco propuso la postergación de las peregrinaciones hacia los santuarios de San Juan de los Lagos y Talpa de Allende, con la finalidad de evitar el contagio en esas conglomeraciones de feligreses.

Por tanto, las celebraciones fueron sin la presencia de fieles, los templos quedaron abiertos aunque limitado su acceso sólo a personas individuales; las misas se transmitieron por los medios electrónicos de comunicación. Ciertamente, la colaboración gubernamental fue con todas las diócesis del estado de Jalisco como Guadalajara, Ciudad Guzmán, Tepic, Autlán y San Juan de los Lagos[64].

Cabe destacar, desde el 15 de junio 2020, la Arquidiócesis de Guadalajara fue de las primeras sedes eclesiásticas —junto a la diócesis de Zacatecas— en

[63] <https://arquidiocesisgdl.org/boletin/2020-4-3.php> (visto el 22 de mayo de 2020).
[64] <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/102795> (visto el 22 de mayo de 2020).

iniciar la reapertura de las celebraciones con fieles al interior de los templos, según la circular 21/20. Para ello, el aforo permitido fue de no más de cincuenta personas observando las medidas higiénicas y de seguridad ordenadas por la autoridad sanitaria, manteniéndose la dispensa del precepto dominical para las personas en situación vulnerable por edad o salud, así como a las personas que no logren acceder a los templos debido a las restricciones[65].

En tanto, el arzobispo de Puebla, mediante la circular 09/20 de 18 de marzo de 2020[66], instruyó las siguientes indicaciones:

a) La Misa Dominical se celebrará en forma privada, y podrán apoyarse, en lo posible, de las redes sociales, por lo tanto, instrúyase a los fieles sobre la validez de la Misa Dominical, por estos medios.

b) Los encuentros de grupos numerosos, retiros, asambleas, congresos, jornadas, catequesis, pláticas presacramentales, quedan suspendidas.

c) Facilitar en la medida de lo posible, que las misas sean transmitidas por las plataformas digitales y los medios de comunicación públicos y privados, de modo que los fieles puedan unirse espiritualmente a la celebración de los misterios de nuestra fe.

d) Las celebraciones de sacramentos ya agendadas como bodas, bautizos, entre otros, así como las misas feriales (diarias), podrán seguirse celebrando, pero con el menor número posible de fieles (familiares más cercanos), e implementando mayores medidas de seguridad como la higiene y la distancia entre personas (al menos 1 metro).

e) Durante los próximos días, con las medidas sanitarias, los templos parroquiales, pueden permanecer abiertos para la oración personal.

f) Las notarías parroquiales seguirán atendiendo, pero evitando todo contacto físico como el saludo de mano.

Otros obispados emitieron sus reglas para prevenir los contagios, por ejemplo, la diócesis de Ciudad Juárez, Chihuahua —fronteriza con El Paso, Texas— en un primer comunicado, al inicio de la pandemia, ordenó que durante la celebración de la misa el rito de la paz fuera sin contacto físico y que la comunión fuera distribuida en la mano. Sin embargo, el 17 de marzo de 2020, ante el avance del COVID-19, dispuso la suspensión de todo actividad celebrativa, pastoral y formativa presencial, tal como, bautismos, retiros, asambleas, congresos, jornadas, confesiones decanales, catequesis para niños, jóvenes y adultos. Los sacerdotes celebrarán las misas sin asistencia de fieles. Mientras persista la emergencia sanitaria, se dispensa la obligación de parti-

---

[65] <https://arquidiocesisgdl.org/comunicadosycirculares/2020/cir21.php> (visto el 16 de junio de 2020).

[66] <https://www.arquidiocesisdepuebla.mx/index.php/51-prensa/circulares/2766-circular-mar-18-2020-medidas-sanitarias-de-prevencion> (visto el 20 de julio de 2020).

cipar de la misa dominical y fiestas de precepto a todos los fieles de la sede, por lo que se invita a seguir las celebraciones a través de los medios de comunicación social y los templos permanecerán abiertos para la oración personal[67].

Mientras tanto, el Obispo de Cuernavaca, Morelos, a partir del 18 de julio, comenzó a celebrar la misa en un autocinema, a donde los feligreses acuden en su automóvil cumpliendo las medidas de limpieza y seguridad decretadas por la autoridad sanitaria y anunció la realización semanal de este servicio hasta finalizar la emergencia sanitaria, aclarando que el lugar de la celebración fue facilitado por un laico[68]. La estrategia ha sido replicada en otras sedes eclesiásticas.

4.1. *Asistencia espiritual a los enfermos y personal sanitario*

El 4 de mayo de 2020, la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) publicó el «Protocolo de Atención Espiritual a los Fieles durante la Contingencia Sanitaria por el COVID-19»[69]. Conforme a esas orientaciones y sugerencias pastorales, los encargados de su realización pueden encontrar respuestas para evitar los contagios. Tanto la asistencia como el acompañamiento espiritual a enfermos y personal sanitario fue una de esas labores no suspendidas para los ministros, no así la celebración de ceremonias religiosas luctuosas para los fallecidos por la enfermedad, imponiéndose ese mandato por encima del sentido común y la racionalidad.

Lo cierto, la asistencia espiritual de los enfermos y personal sanitario organizada por cada diócesis para responder a las necesidades derivadas de la pandemia, por ejemplo, la Arquidiócesis de Guadalajara, Jalisco, el 8 de mayo 2020, emitió un comunicado de Plan de Acción para atención de los pacientes[70]. Por parte de un equipo de sacerdotes cuyas tareas fueron: a) la atención a los enfermos conscientes dentro del área COVID-19, a través del sacramento de la reconciliación y de la unción de los enfermos; b) la unción con óleo, bajo condición, y la bendición apostólica a los pacientes intubados; c) la celebración de un responso exequial para los difuntos; d) la atención pastoral a las familias que no podrán ver a sus pacientes y que, en caso de fallecimiento, no podrán tener contacto visual con los despojos mortales; e) prestar asistencia espiritual, consejo, escucha al personal sanitario.

---

[67] <http://diocesisdeciudadjuarez.org/comunicado-covid19.pdf> (visto el 22 de mayo de 2020).

[68] <https://www.vidanuevadigital.com/2020/07/19/obispo-celebra-con-exito-la-primera-misa-en-un-autocinema-de-cuernavaca/> (visto el 20 de julio de 2020).

[69] <https://cem.org.mx/i/uploads/4May2020_Protocolo_de_Atencion_Espiritual_a_los_Fieles_durante_la_Contingencia_Sanitaria_COVID.pdf> (visto el 22 de mayo de 2020).

[70] <https://arquidiocesisgdl.org/comunicadosycirculares/2020/com13.php> (visto el 20 de julio de 2020)

También, la diócesis de Celaya, Guanajuato, a principios de junio de 2020, capacitó a un equipo de sacerdotes conocidos como «capellanes COVID». En realidad, son una veintena de clérigos que se han especializado para llevar los sacramentos a los enfermos y convalecientes del COVID en hospitales públicos y privados de la sede episcopal, su preparación incluyó espiritualidad, salud emocional, aspectos técnicos, doctrina, pero sobre todo los ministros aceptaron voluntariamente y con plena libertad atender a los contagiados de COVID[71].

4.2. *Reapertura de culto con presencia de fieles*

De vuelta a la nueva normalidad, el 15 de mayo del mismo año, la CEM presentó los «Lineamientos generales para la reapertura al culto religioso en tiempos de pandemia»[72]. *Grosso modo*, pidió a los fieles observar las medidas de higiene y seguridad ordenadas por las autoridades civiles así como eclesiásticas. Además, enfatizó el cumplimiento de tres medidas, la primera, el obispo de cada diócesis determinará la fecha de reanudación de misas dominicales y feriales en pequeños grupos con apego a las medidas de seguridad e higiene señaladas por el gobierno federal; la segunda, observar el semáforo de la Secretaría de Salud para la reactivación de las agendas de los movimientos pastorales sin relajar las normas sanitarias; tercera, no señala un número específico de fieles dentro de los templos, dejaba a cada diócesis la elaboración de un plan para celebración de misas con asistentes. Desde este punto, **el documento fue de utilidad, la gran variedad de condiciones sociales y geográficas del territorio nacional resulta imposible su aplicación general y uniforme.** Atendiendo a la heterogeneidad, cada sede decidirá la forma progresiva de reanudación del culto público, según los contagios y zonas de riesgo conforme a los semáforos de las autoridades.

En respuesta a dichos lineamientos, el 20 de mayo de 2020, la diócesis de Querétaro suspendió la peregrinación anual —a pie o en bicicleta— que arribaría el 26 de julio del mismo año a la Basílica de Guadalupe, en Ciudad de México, con una previsión de participantes de aproximadamente diez mil ciclistas, veinticinco mil mujeres y treinta y cinco mil hombres a pie[73]. A esto puede añadirse también que la romería queretana al Tepeyac es una de las más numerosas de todo el país.

Por lo que respecta a la Arquidiócesis de Yucatán, el 28 de agosto de 2020, anunció mediante una circular sobre el reinicio «Pastoral y la Reapertura del Culto Público en tiempos de la pandemia del COVID-19», que el 15 de

---

[71] <https://desdelafe.mx/noticias/iglesia-en-mexico/queremos-transmitir-un-mensaje-de-esperanza-capellanes-covid-19/> (visto el 10 de junio de 2020).

[72] <https://www.cem.org.mx/Slider/563-ver-detalle.html> (visto el 22 de mayo de 2020).

[73] <https://www.diocesisqro.org/comunicado-sobre-la-peregrinacion-de-queretaro-al-tepeyac/> (visto el 16 de junio de 2020).

septiembre del año en curso —después de seis meses de inactividad— la reanudación de actividades públicas presenciales de celebraciones eucarísticas. Entre los puntos expuestos, resaltó las Primeras Comuniones en las fechas oportunas en pequeños grupos, exhortando a las familias a la austeridad y a la abstención de fiestas que pongan en riesgo a los niños o personas vulnerables; las confirmaciones, primero podrán serán celebradas por el Obispo o por alguno de sus auxiliares, posteriormente los párrocos —previa delegación episcopal— administrarán este sacramento; las misas serán con un aforo de 30% de los templos siguiendo los protocolos de higiene de las autoridades de salud estatales[74].

Aparte de la Iglesia Católica, es importante señalar que el Comité Central de la Comunidad Judía de México A. C, el 27 de agosto de 2020, emitió el comunicado número 26, con las «Nuevas Reglas para eventos sociales en salones de fiestas»[75]. Del cual extraigo algunas indicaciones importantes: se reduce a un máximo de cien personas o el 30% del aforo del salón, lo que resulte menor, para bodas, Bar/Bat Mitzvot, Brit Milov o fiestas similares; no se permitirá la pista de baile, ni Mazal Tov, ni bailes similares, no se debe fomentar el canto; deben observarse medidas higiénicas tanto en la sinagoga como en salones de eventos; se advierte que por cercanía a las Fiestas Mayores, el no actuar de manera responsable puede ocasionar la prohibición de asistir a los lugares de rezos.

4.3. *Normativa de reapertura de culto público*

El 15 de junio de 2020, la Secretaría de Gobernación federal emitió un comunicado dirigido a las iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas del país, con el propósito de notificarles el documento de la Secretaría de Salud federal denominado «la Nueva Normalidad. Estrategias de reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas». Determinó que la autoridad federal a través de la Secretaría de Salud, es la facultada para decidir cuándo será la reapertura del culto con presencia de fieles en los templos. Por tanto, las actividades de culto religioso podrán ser reanudadas en fechas distintas, según la evolución de la pandemia, por lo cual, la fecha podrá variar entre entidades federativas y municipios, según el color del semáforo por parte de la autoridad sanitaria federal de conformidad con el cuadro siguiente[76]:

---

[74] <https://arquidiocesisdeyucatan.org.mx/arquidiocesis-de-yucatan/circular-sobre-el-reinicio-pastoral-y-la-reapertura-del-culto-publico-en-tiempos-de-la-pandemia-del-covid-19-3/> (visto el 31 de agosto de 2020).

[75] <https://diariojudio.com/comunidad-judia-mexico/comunicado-26-nuevas-reglas-para-eventos-sociales-en-salones-de-fiestas/340554/> (visto el 2 de septiembre de 2020).

[76] <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Protocolo_Centros_Culto_COVID19_18Jun2020.pdf> (visto el 16 de junio de 2020).

	Semáforo rojo Actividades	Semáforo naranja Actividades	Semáforo amarillo Actividades	Semáforo verde Actividades
Centros religiosos: iglesias, templos, sinagogas mezquitas (Aforo permitido)	Suspendidas	Aforo permitido 25%	Aforo permitido 50%	Actividad regular bajo las normas de nueva normalidad
Población vulnerable	Confinamiento en casa	Confinamiento en casa	Limitar movilidad	Actividad regular

Con diferencia de unas semanas antes, el gobierno del estado de Aguascalientes publicó a finales de mayo de 2020, el «Protocolo en materia de protección contra riesgos sanitarios COVID-19 en establecimientos dedicados al culto religioso»[77]. Las indicaciones contenidas en ese documento destacan, por ejemplo, las relacionadas con la enseñanza del catecismo sujetándolo al calendario de la Secretaría de Educación Pública para su reinicio de labores. Además, mencionó un procedimiento interno de la liturgia católica del modo siguiente: «En el caso de las personas que se acercan a recibir la Comunión, deberán practicar el mecanismo de la sana distancia, uso de cubre bocas mientras están en tiempo de espera, sanitizarse las manos con alcohol en gel, antes y después de recibir la comunión, pudiendo recibirla en la mano».

Más aún, mencionó cómo debe hacerse la confesión y la dirección espiritual: «se deberá colocar una barrera de contención entre las personas involucradas, pudiendo ser: muro de acrílico, careta facial, distancia de dos metros o cualquier otro que garantice la no contaminación. Además, se deberá evitar en todo momento el uso de confesionarios para la escucha de los feligreses».

CIUDAD DE MÉXICO

Por lo que hace a la capital del país, el 17 de julio de 2020 la Jefa de Gobierno publicó en la Gaceta Oficial el «Décimo aviso por el que se da a conocer el color del semáforo epidemiológico de la Ciudad de México, así como las medidas de protección a la salud que deberán observarse»[78]. En el numeral primero determinó la reanudación de las celebraciones religiosas con asistencia de feligreses —aplazada hasta en tres ocasiones debido al aumento en los contagios y fallecidos por COVID— a partir del 26 de julio de 2020, con un aforo de 30% observando las medidas de seguridad e higiene como el uso obli-

[77] <www.aguascalientes.gob.mx/coronavirus/reportes/PROTOCOLOS_EN_MATERIA_DE_PROTECCIÓN_CONTRA%20RIESGOS_SANITARIOS_COVID19_CULTO_RELIGIOSO.pdf>

[78] <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/607993308d02d6f1f4f27ccc8e57426a.pdf> (visto el 20 de julio de 2020).

gatorio de cubrebocas; sana distancia entre los asistentes, etcétera. Además, en un hecho sin precedentes, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México ordenó que las celebraciones religiosas deberán tener una duración máxima de treinta minutos. ¿Desde cuándo el Estado es competente para decidir sobre asuntos estrictamente eclesiásticos?

Lo anterior, a todas luces es desproporcionado en relación con otras actividades consideradas esenciales, ya que desde el 1 de julio de 2020, los restaurantes pudieron abrir con una capacidad de 30% para espacios interiores y de 40% en zonas al aire libre, los centros comerciales abrieron con un aforo de 30%. De igual manera, el 3 de julio del mismo año, pudieron reabrir estéticas, salones de belleza y peluquerías con el mismo porcentaje de capacidad que los anteriores[79]. A su vez, el 12 de agosto del mismo año reabrieron las salas de cine en la Ciudad de México, con base en la «Guía básica de reapertura de espacios culturales»[80] de la autoridad sanitaria federal. En ese documento no hay restricción alguna en el horario de duración de proyección de las películas.

SONORA

Por otra parte, el 1 de junio 2020, el Consejo Estatal de Salud del gobierno de Sonora, emitió el «Protocolo de seguridad sanitaria para celebraciones religiosas por COVID-19, ante el retorno a la nueva normalidad»[81]. Los aspectos más importantes para observar por parte de las autoridades religiosas son:

1) Recomendar a la población en riesgo presenciar y/o participar en la celebración por medio de plataformas digitales.
2) Aforo del 50% o menos de la capacidad el lugar de celebración, asegurarse de garantizar la distancia de 1.5 metros entre los feligreses.
3) Hacer visibles las indicaciones de higiene y seguridad en los recintos.
4) Calendarizar y publicar el número de celebraciones a realizar.
5) Mantener abiertas puertas y ventanas.
6) Recomendar a la población no asistir a reuniones religiosa si se encuentra enfermo o presenta síntomas de COVID.
7) Todos los asistentes deben ingresar al lugar con cubreboca.
8) Después de cada reunión debe haber una adecuada limpieza y sanitización del lugar.

---

[79] <https://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/dHome/medidas_sanitarias/LINEAMIENTOSESTETICAS.pdf> (visto el 20 de julio de 2020).

[80] <https://contigoenladistancia.cultura.gob.mx/assets/uploads/blog/documentos/guia-reapertura-espacios-ok.pdf> (visto el 24 de junio de 2020).

[81] <http://covid19.saludsonora.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/IGLESIAS.pdf> (visto el 20 de julio de 2020).

9) Medir la temperatura de los asistentes antes de ingresar al templo.

10) Que la duración de la celebración sea breve y no exceda de los 60 minutos.

11) Las celebraciones particulares (bodas, bautizos, etc.) deben reprogramarse. En caso de no poder postergar algún tipo de celebración religiosa, se debe cumplir con el requisito de no más de diez personas presentes.

12) Los ritos funerarios se pueden celebrar con no más de diez personas presentes (incluidos el celebrante y el personal de la funeraria).

13) Se sugiere que la distribución y recepción de la Sagrada Comunión sea en la mano.

DURANGO

El gobierno de Durango, anunció para el 1 de julio de 2020, el retorno de actividades de culto en centros religiosos con una capacidad de personas del 25%. Esa medida es desproporcionada en comparación con el aforo de 50% autorizado para restaurantes y 20% para supermercados, en todos los casos deberá cumplirse con la sana distancia y las medidas de higiene necesarias[82].

NUEVO LEÓN

El 6 de agosto de 2020, el secretario de salud de Nuevo León, anunció las acciones de mitigación para reducir la movilidad en combate al COVID-19, destacó la reapertura en centros de culto, sólo entre semana (de lunes a viernes) de 5 am a 23 horas, hasta con una capacidad del 20% de aforo de los templos; con todas las seguridades sanitarias, las personas de la tercera edad y niños —consideradas personas vulnerables— tienen prohibido el ingreso. Pero, sábados y domingos permanecerán cerrados por órdenes de las autoridades sanitarias —refiere más a Dracón que a un Estado democrático constitucional de derecho— bajo el argumento que todavía el estado se mantenía en semáforo rojo por el aumento de contagios y defunciones[83]. Con la salvedad de que las celebraciones religiosas pueden transmitirse por medios de comunicación electrónicos.

De lo anterior se puede inferir que el tratamiento dado a la actividad religiosa no es el mismo dispensado, por ejemplo, a los hoteles, quienes pueden abrir toda la semana hasta con un 25% de su capacidad, excepto áreas de uso común, gimnasios y albercas deberá permanecer cerrados, también los restaurantes abrieron con 30% de su capacidad al igual que los centros comerciales.

---

[82] <http://sedeco.durango.gob.mx/reinicia/> (visto el 30 de julio de 2020).

[83] <https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/panorama_covid_nuevo_leon_06_agosto_2020.pdf> (visto el 10 de agosto de 2020).

Ciertamente, la autoridad sanitaria de Nuevo León, el 19 de agosto de 2020, mediante un Oficio circular dirigido a Iglesias y centros de culto[84], corrigió la capacidad de feligreses dentro de los templos al 30%, además, permitió las celebraciones religiosas en sábados y domingos con la limitación de cierre de las áreas de salones sociales y evitar la presencia de personas vulnerables.

GUANAJUATO

En el estado de Guanajuato el 9 de agosto de 2020 reabrieron los templos —sólo en algunos municipios— bajo las condiciones siguientes: únicamente para celebraciones de culto, capacidad del recinto de 25%; acceso no autorizado para personas vulnerables y niños; observar las medidas de higiene y seguridad; mantener sana distancia; evitar contacto físico; evitar uso de hojas dominicales y parroquiales; evitar la presencia de coros; realizar la colecta al final de la conmemoración. Las celebraciones sociales, patronales y toda actividad religiosa que genere concentración de personas están prohibidas[85]. En algunos templos las autoridades municipales de protección civil colocaron cintas amarillas para inhibir la entrada por la puerta principal del recinto, su acceso en el mejor de los casos es por la puerta de al lado, por la sacristía o por donde habitualmente ingresan los sacerdotes o personal de servicio del templo.

Lo anterior no es congruente con otras actividades permitidas consideradas esenciales como las de prooveduría, entre las que destacan: manufactura; comercio al por menor; comercio al por mayor; servicios profesionales de bajo riesgo; restaurante; hospedaje; plazas comerciales. Además, de las consideradas esenciales con sana distancia, tales como: áreas públicas y privadas de actividad física; clubes, centros deportivos y gimnasios, spa y piscinas, con previa cita para mantener el acceso a los interiores y conservar la sana distancia; barberías, estéticas y peluquerías, con aforo restringido con cita; cines, teatros, museos o eventos culturales, con sana distancia al interior de los locales.

Por ejemplo, el 6 de agosto de 2020, el municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato en voz de su alcalde, anunció la reapertura de actividades económicas, previa aprobación del Ayuntamiento. Sin embargo, las iglesias y centros de culto permanecerán cerrados, no así los gimnasios, clubes deportivos privados, spas, albercas, balnearios, con un aforo de 30%; la hotelería con una capacidad de hasta el 50%[86]. Conforme a esta instrucción la restricción al libre ejercicio del culto al interior de los templos con presencia de fieles es desproporcionada

[84] <http://saludnl.gob.mx/regulacion-sanitaria/index.php/comunicados/> (visto el 24 de agosto de 2020).

[85] <https://reactivemosgto.guanajuato.gob.mx/> (visto el 10 de agosto de 2020).

[86] <http://sanmigueldeallende.gob.mx/mantiene-san-miguel-de-allende-suspension-de-cines-y-teatros-preparan-reinicio-de-algunas-actividades-a-partir-del-12-de-agosto/> (visto el 12 de agosto de 2020).

y establece diferencias arbitrarias comparativamente con las actividades ya permitidas.

CHIHUAHUA

El 31 de agosto de 2020, el gobierno de Chihuahua publicó en el Periódico Oficial, el Acuerdo 109/2020[87], para la reapertura paulatina de los templos con presencia de feligreses con una capacidad de 15% sólo para la región de la capital de estado y de un 30% de cabida para la región de Ciudad Juárez, al pasar del semáforo naranja al amarillo, es decir, disminuyó el riesgo de contagio a moderado. Sin embargo, quedaron prohibidas las celebraciones de sacramentos como el bautismo, primeras comuniones y bodas, así como celebraciones de XV años, con el argumento de que generan fiestas[88].

Algunas asociaciones religiosas no católicas con presencia en la zona de cambio de semáforo como la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, comunicó que los templos de Ciudad Juárez, Chihuahua, abrirían desde el 24 de agosto[89]. De modo similar, el alcalde de Cuauhtémoc, Chihuahua, principal asiento de los menonitas en la entidad, participó la reapertura de los templos de esa asociación religiosa con apego al Acuerdo mencionado[90].

JALISCO

El gobierno de Jalisco dio a conocer el «Protocolo de Acción para las iglesias ante Covi-19[91]» con el objetivo de determinar las acciones a implementar en las iglesias para evitar riesgos de contagios por COVID entre los feligreses en las ceremonias religiosas. La reapertura de templos iniciará con un 30% de su capacidad las dos primeras semanas, después se permitirá un aforo de 50%. Determina las medidas de higiene conocidas por todos. Llama la atención que el apartado de «Interacción con los feligreses», específicamente los números 5 y 14, el gobierno de Jalisco se arroga facultades como si de autoridad eclesiástica tratara:

> 5. «La comunión debe repartirse en la mano y no directamente en la boca, hasta nuevo aviso. Se recomienda también que el diálogo individual de la Comunión ("El Cuerpo de Cristo". "Amén") debe pronunciarse de

---

[87] <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/periodicos/po70_2020_extra_.pdf> (visto el 4 de septiembre de 2020).

[88] <http://www.chihuahua.gob.mx/contenidos/reabren-templos-con-30-de-aforo-en-region-juarez-y-15-en-chihuahua> (visto el 31 de agosto de 2020).

[89] <https://www.thechurchnews.com/es/2020/08/31/templos-sud-todo-el-mundo-reapertura-limitada-esfuerzos-escalonados-7003> (visto el 3 de septiembre de 2020).

[90] <https://www.elheraldodechihuahua.com.mx/local/noroeste/acertado-que-cuauhtemoc-continue-en-naranja-alcalde-5704831.html> (visto el 4 de septiembre de 2020).

[91] <https://coronavirus.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo_iglesias-1.pdf> (visto el 6 de agosto de 2020).

forma colectiva después de la respuesta "Señor, yo no soy digno…". Y es mejor que, por el momento, la Comunión se distribuya en silencio».

14. «Se recomienda que los sacerdotes puedan celebrar con devoción los ritos religiosos y los sacramentos, sobre todo las misas dominicales, pero sin que se prolonguen más de 30-35 minutos».

De todo lo hasta aquí dicho, se desprende una última reflexión, la facultad de suspender o restringir derechos en manos de los gobernadores estatales, si bien es plausible, debe estar controlada por los Congresos estatales y durante la pandemia no ha sido así. Además, el decreto correspondiente debe contener: 1. Que se trata de una restricción por contingencia sanitaria; 2. El ámbito espacial, total o parcial, de la entidad; 3. Establecer la temporalidad y vigencia de las medidas preventivas y, en su caso, la prórroga sucesiva; 4. Prohibir que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona; 5. Prohibir que la restricción o suspensión de derecho alguno no sea privada, en su caso, de las garantías correspondientes; 6. Establecer que la restricción o suspensión deba ser proporcional al peligro al que se hace frente; 7. Poner fin a la restricción o suspensión por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso del Estado[92].

En otros estados federales, por ejemplo, Australia, en el estado de *South Wales (donde se ubica Sidney)* fue superada una controversial decisión que permitía hasta cincuenta personas en cafés, bares, salones de belleza y solamente diez personas en lugares de culto como iglesias, sinagogas y mezquitas. Después de numerosas protestas, el gobierno local, a partir del 1 de junio de 2020, aceptó que la cantidad de personas al interior de recinto religioso fuera de un máximo de cincuenta y la capacidad no debía exceder los 4 metros cuadrados por persona. Además, los feligreses que asistan a un servicio religioso deberán proporcionar su nombre y datos de contacto[93]. Quizás el ejemplo anterior sirva para demostrar que puede ser compatible la libertad religiosa con la libertad de comercio. Esa realidad, no tuvo cabida en México durante la pandemia.

5. A modo de conclusión

Las actividades comerciales, deportivas, de espectáculos, culturales y de ocio, no pueden equipararse a los actos religiosos ya que estos se encuentran protegidos por el Derecho Humano —constitucional y convencional— de libertad religiosa, donde uno de sus múltiples aspectos es el ejercicio del culto. En Mé-

[92] Hernández Martínez, M. P., «Emergencia sanitaria y restricción al ejercicio de los derechos humanos: facultad concurrente de las entidades federativas», González Martín, N. (coord.) *Emergencia Sanitaria. Federalismo,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020, p. 24. Disponible: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/153> (visto el 20 de mayo de 2020).

[93] <https://www.nsw.gov.au/covid-19/what-you-can-and-cant-do-under-rules#worship> (visto el 20 de julio de 2020).

xico, las restricciones a este derecho fueron impuestas para salvaguardar el derecho a la salud durante la pandemia del COVID-19 pero resultaron desproporcionadas e injustificadas, si se comparan por ejemplo, con la libertad de comercio o la libertad de acudir a lugares de diversión, ocio o esparcimiento.

Lo cierto es que las actividades religiosas fueron suspendidas por la normativa de la autoridad —federal, estatal y municipal— pero esas providencias afectaron la libertad de acudir a los templos para congregarse a ejercer el culto respectivo. Dicha restricción, si bien justificada para prevenir contagios fue injustificada para las personas individuales. De modo general, estas limitaciones no se apegaron al principio de que los Derechos Humanos se pueden restringir, aunque su violación jamás se justificará.

La facultad de suspender o restringir derechos en manos de los gobernadores estatales, si bien es plausible, debe estar controlada por los Congresos estatales y durante la pandemia no ha sido así. Los gobernadores han impuesto las medidas de prevención de contagios a través de decretos, muchos de ellos restringen desproporcionadamente la presencia de fieles al interior de los templos, ordenando su cierre en flagrante violación tanto de la CPEUM como de Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Esas disposiciones arbitrarias, provocaron un hecho sin precedentes cuando la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México ordenó que las celebraciones religiosas en la «nueva normalidad» deberán tener una duración máxima de treinta minutos, violando el derecho de autonomía de las comunidades religiosas en un asunto que no es competencia de las autoridades civiles.

Por lo demás, algunos gobernadores prohibieron la celebración de sacramentos, arguyendo que generaban fiestas y éstas a su vez podían propagar el contagio de COVID-19. Otros, diseñaron una nueva forma de celebraciones litúrgicas apegadas a los protocolos de seguridad e higiene y por lo general casi todos equipararon la celebración de culto con presencia de fieles en los templos con actividades comerciales como sería acudir a un establecimiento mercantil. Uno, llegó a prohibir las ceremonias religiosas los días sábados y domingos porque así lo hacían los grupos religiosos minoritarios.

En suma, el desorden normativo, la arbitrariedad, el abuso de poder, las decisiones discrecionales y el nulo respeto por la libertad religiosa, caracterizaron el trato de las autoridades con ese derecho fundamental durante la pandemia en México. Además, del silencio complaciente con esa normativa gubernamental, tanto de la confesión religiosa mayoritaria como de las minoritarias.

Capítulo 18

El respeto a la libertad religiosa en las políticas sanitarias del gobierno frente al coronavirus en el Perú

Gonzalo Flores Santana
Universidad Católica San Pablo

SUMARIO: 1. Introducción.—2. El régimen constitucional sobre derechos fundamentales y el estado de emergencia.—3. La declaración del estado de emergencia en el decreto supremo n.º 044-2020-PCM.—4. Incidencia de las normas gubernamentales relativas a la epidemia de coronavirus en el ejercicio de la libertad religiosa.—5. Respuesta de las confesiones religiosas, y de los ciudadanos, a las normas gubernamentales.—6. Cooperación de las confesiones religiosas con las autoridades.—7. Breves reflexiones finales.

1. Introducción

La pandemia del COVID-19 y las medidas que los gobiernos tomaron a nivel mundial para contenerla trastocaron radicalmente nuestra forma de vivir, y en algunos aspectos sus efectos vienen siendo traumáticos. Se escuchan voces que especulan que aun después de vacunarnos nuestra vida cambiará de manera definitiva, que no volveremos a la «normalidad» y que deberemos modificar nuestras costumbres. Tal vez sea prematuro afirmarlo, pues pasados varios meses todavía no contamos con suficiente información y comprensión de este fenómeno.

Este problema de salud global planteó a las autoridades el enorme desafío de actuar con sabiduría en varios frentes, como por ejemplo: seguir potenciando el sistema sanitario y afinar las medidas de prevención para enfrentar con eficiencia esta enfermedad que desde que comenzó ha llevado a la muerte a cientos de miles de personas; dictar medidas que eviten que la economía colapse y lleve a la pobreza a millones de hogares; diseñar medidas y herramientas educativas que permitan que los escolares alcancen las metas pedagógicas; no descuidar la seguridad ciudadana ante posibles brotes de delincuencia, no perder de vista la lucha contra la corrupción tan presente en muchos Estados… Y podríamos seguir enunciando muchos más.

Armonizar todos estos rubros y evitar que los problemas se desborden significaba una tarea titánica e inédita que podía sobrepasar las fuerzas de las personas que gobiernan, más aún cuando en algunos países se arrastra un déficit de infraestructura y de tecnología sanitaria y educativa, así como falta de canales de abastecimiento de alimentos u otros. Verse superados por los problemas podía llevar a perder el norte y ceder a la tentación del autoritarismo, a buscar soluciones que miran al corto plazo o buscan resultados efectistas, y, en suma, a dar medidas que, fruto de la desesperación o de la poca reflexión, terminen afectando directa o indirectamente derechos fundamentales de los ciudadanos. Lamentablemente, en muchos países ello viene ocurriendo debido a que, siendo legítimo limitar algunos derechos en un Estado de emergencia, se han dictado normas que afectan derechos humanos —como es el caso de la libertad religiosa—, no cumpliendo con garantizar su respeto ni el ejercicio de los mismos.

En el caso específico del Perú, la clave para que sus autoridades no lleguen al extremo de afectar derechos es tener siempre como norte que el fin supremo de la sociedad y del Estado es el respeto y la defensa de la dignidad de la persona humana, como bien se señala en el primer artículo de su Constitución; recordar que la dignidad es el valor inconmensurable que tiene toda persona por ser único e irrepetible, valor inviolable, no negociable y que está por encima del propio Estado. La defensa de la dignidad de la persona es la piedra angular de nuestro sistema social, político y jurídico, y es el fundamento de los derechos fundamentales.

Este mandato constitucional que tiene el Estado peruano obliga a que en cualquier política que se establezca, el objetivo no pueda ser perseguido a cualquier costo, sino que se deben diseñar directivas en las que subyace el interés por proteger esa dignidad. Este principio era aplicable también para el diseño de las medidas que debían tomarse ante la pandemia ocasionada por el coronavirus. Constituía la garantía de que, en este nuevo paradigma de vida social en que nos desenvolveremos por un espacio de tiempo medianamente largo, las disposiciones que se dictasen permitieran a las personas satisfacer sus dimensiones humanas esenciales y de esta forma coadyuven a su desarrollo integral. Como señala Castillo Córdova, éste es un deber constitucionalmente impuesto que da sentido y legitimidad a la existencia y actuación estatal[1].

Podría evaluarse si el Estado cumplió con este deber en distintos escenarios, como en el caso de las personas vulnerables que están solas, o las familias que viven en espacios muy reducidos y requieren tener acceso esporádico a lugares más amplios, o quienes necesitan de los servicios espirituales que brinda su comunidad religiosa, o las necesidades particulares que puedan tener aquellos que padecen algún síndrome, o los cuadros de depresión y otros de orden psiquiátrico que surgen fruto del aislamiento social, etc.

---

[1] <https://laley.pe/art/9726/persona-estado-y-mercado-en-situacion-de-pandemia-esta-justificada-una-intervencion-estatal-sobre-los-precios-de-los-medicamentos>.

A partir del marco constitucional y legislativo, el presente trabajo se enfocará en evaluar la incidencia de las políticas y de las normas gubernamentales relativas a la epidemia de coronavirus en el ejercicio de la libertad religiosa, la respuesta de las confesiones religiosas y de los ciudadanos a esas normas gubernamentales, así como la cooperación de las entidades religiosas con las autoridades y con la sociedad civil en la lucha contra la epidemia y sus efectos.

2. El régimen constitucional sobre derechos fundamentales y el estado de emergencia

Como hemos señalado, la piedra angular del sistema jurídico del Perú está en el artículo 1.º de su Constitución, que establece que el fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Es el reconocimiento al valor inconmensurable de cada una de las personas, que les otorga una dignidad que es irrenunciable y que no es posible afectar de manera permanente o temporal bajo ninguna circunstancia.

Desde la perspectiva jurídica, los derechos fundamentales de las personas tienen como finalidad promover su realización, desplegar su dignidad. En la medida en que el Estado cumpla con su deber de garantizar la vigencia de los derechos humanos[2] asegura la posibilidad de que cada uno logre su desarrollo y felicidad.

Sin perjuicio de lo anterior, y como señala la Constitución en su octava disposición final y transitoria, el contenido de los derechos fundamentales puede ser desarrollado por leyes, incluyendo sus límites. Pero esos límites se valorarán de manera razonable en las circunstancias específicas.

Sobre esta base, la carta magna consagra el derecho a la libertad de conciencia y de religión en forma individual o asociada como un derecho fundamental de la persona. Asimismo, la Constitución garantiza el derecho al libre ejercicio público de todas las confesiones y que nadie pueda ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. El límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa está orientado a que no ofenda la moral ni altere el orden público.

El Perú cuenta con una ley de desarrollo constitucional del derecho a la libertad religiosa desde fines del año 2010. En dicho año se promulgó la Ley N.º 29635[3] —Ley de Libertad Religiosa— y al año siguiente se aprobó su primer reglamento a través del Decreto Supremo N.º 010-2011-JUS, el mismo

---

[2] Constitución Política del Perú. «Artículo 44.º—Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación…».

[3] <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29635.pdf>.

que fue derogado por el Decreto Supremo N.º 006-2016-JUS[4] que aprueba el nuevo texto reglamentario.

La mencionada Ley de Libertad Religiosa establece en su primer artículo que el ejercicio público y privado de este derecho tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales como la protección del orden, la salud y la moral públicos.

Respecto a los derechos de las entidades religiosas, la ley en su artículo 6.º reconoce que gozan de plena autonomía y libertad en los asuntos religiosos, pudiendo establecer sus propias normas de organización, régimen interno y disposiciones para sus miembros. También tienen derecho a ejercer libremente su ministerio, practicar su culto, celebrar reuniones relacionadas con su religión y establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos.

El Perú ha ratificado todos los tratados internacionales que reconocen el derecho a la libertad religiosa, y la Constitución del Perú establece que los tratados forman parte del derecho nacional. Asimismo, su cuarta disposición final señala que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

El Estado de emergencia y las limitaciones de los derechos fundamentales.

La Constitución también señala que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, tiene la atribución de declarar por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, el Estado de emergencia y el Estado de sitio[5]. Precisar, además, que sólo se puede decretar el Estado de emergencia en

---

[4] <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/REGLAMENTO-LEY-DE-LIBERTAD-RELIGIOSA_2016.pdf>.

[5] Constitución Política del Perú. «Artículo 137.—Estados de excepción. Estado de emergencia y Estado de sitio.—El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: 1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie. El plazo del Estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En Estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República. 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse

caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, pudiendo restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. Al ser excepcionales las razones que justifican la declaración de un Estado de emergencia, su duración debe ser limitada a un plazo que no debe exceder de sesenta días. En caso de ser necesaria una prórroga, se deberá emitir un nuevo decreto.

La declaración del Estado de emergencia es una decisión política que compete exclusivamente al Presidente de la República, pero es pasible de control constitucional por un juez que podría declarar la nulidad de dicha decisión si luego de evaluarla la encontrase sin fundamento en su justificación, en el plazo o en las limitaciones impuestas a los derechos fundamentales señalados en el artículo 137 de la Constitución.

Si bien la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos fundamentales en el Estado de emergencia es válida constitucionalmente, es posible que ciertas ejecuciones de las limitaciones puedan resultar excesivas y, por ende, afectar innecesariamente derechos fundamentales. Por ello, se hace necesario evaluar si los actos concretos de limitación son válidos, y para determinarlo es indispensable contrastar cada acto con la finalidad que se pretende conseguir a través de la declaración del Estado de emergencia, que en este caso es el evitar la propagación del COVID-19 en el marco de la protección de la salud pública.

En caso se verifiquen excesos que afectan los derechos fundamentales de los ciudadanos, éstos podrán ampararse en el artículo 200 de la Constitución, planteando de acuerdo a la naturaleza de la afectación, las acciones de «*habeas corpus*» o de amparo, que se mantienen vigentes en los regímenes de excepción. Será el órgano jurisdiccional el que examine la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo.

3. La declaración del estado de emergencia en el decreto supremo n.º 044-2020-PCM

El 15 de marzo del 2020 el Presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, junto con su Consejo de Ministros, promulgó el Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM[6], mediante el cual se declaró el Estado de emergencia en todo el territorio nacional. Las causas señaladas para esta declaratoria fueron «las

el Estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso».

[6] <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM_1864948-2.pdf>.

graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19».

Además de las restricciones a los derechos constitucionales antes mencionados, dicha norma precisó que se decretaba: el aislamiento social obligatorio; la prohibición de circular con o sin vehículos particulares por las vías de uso público, salvo se trate de la prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales especificados[7]; la autorización al Ministerio del Interior para que disponga el cierre o la restricción a la circulación por carreteras por razones de salud pública, seguridad o fluidez del tráfico, entre otros.

Como señala Luis Castillo Córdova[8], tiene validez constitucional la declaración del Estado de emergencia no sólo porque son derechos fundamentales previstos expresamente en el artículo 137.1 de la Constitución, sino también porque existe una relación causal entre el motivo de la declaración del Estado de emergencia y los derechos restringidos, lo que permite reconocerle razonabilidad.

El Decreto Supremo antes mencionado y las normas complementarias que se dieron posteriormente señalaron que durante la vigencia del Estado de emer-

---

[7] Fueron considerados servicios y bienes esenciales: a) Adquisición, producción y abastecimiento de alimentos. b) Adquisición, producción y abastecimiento de productos farmacéuticos y de primera necesidad. c) Asistencia a centros, servicios y establecimientos de salud, así como centros de diagnóstico, en casos de emergencias y urgencias. d) Prestación laboral, profesional o empresarial para los servicios autorizados. e) Retorno al lugar de residencia habitual. f) Asistencia y cuidado a personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes, dependientes, personas con discapacidad o personas en situación de vulnerabilidad. g) Entidades financieras, seguros y pensiones, así como los servicios complementarios y conexos que garanticen su adecuado funcionamiento. h) Producción, almacenamiento, transporte, distribución y venta de combustible. i) Hoteles y centros de alojamiento, solo con la finalidad de cumplir con la cuarentena dispuesta. j) Medios de comunicación y centrales de atención telefónica (*call center*). k) Los trabajadores del sector público que excepcionalmente presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 podrán desplazarse a sus centros de trabajo en forma restringida. l) Por excepción, en los casos de sectores productivos e industriales, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes, que no afecten el Estado de emergencia nacional. m) Cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las enumeradas en los literales precedentes o que deban realizarse por caso fortuito o fuerza mayor.

<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/460561-045-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/466000-053-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/466000-053-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/475839-006-2020-in>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/565601-083-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/584231-094-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/663350-101-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/738529-116-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1095846-139-2020-pcm>; <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1123413-146-2020-pcm>.

[8] <https://laley.pe/art/9403/la-declaracion-de-emergencia-como-oportunidad-para-crecer-como-sociedad>.

gencia y la cuarentena las personas únicamente podían circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales. El aislamiento social duró más de cien días, por lo que, al paralizarse la producción nacional, la economía se vio seriamente afectada. De esta forma, como fruto del confinamiento obligatorio, creció el desempleo y el Estado tuvo que otorgar bonos a las personas más vulnerables y subsidios para que las empresas no quebraran.

Como puede observarse, estas normas no incluyeron a los ministros de culto en el listado de personas autorizadas para transitar y, por tanto, no podían brindar atención espiritual a los enfermos. Tampoco se consideró como actividad esencial, y por ende permitida, el uso de los templos para orar ni para la celebración de ritos religiosos.

Estando por concluir el plazo del aislamiento social obligatorio que llevaba más de cien días, se promulgó el Decreto Supremo N.º 116-2020-PCM, norma publicada el 26 de junio del 2020, que establecía las medidas de la nueva convivencia social, confirmando que el plazo máximo de la cuarentena obligatoria culminaría el 30 de junio. Esta norma dispuso, por tanto, que a partir del 1.º de julio se levantaría el aislamiento social obligatorio en todo el país, a excepción de 7 regiones, debido al alto nivel de contagio que allí se daba. El Estado de emergencia, sin embargo, se amplió hasta el 31 de julio (luego se prorrogaría con nuevos decretos sucesivamente al 30 de setiembre y al 31 de octubre). Ello significó la reanudación de actividades mediante el progresivo ejercicio de las libertades, pero cumpliendo con un conjunto de medidas de prevención como el uso obligatorio de mascarilla, el distanciamiento de dos metros entre personas y la elaboración de protocolos por parte de los establecimientos o centros de trabajo que debían ser previamente aprobados por el Ministerio de Salud.

No obstante, el artículo 11.º del referido decreto estableció que continuaban suspendidos los desfiles, fiestas patronales, actividades civiles y religiosas, así como todo tipo de reunión, evento social, político, cultural u otros que impliquen concentración o aglomeración de personas que pongan en riesgo la salud pública. Es decir, se mantuvo la prohibición al ejercicio del culto religioso, a pesar de que existía un protocolo que había sido revisado por el Ministerio de Salud y contaba con medidas de control y cuidado colectivo.

4. Incidencia de las normas gubernamentales relativas a la epidemia de coronavirus en el ejercicio de la libertad religiosa

Como se ha señalado, tanto el derecho nacional como el internacional establecen que, aun en un Estado de emergencia, los Estados deben respetar los

derechos fundamentales y tienen que evaluar en los casos concretos hasta dónde es legítimo restringirlos.

El pasado mes de abril la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó a los Estados, mediante la Resolución N.º 1/10 «Pandemia y Derechos Humanos en las Américas»[9], su preocupación por las posibles afectaciones a los derechos humanos con motivo de las medidas tomadas para controlar la pandemia, tales como la libertad, salud, integridad personal, trabajo, etc.; y propuso una serie de recomendaciones para que los Estados las consideren al momento de diseñar sus políticas y normas, a fin de que se respeten los derechos humanos. Una de sus recomendaciones señala que, aun en aquellas situaciones donde se haga necesario suspender algún derecho, es preciso cumplir con los requisitos de *legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad* para, de esta forma, evitar violaciones a derechos humanos.

En la parte resolutiva, la CIDH señala: «*23.—**Abstenerse de suspender el derecho** al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura, tratos inhumanos, crueles y degradantes; la prohibición de esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y retroactividad; **la libertad de conciencia y religión**; la protección a la familia; el derecho al nombre; los derechos de la niñez; el derecho a la nacionalidad, y los derechos políticos» (el resaltado es nuestro).*

Estas recomendaciones están en concordancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia STC 03045-2010-HC, donde indica que la libertad religiosa, como los demás derechos fundamentales, no es un derecho absoluto, sino que es susceptible de ser limitado en su ejercicio, pero ello no puede suponer que las restricciones queden libradas a la discrecionalidad del gobernante. Para que dichas restricciones sean legítimas deben ser dispuestas con criterios objetivos de razonabilidad y proporcionalidad[10].

Teniendo en cuenta este marco jurídico es que debemos analizar las normas dadas por el Estado peruano con motivo de la pandemia, y determinar si las limitaciones al derecho a la libertad religiosa no devinieron en una violación del mismo. Hemos de partir del hecho de que velar por la salud pública y tratar de cortar la cadena de contagios mediante el aislamiento social era una medida en principio razonable y proporcional, ajustada a derecho y decidida por una mayoría considerable de países en base a recomendaciones técnicas dadas por el escaso conocimiento científico que se tenía sobre el comportamiento del COVID-19.

Sin embargo, la declaración del Estado de emergencia y el aislamiento social obligatorio eran disposiciones de orden público que por su naturaleza no debían ser absolutas ni permanentes en el tiempo, porque, de serlo, afectarían irreme-

---

[9] <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

[10] <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/03045-2010-HC.pdf;> ver fundamento 7.

diablemente la vida y la salud física, psicológica y espiritual de las personas. Más aún, cuando la comunidad científica señaló que sólo una vacuna podía controlar el brote viral y obtenerla llevaría aproximadamente de 12 a 18 meses, se pudo confirmar que el aislamiento social únicamente ayudaría a ralentizar la epidemia y, de esta manera, coadyuvaría, junto con otras acciones, a que no colapse el sistema sanitario, pero no lograría la erradicación del virus.

En consecuencia, al no existir medida alguna cuyo seguimiento asegurara no contraer la enfermedad, es decir, que por más medidas de prevención que apliquemos no sería posible alcanzar el riesgo cero[11], y dado que era indispensable que las personas pudieran ejercer sus derechos para poder vivir de la forma más plena posible, las autoridades tenían que diseñar políticas que permitieran armonizar el deber de cuidar la salud pública con el de garantizar a las personas sus derechos fundamentales, a lo más limitándolos pero nunca violándolos. A partir de ese momento, el evitar aglomeraciones se erigió como el criterio objetivo de razonabilidad y proporcionalidad al riesgo, y debía constituirse en columna vertebral de los protocolos que se elaborasen a partir de las características de cada actividad[12], cuidando que las restricciones a los derechos sean interpretadas estricta y restrictivamente como lo señala el Tribunal Constitucional[13].

Para este fin, en la cuarentena obligatoria —que comenzó el 15 de marzo y se prolongó hasta el 30 de junio—, era necesario que se determinen aquellas actividades entendidas como esenciales o indispensables para la subsistencia humana, las mismas que fueron definidas por el Estado y que primordialmente eran: centros sanitarios, farmacias, lugares de expendio de alimentos y entidades financieras.

Se puede apreciar de la lectura de las actividades calificadas como esenciales por el Estado, que no tuvo en cuenta la dimensión espiritual del ser humano. Esta dimensión, sin embargo, es indispensable para que una persona pueda desarrollarse y vivir dignamente. Que un 84% de la población mundial diga pertenecer a alguna religión muestra el valor que tiene la dimensión espiritual. Normalmente, pero de manera significativa en el contexto en el que nos encontramos, los seres humanos encuentran en su fe un apoyo que los alimenta de esperanza.

Más aún, el 1.º de julio se levantó la cuarentena y se permitió la reanudación de algunos servicios y actividades productivas —como los que se brindan en los centros comerciales o el transporte interprovincial y aéreo nacional—, cumpliendo para ello con los protocolos correspondientes. A partir de entonces y al permitirse gradualmente el tránsito de las personas fue posible que los ministros

---

[11] <https://www.altavoz.pe/opinion/el-riesgo-cero%E2%80%8B-no-existe/>.

[12] Complementado con el uso de mascarillas en espacios públicos, la limpieza de manos y el distanciamiento de metro y medio entre personas.

[13] <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00256-2003-HC.html>; ver fundamento 17.

de culto pudieran dar asistencia religiosa, pero se mantuvo, sin brindar justificación alguna, la prohibición de que se realicen actividades de culto en los templos. Así pues, con ello hasta la fecha no está formalmente permitido realizar visitas personales para orar, oficiar el culto o celebrar ceremonias como bautismos, matrimonios, etc.

Como hemos señalado, en un inicio las medidas estrictas de aislamiento social dictadas por el Estado fueron razonables y proporcionales a la crisis de salud pública, pero por su naturaleza no podían ser prolongadas en el tiempo, porque afectarían otras dimensiones de la vida humana que se encuentran garantizadas en la Constitución por ser indispensables para su desarrollo como personas. Que se fueran progresivamente ampliando la lista de actividades permitidas demuestra que era posible armonizar el cuidado de la salud pública con el respeto de otros derechos. Sin embargo, el gobierno ha insistido en mantener cerrados los templos y, por un tiempo demasiado prolongado, prohibió incluso la circulación de los ministros de culto. Estas prohibiciones afectaron tanto el derecho de libertad religiosa en su dimensión externa como la autonomía de las instituciones religiosas, un derecho colectivo de las mismas reconocido en el artículo 6.º de la Ley de Libertad Religiosa. En él se señala que las confesiones gozan de autonomía y libertad en sus asuntos religiosos, pudiendo establecer sus propias normas de organización, régimen interno y disposiciones para sus miembros, practicar su culto y establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos. En el caso de la Iglesia Católica, el Concordato que tiene celebrado con la República del Perú[14] reconoce explícitamente el respeto a su autonomía e independencia en sus asuntos propios. Con las medidas adoptadas, sin embargo, el Poder Ejecutivo liderado por el Presidente de la República y su Consejo de Ministros, desconocieron este derecho de las entidades religiosas, imponiendo normas sin realizar coordinaciones o acuerdos con las confesiones para que ellas mismas dispongan las limitaciones a sus derechos, como hubiera correspondido.

Por lo expuesto, con este proceder del Estado se vio afectado el derecho de libertad religiosa, de manera específica en lo referido a la asistencia religiosa de los enfermos y al culto religioso, por las razones que pasamos a explicar con más detalle.

La asistencia religiosa a los enfermos.

Forma parte integrante del derecho de libertad religiosa el recibir asistencia espiritual, dimensión regulada en la Ley de Libertad Religiosa N.º 29635, cuyo artículo 3.º, literal «c», señala que la libertad de religión comprende, entre otros, la posibilidad de recibir asistencia religiosa por su confesión, debiendo las insti-

[14] <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MARCO-NORMATIVO-SANTA-SED_-PER%C3%9A.pdf>.

tuciones públicas adoptar las medidas necesarias para facilitar dicha asistencia en los centros públicos hospitalarios, asistenciales y otros bajo su dependencia.

Este derecho a ser asistido espiritualmente se ejerce cuando una persona se encuentra en una situación limitante o vulnerable, como cuando está internado en un centro de salud, cumpliendo una condena o en un establecimiento militar. Es en estas situaciones de fragilidad, en las que está en riesgo la salud o se ve restringida la libertad, en las que el Estado tiene el deber, para que ese derecho sea real y efectivo, de adoptar las medidas necesarias que faciliten la asistencia religiosa.

La asistencia espiritual permite que la persona pueda afrontar la enfermedad o el proceso final de su vida dándole un sentido a su dolor, manteniendo una mirada trascendente acorde con sus creencias más íntimas, reconciliándose con quienes pudiera estar distanciada. Los cuidados que debe darse a quien está atravesando una enfermedad o enfrenta la posibilidad de morir tienen como objetivo brindarle un trato acorde con su dignidad de persona. En muchos países se recomienda que para ello exista un equipo interdisciplinar, incluyendo la intervención del ministro de culto de la religión que profesa el paciente y los miembros de la familia más cercanos, para garantizarle así una atención no sólo en su dimensión física, sino también en la psicológica y en la espiritual.

En ninguna de las normas dictadas por el Estado, sin embargo, se permitió explícitamente la atención espiritual de los enfermos, y el tránsito de los ministros de culto no estaba autorizado dentro de los casos de excepción. En los pabellones de hospitales que atendían exclusivamente a pacientes con el COVID-19, sólo se permitía la entrada de personal de salud. Los familiares debían quedarse en las inmediaciones y no se les daban facilidades a ellos ni a los ministros de culto para su ingreso, a pesar de que el mismo personal de salud lo consideraba importante para la atención del enfermo. Incluso en la etapa más rígida del aislamiento social obligatorio, las personas hospitalizadas por otras causas también se vieron privadas del auxilio espiritual. Sólo unos pocos hospitales permitieron que un ministro ingrese a la unidad de cuidados intensivos con el mismo protocolo de seguridad que el equipo médico[15].

En varios hospitales públicos se fue permitiendo que los capellanes permanecieran en dichos centros de salud para atender a las personas que padecían otras enfermedades, así como al personal de salud, realizando ceremonias litúrgicas en aquellas zonas que era posible mantener el distanciamiento social[16].

---

[15] Ése es el caso, por ejemplo, del capellán del Hospital Nacional Dos de Mayo, P. Max Calderón, y seis religiosas de las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paul que habían estudiado enfermería: <https://famvin.org/es/2020/08/06/un-sacerdote-y-un-grupo-de-hijas-de-la-caridad-asisten-a-los-enfermos-de-coronavirus-en-hospital-de-lima-peru/>.

[16] <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/el-derecho-de-decir-adios-por-fernando-vivas-muertes-por-coronavirus-en-el-peru-covid-16-minsa-fiorella-molinelli-noticia/>.

Como hemos apreciado, la asistencia religiosa es una necesidad esencial para quienes se encuentran postradas en centros de salud, y debió estar incluida dentro de las excepciones, por ser una actividad que vela por la dignidad humana. Que el Estado prohíba directa o indirectamente a los ministros de culto o capellanes brindar asistencia espiritual a los enfermos, por considerar que ponen en riesgo su salud y pueden ser foco de contagio, demuestra que las autoridades políticas han olvidado o no comprenden la enorme importancia de la tarea que realizan y que el riesgo que ello conlleva es inherente a la naturaleza de su labor, que eligieron con plena libertad, como se da también en el caso de los policías y el personal de salud.

Su misión pastoral adquiere mayor relevancia en estas circunstancias, en las que los enfermos de COVID-19 son conscientes de que padecen una enfermedad grave cuyo desenlace puede terminar siendo mortal. Su sufrimiento aumenta por el aislamiento al que son sometidos y que les impide tener contacto con sus seres queridos, lo cual por cierto también consideramos un derecho afectado. Por otro lado, los familiares de los enfermos, que suelen estar en salas o en pasillos o en las inmediaciones de los centros sanitarios esperando noticias sobre la salud de su ser querido, son una población que requiere asimismo de atención y compañía espiritual. Y, finalmente, los profesionales de la salud, a quienes esta pandemia obliga a asumir tareas que superan sus capacidades humanas y están corriendo el riesgo de verse infectados, tienen igualmente derecho a gozar de asistencia espiritual.

Por ello, el Estado debió brindar desde el inicio todas las facilidades para la movilidad y el ingreso de los ministros de culto en los centros de salud, proporcionando los equipos que sean necesarios para reducir el riesgo de contagio. No haberlo hecho constituye una afectación al derecho de libertad religiosa de los enfermos, de sus familiares, de los profesionales de la salud y de los mismos capellanes, que han consagrado su vida a esta labor.

El culto religioso.

La Ley de Libertad Religiosa N.º 29635 establece en el artículo 3.º, literales «b» y «e», que la libertad religiosa comprende el ejercicio de los siguientes derechos: b) Practicar de forma individual o colectiva, en público o en privado, los preceptos religiosos de su confesión, sus ritos y actos de culto; e) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas.

Con el inicio del Estado de emergencia y el aislamiento social obligatorio en el mes de marzo, no sólo quedó prohibida la dimensión pública de los derechos antes mencionados, sino también las entidades religiosas se vieron obligadas a mantener cerrados sus templos. No estaba permitido que quienes podían circular ingresaran a los templos a rezar individualmente. Fue una medida excesiva que no guardaba proporción con otras que sí permitían que las personas

ingresaran por grupos a las farmacias, entidades financieras, tiendas de abarrotes, mercados, centros comerciales, etc. Dado que el objetivo era evitar aglomeraciones manteniendo el distanciamiento social, se estableció aforos máximos en los servicios antes mencionados. De la misma manera pudo haberse definido un límite máximo de ingresos a los templos para fines de oración personal o culto público.

Esta prohibición ha constituido una seria afectación del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, que se agravó cuando en el mes de junio el Decreto Supremo N.º 116-2020-PCM, que anunciaba el fin del aislamiento social obligatorio, mantuvo la prohibición del ejercicio del culto religioso.

Habiendo el Estado flexibilizado el ejercicio de las libertades de desplazamiento, de reunión y permitido que se reanuden las actividades económicas, también debió haberlo hecho con la libertad de culto en su manifestación pública. Por ello, coincidimos con los que opinan que el artículo 11.º del referido Decreto Supremo es discriminatorio porque afecta el derecho de libertad religiosa. En esa perspectiva el jurista Carlos Hakanson fundamenta su posición indicando que la misma razón por la que el Estado permite que los establecimientos comerciales funcionen mediante protocolos que aseguren el distanciamiento social, es aplicable a los servicios que pueda brindar cualquier culto religioso[17].

No encontramos una razón que justifique la diferencia de trato que el gobierno hace entre el funcionamiento de los establecimientos comerciales y el uso de templos religiosos. En ambos casos se pueden aplicar protocolos aprobados por el Ministerio de Salud para reducir el riesgo de contagio al mínimo posible. Inclusive se observa que en los centros comerciales parte de su dinámica implica que las personas se movilicen dentro de los locales, tanto para elegir los productos a llevar como para cancelar el precio de los mismos, por lo que la probabilidad de cumplir con el distanciamiento social es menor que en los templos. En estos últimos, en cambio, la presencia de los fieles es más fija y su movilidad puede ser controlada tanto al ingreso como a la salida, con el mantenimiento de la distancia social durante el rito religioso.

Siendo ello así, la razón por la que en nuestra opinión las autoridades políticas hacen esta diferencia de forma autoritaria es por no valorar de la misma manera las dimensiones físicas, psíquicas y espirituales de la persona, considerando no esencial la satisfacción de la dimensión espiritual. No descartamos que esta diferencia de valoración pueda deberse también a una visión laicista del fenómeno religioso.

---

[17] <https://diariocorreo.pe/opinion/el-ejercicio-de-la-libertad-religiosa-noticia/>.

5. Respuesta de las confesiones religiosas, y de los ciudadanos, a las normas gubernamentales

Desde que el Poder Ejecutivo declaró el Estado de emergencia, las entidades religiosas, con muy pocas excepciones, invocaron a sus fieles a cooperar[18] y cumplir con las normas sanitarias dispuestas por el gobierno a fin de frenar la propagación del virus y proteger la vida y la salud de la población[19]. Con la finalidad de evitar el contacto físico entre los creyentes y así prevenir el contagio, las autoridades de la Iglesia Católica dispensaron del cumplimiento del precepto dominical y más bien exhortaron a los fieles a participar de los ritos religiosos desde sus hogares, a través de los medios de comunicación y las redes sociales. Asimismo, se han preocupado en brindar ayuda espiritual, consejería y promoción del rezo cotidiano a través de medios virtuales. Varias congregaciones o parroquias implementaron servicios telefónicos de consejería espiritual. Y cuando se dieron situaciones que contradijeron las normas o las previsiones sanitarias, no faltaron las amonestaciones públicas de esas mismas autoridades eclesiales exhortando firmemente a que dichas situaciones no se repitan[20] y más bien se respete el Decreto Legislativo 1458 que sanciona el desarrollo de actividades sociales, recreativas, culturales, religiosas de aglomeración o concurrencia masiva o no masiva en la vía pública[21].

Con el paso de las semanas de confinamiento social, los creyentes hicieron manifiesto a las autoridades eclesiales su deseo de que gestionen la autorización del gobierno para que se abran los templos. Este deseo se convirtió en malestar cuando apreciaron que el Estado autorizaba gradualmente la iniciación de ciertas actividades, pero mantenía el impedimento para realizar ceremonias religiosas en los templos e incluso no era posible ir a orar de manera individual. Ello provocó que, sobre todo los católicos, reclamen a sus autoridades eclesiales una actitud más firme.

Ante este clamor, en el mes de mayo la Conferencia Episcopal Peruana presentó un proyecto de protocolo al Ministerio de Salud que se usaría para las actividades religiosas manteniendo las medidas de seguridad sanitaria, como el distanciamiento social entre los fieles. El documento de los obispos fue respondido el 9 de junio del 2020 por el Ministerio de Salud, liderado entonces por el Dr. Víctor Zamora. La respuesta fue dirigida al P. Guillermo Inca Pereda, secretario general adjunto del Episcopado, y estaba firmada por la secretaria general del Ministerio de Salud. El documento incluía 19 sugerencias y tres

---

[18] <https://iglesia.org.pe/2020/03/13/coronavirus-medidas-para-evitar-la-propagacion-en-las-iglesias-a-nivel-nacional/>.

[19] <https://iglesia.org.pe/2020/03/16/presidencia-del-episcopado-peruano-invoca-a-respetar-el-estado-de-emergencia-ante-el-coronavirus/>.

[20] Así, por ejemplo: <https://www.arzobispadodelima.org/2020/05/25/comunicado-arzobispado-lima-paseo-religioso/>.

[21] <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/473579-1458>.

conclusiones para modificar el protocolo remitido por Mons. Miguel Cabrejos, presidente de la Conferencia Episcopal Peruana.

El Episcopado acogió las sugerencias del Ministerio de Salud y el 25 de junio dio a conocer el «Protocolo para las actividades religiosas de la Iglesia Católica en tiempos de pandemia»[22], en el que dejaba a cada obispo la elección de la fecha del reinicio de Misas con fieles y la gradual apertura de los lugares de culto, atendiendo a las particularidades sanitarias de cada lugar.

El protocolo propuesto contaba con tres fases de aplicación. La primera debía empezar una vez terminada la cuarentena, y contemplaba permitir «a los fieles asistir a los templos para las celebraciones eucarísticas dominicales y diarias, pero no de manera masiva, sino en grupos pequeños de acuerdo al espacio del templo, guardando el distanciamiento social requerido» y observando las medidas dictadas en el protocolo.

Pero inesperadamente todo se interrumpió. A pesar de que había sido revisado por el Ministerio de Salud y se habían implementado las recomendaciones planteadas por ese organismo, no fue aprobado por el gobierno, y las celebraciones religiosas públicas continúan prohibidas en el país.

Por otro lado, el Decreto Supremo N.º 116-2020-PCM del 26 de junio, al señalar en su artículo 11.º que se encuentran suspendidas las actividades civiles y religiosas[23], generó confusión en las diferentes confesiones. Algunas jurisdicciones de la Iglesia Católica interpretaron que este impedimento se aplicaba a actividades religiosas masivas, como por ejemplo las diócesis de Lurín[24], Tacna y Moquegua[25], Chiclayo[26], Piura[27], Arequipa[28], Yauyos[29] y Trujillo[30], donde progresivamente abrieron los templos para la oración privada de los fieles, y en

---

[22] <https://noticias.iglesia.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/PROTOCOLO-FF-ACTIVIDADES-RELIGIOSAS-EN-LA-PANDEMIA-CEP-2020-1.pdf>. <https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2020-06/coronavirus-iglesia-peru-reabren-templos-con-medidas.html>.

[23] Decreto Supremo N.º 116-2020-PCM: «Artículo 11.—De las reuniones y concentraciones de personas.—Se encuentran suspendidos los desfiles, fiestas patronales, actividades civiles y religiosas, así como todo tipo de reunión, evento social, político, cultural u otros que impliquen concentración o aglomeración de personas, que pongan en riesgo la salud pública».

[24] <https://cep.com.pe/wp-content/uploads/2020/09/PROTOCOLO_DIOCESIS_LURIN.pdf>.

[25] <https://noticias.iglesia.org.pe/diocesis-de-tacna-y-moquegua-supervisa-implementacion-de-medidas-de-bioseguridad-en-parroquias/>.

[26] <https://www.laindustriadechiclayo.pe/noticia/1596861682-iglesias-abrieron-las-puertas-a-feligreses>.

[27] <https://www.msn.com/es-pe/noticias/otras/piura-arzobispado-anuncia-que-reabrir%C3%A1n-iglesias-pero-no-se-realizar%C3%A1n-misas/ar-BB17qMe7>.

[28] <https://noticias.iglesia.org.pe/templos-de-la-arquidiocesis-de-arequipa-reabren-sus-puertas/>.

[29] <https://prelaturayauyos.org.pe/2020/07/13/sobre-la-celebracion-de-la-misas-y-la-visita-a-las-iglesias/>.

[30] <https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2020-08/peru-catedral-trujillo-reabre-puertas-para-adoracion-eucaristia.html>.

algunos casos para la Misa pública y algunos sacramentos, siguiendo el protocolo revisado por el Ministerio de Salud. Otras instituciones eclesiales, en cambio, como el Arzobispado de Lima[31], interpretaron la norma como una prohibición absoluta y decidieron no abrir los templos.

La posición del Arzobispado de Lima, a diferencia de otras jurisdicciones de la Iglesia Católica, se caracterizó no sólo por su interpretación restrictiva de la norma del Estado, sino también por plantear una posición más radical sobre el cuidado que debía tenerse para evitar los contagios. A raíz del referido Decreto Supremo N.º 116-2020-PCM, a través de su Oficina de Prensa señaló: «En consecuencia, y debido al peligro del contagio que todavía acecha, en todo nuestro territorio arquidiocesano, se mantendrán cerrados los templos hasta nuevo aviso. Se tendrá preparado un protocolo adecuado para cuando no haya peligro para la vida, no sólo de los católicos sino de todos. Esto se decidirá de acuerdo con la autoridad civil nacional». Esta disposición agravó el descontento entre los feligreses, e incluso un número importante envió una carta abierta al Arzobispo de Lima[32].

Dos meses después, en un comunicado fechado el 30 de agosto y firmado por el Vicario General de la Arquidiócesis, se fue incluso más allá, y se recomendó a los párrocos y fieles que, debido a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia[33], cuando los fieles soliciten la Comunión en su domicilio, sólo acudan sacerdotes jóvenes o, de no ser posible, ministros extraordinarios de la Eucaristía. No debían, además, ingresar a la casa del enfermo para administrarle la Comunión, sino entregarle la hostia a un miembro idóneo de la familia, para que sea él quien lo haga. El comunicado fundamenta esta orientación en no poner en riesgo de contagio a los sacerdotes mayores debido a la actual situación de emergencia sanitaria. Asimismo, se comunicó a los párrocos verbalmente que las parroquias debían dejar de prestar el servicio de velar a los difuntos, lo que aumentó el malestar de los fieles no sólo por no existir suficientes salas de velación, sino por no tener la posibilidad de contar con los servicios religiosos que se prestan en las parroquias.

A pesar de que había esta disparidad de interpretación por parte de las autoridades católicas, el gobierno no se ha pronunciado ni a favor ni en contra de estas posturas, aun cuando alguna de ellas significaría el incumplimiento de las normas dictadas por el propio gobierno. En una entrevista realizada en el mes de septiembre a la actual Ministra de Salud, Pilar Mazzetti, se le preguntó si el gobierno contemplaba próximamente la apertura de las iglesias y el reinicio de

---

[31] <https://www.aciprensa.com/noticias/arquidiocesis-primada-del-peru-anuncio-que-mantendra-iglesias-cerradas-67062>.

[32] <https://www.laabeja.pe/carta-abierta-al-senor-arzobispo-de-lima-monsenor-carlos-castillo-mattasoglio/>.

[33] <https://www.aciprensa.com/noticias/arzobispo-sacerdotes-no-entraran-a-casas-de-enfermos-dejaran-eucaristia-a-familiares-30677>.

Misas con presencia de fieles, tal como se ha hecho con restaurantes o centros comerciales, y respondió: «En este momento me temo que no está contemplado»[34].

De otro lado, cabe resaltar que el congresista de la República y pastor evangélico Orestes Sánchez Luis hizo un pedido al Presidente del Perú a fin de que se apruebe el protocolo para la reapertura de las iglesias[35], que permanecen cerradas desde mediados de marzo. El congresista señaló que, al restablecerse la actividad cotidiana, es urgente que los fieles de todas las religiones puedan acudir a sus templos para «obtener paz espiritual en momentos tan difíciles como los que se atraviesa por la pandemia». Por su parte, el fundador del colectivo «Con mis hijos no te metas» y miembro de una Iglesia evangélica señaló que el derecho a la libertad religiosa no puede quedar abolido y reclamó que el uso de los templos no haya sido incluido como una actividad esencial en ninguna de las fases[36].

Finalmente, el 2 de octubre el Presidente del Congreso, Manuel Merino De Lama, exhortó al Poder Ejecutivo a reabrir las iglesias, siguiendo los protocolos de bioseguridad necesarios para que los ciudadanos asistan a Misa los domingos[37]. Pocos días después, el Presidente del Ejecutivo, Martín Vizcarra, informó que estaban conversando con las iglesias para que desde el mes de noviembre gradualmente puedan abrirse los templos con aforos limitados, sin brindar servicios religiosos que congreguen a gran cantidad de personas[38]. Esta promesa se da existiendo ya un protocolo revisado por el Ministerio de Salud que viene siendo aplicado en algunas jurisdicciones eclesiásticas. De cumplir el gobierno con esta promesa, culminaría la afectación de este derecho.

6. Cooperación de las confesiones religiosas con las autoridades

Desde que el Presidente de la República Martín Vizcarra anunció el 15 de marzo del 2020 la declaración del Estado de emergencia y el inicio de una cuarentena obligatoria, hemos sido testigos de un proceso en el que se fueron aplicando diversas políticas diseñadas para detener la pandemia pero no lograron el objetivo deseado. Ello se ve reflejado en un nivel de mortandad que coloca al Perú con la tasa más alta en el mundo[39], un sistema sanitario colapsado muy

---

[34] <https://rpp.pe/peru/actualidad/pilar-mazzetti-sobre-reapertura-de-iglesias-en-este-momento-no-esta-contemplado-noticia-1290339>.

[35] <https://www.aciprensa.com/noticias/congresista-pide-al-presidente-de-peru-aprobar-protocolo-para-reabrir-iglesias-71740>.

[36] <https://www.lamalafe.lat/christian-rosas-exige-la-reapertura-de-iglesias-evangelicas-pese-a-crisis-sanitaria-por-la-pandemia/>.

[37] <https://www.facebook.com/watch/?v=400083301392917>.

[38] <https://limay.pe/actualidad/martin-vizcarra-iglesias-abriran-noviembre/>.

[39] <https://gestion.pe/peru/por-que-peru-tiene-la-mayor-mortalidad-del-mundo-por-covid-19-noticia/>.

rápidamente y la economía en recesión a pesar de haber sido uno de los países de la región con mejores índices macroeconómicos y las mayores reservas de dinero[40].

Muy pronto el aparato estatal se vio sobrepasado y las organizaciones gubernamentales —a nivel central, regional y municipal— no tuvieron la capacidad de atender las necesidades esenciales de una población mayoritariamente pobre y con escasos recursos. Por esta y otras razones las entidades religiosas terminaron supliendo la labor de las autoridades civiles. Su trabajo ha sido ardoroso desde el primer día, ofreciendo soporte no sólo espiritual, sino también atendiendo necesidades sociales, llegando inclusive a lugares en los cuales el gobierno no cuenta con infraestructura ni servicios básicos.

A modo de ejemplo de la labor supletoria que vienen realizando la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas, describimos algunos hitos de esta labor solidaria:

1. *Campaña «Ayúdanos a Ayudar»*[41]**,** emprendida por la Conferencia Episcopal Peruana a través de Cáritas del Perú, el Ministerio de Defensa y América Televisión —Canal N, que a un mes de su lanzamiento había logrado atender a 198,930 familias vulnerables—.
2. *Planta de oxígeno para Loreto*[42]. El P. Miguel Fuertes, administrador diocesano del Vicariato de Iquitos, organizó una ambiciosa colecta con la que recaudó el millón y medio de soles —equivalen aproximadamente a cuatrocientos veinte mil dólares— que se necesitaba para adquirir una planta de oxígeno, indispensable en una de las zonas más castigadas por la pandemia, cuyo sistema sanitario colapsó rápidamente y que no contaba con los recursos mínimos indispensables para atender a las personas afectadas por el virus.
3. *«Denles ustedes de comer»*[43]. Iniciativa solidaria presentada por el Directorio de Obispos de la Comisión Ad Hoc de la Conferencia Episcopal Peruana con el objetivo de articular y fortalecer todo lo realizado —a través de sus 47 jurisdicciones eclesiásticas, congregaciones religiosas y más de 1,540 parroquias a nivel nacional— para continuar con la ayuda integral a los más vulnerables brindando apoyo, principalmente con alimentos y medicinas, a las familias más necesitadas. Centra su trabajo en

---

[40] <https://elbuho.pe/2020/06/peru-factores-que-provocaron-la-actual-crisis-por-coronavirus-segun-la-bbc/>.

[41] <https://noticias.iglesia.org.pe/ayudanos-a-ayudar-campana-solidaria-atiende-a-mas-de-198000-familias-a-nivel-nacional/>.

[42] <https://www.caaap.org.pe/2020/05/06/compra-de-la-primera-planta-de-oxigeno-para-iquitos-adquirida-por-el-vicariato-ya-esta-cerrada/>.

[43] <http://www.crp-conferperu.org/index.php/noticia/iglesia/5177-denles-ustedes-de-comer-iglesia-peruana-presenta-iniciativa-solidaria-para-apoyar-a-familias-de-todo-el-pais-afectadas-por-el-covid-19>.

cinco áreas: 1) Ayuda humanitaria; 2) Reflexión, acompañamiento, sensibilización, formación y espiritualidad; 3) Comunicación; 4) Incidencia, vigilancia social y articulación; y 5) Comunión de bienes. En su implementación se coordina con entidades públicas, privadas, de la sociedad civil y personas de buena voluntad.

4. *«Pacto de solidaridad: Hambre cero»*[44] propuesto por la Conferencia Episcopal Peruana el 8 de mayo en la reunión virtual del Acuerdo Nacional integrado por representantes del gobierno, de la sociedad civil y del sector empresarial, con el fin de priorizar la atención a las personas y las familias cuyos miembros han perdido sus empleos o se han visto obligados a regresar a sus lugares de origen a consecuencia de la pandemia. Lo que se busca es que la reactivación se base no sólo en subsidios económicos, sino principalmente en la implementación de puestos de trabajo permanente[45]. El 24 de agosto, en una nueva reunión del Acuerdo Nacional, sus miembros —entre los que se encuentran representantes de la Conferencia Episcopal Peruana y del Concilio Evangélico—, reafirmaron el compromiso de salvaguardar la vida, contener la pandemia, brindar atención a la población más vulnerable, luchar contra el hambre e impulsar la recuperación económica con empleo digno[46].

5. *Campaña «Respira Perú — Porque el oxígeno es vida»*[47], que reúne a la Conferencia Episcopal Peruana, el Grupo Educativo San Ignacio de Loyola (USIL) y la Sociedad Nacional de Industrias con el objetivo de recaudar dinero para hacer llegar oxígeno a aquellas personas que lo requieren para superar el coronavirus.

6. *Comedores populares de la congregación evangélica Agua Viva*, que ha trabajado en esta crisis sanitaria en el área alimentaria. Uno de los líderes de la congregación es el pastor Juan Carlos Gonzales, y cuentan con voluntarios que recorren los lugares de menores recursos en la ciudad de Lima. Han tenido como meta establecer 50 comedores comunales para que la gente pueda alimentarse sostenidamente con el tiempo y ahorrar costos.

7. *El Movimiento Misionero Mundial*, que en distintos departamentos del Perú ha venido apoyando a los que menos tienen. El pastor Enoc Ramos y su equipo, de la zona limeña de Canto Grande, vienen trabajando en proyectos sociales aun antes de la pandemia. En ese distrito de la capital han formado un colectivo social llamado «Amor y fe» con varios proyectos,

---

[44] <https://www.aica.org/44312-la-iglesia-propone-un-pacto-de-solidaridad-hambre-cero.html>.

[45] <https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2020-05/dia-de-la-madre-celam-america-latina-peru.html>.

[46] <https://acuerdonacional.pe/seccion/general/?print=pdf-search>.

[47] <https://respiraperu.com.pe/>; https://www.usil.edu.pe/noticias/se-lanza-la-campana-respira-peru-para-asegurar-oxigeno-los-enfermos-covid-19.

como el de repartir desayunos a los más necesitados, sobre todo a los niños en etapa escolar que viven en los cerros. También se ha implementado una academia virtual, donde se apoya a los jóvenes de extrema pobreza para que puedan postular a la universidad. Han entregado asimismo víveres y útiles escolares a diferentes familias en zonas de escasos recursos.

8. *Proyecto «Resucita Perú»*[48], Es un plan para promover la mayor red social posible que permita tener propuestas eficaces de acción conjunta y diversificada. Esta iniciativa de la Iglesia Católica tiene dos objetivos específicos: primero, promover la salud integral de la población peruana para superar la pandemia del COVID-19 y, segundo, fortalecer la acción solidaria desde las comunidades del Perú, convocando a una amplia red de la Iglesia, la academia y la sociedad civil en interlocución con las autoridades del Estado. El plan contempla que en el corto plazo se deben detener los contagios y las muertes, responder a la emergencia alimentaria y proteger al personal de salud que está en primera línea. En el mediano plazo, profundizar en las alternativas alimentarias y la atención a otras enfermedades en la población que no está siendo debidamente atendida. Y, en el largo plazo, consolidar las alternativas y los procesos generados de manera sostenible.

Llamó mucho la atención en los primeros meses del Estado de emergencia, que la labor social de las entidades religiosas no se haya realizado de manera coordinada con los organismos estatales. Así, por ejemplo, en el mes de mayo la Conferencia Episcopal Peruana ofreció al gobierno un trabajo coordinado para la campaña de solidaridad «Hambre cero», pero lamentablemente no se contó con su aceptación. Así lo expresó Monseñor Miguel Cabrejos[49] en una radioemisora local: «Ello se refleja en que la ayuda del Estado toma mucho tiempo. Ya son más de 60 días y muchos recién están recibiendo la ayuda; a otros no les llega. Sin embargo, el gobierno no acepta, hasta el momento, la oferta de la Iglesia Católica».

El gobierno cambió de actitud en el mes de junio, cuando una parte de la población se encontraba en una grave inseguridad alimentaria[50]. El presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos, y otros miembros del gabinete ministerial se reunieron con 26 representantes de entidades religiosas[51] e invocaron a trabajar de manera conjunta en favor de la población vulnerable, destacando que esa labor consensuada era necesaria de cara a la etapa de nueva convivencia

[48] <https://www.expreso.com.pe/politica/iglesia-lanza-resucita-peru-contra-el-coronavirus/>.

[49] <https://diariocorreo.pe/economia/gobierno-no-acepta-ayuda-de-la-iglesia-para-distribuir-ayuda-social-noticia/?ref=dcr>.

[50] <https://www.grade.org.pe/novedades/la-pandemia-del-covid-19-y-la-inseguridad-alimentaria-en-el-peru-por-eduardo-zegarra/>.

[51] <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/184602-presidente-del-consejo-de-ministros-invoca-a-representantes-de-las-iglesias-a-trabajar-juntos-para-asistir-a-la-poblacion-mas-vulnerable>.

social: «Como gobierno queremos articular con todos los sectores, entre ellos, con todas las iglesias, para que nos ayuden a llegar a los ciudadanos que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza». Particular atención merecerían los adultos mayores, las comunidades nativas y campesinas, y la reapertura de los comedores populares.

7. Breves reflexiones finales

La pandemia provocada por el COVID-19 es un fenómeno para el que la humanidad no se encontraba preparada. Ha desnudado en varias facetas nuestra fragilidad como sociedad globalizada y, específicamente en el caso de Perú, el Estado se ha visto sobrepasado en sus capacidades.

Sin perjuicio de lo antes indicado y sin pretender simplificar la real dimensión del problema sanitario en el que nos encontramos, no podemos dejar de señalar que un aspecto medular que ha quedado evidenciado es que en el Perú el Estado de derecho aún requiere de bases más sólidas. El respeto y la defensa de la dignidad de la persona humana —que es el fin supremo de la sociedad y del Estado, como se señala en el primer artículo de su Constitución— distan aún de ser la piedra angular para el diseño de las políticas públicas y las normas que las sustentan.

Las políticas implementadas muestran una falta de comprensión sobre el valor de los derechos humanos, cuyo respeto garantiza que todas las dimensiones humanas esenciales se vean satisfechas y, de esa forma, coadyuven a su desarrollo integral. Ello se ha visto reflejado en la manera como el Estado ha actuado para enfrentar esta crisis, afectando algunos derechos fundamentales de sus ciudadanos, concretamente el de libertad religiosa.

Otro elemento que se deriva de lo señalado es que el Estado no valora de manera justa la dimensión espiritual de la persona humana y tampoco a las instituciones religiosas. Ello fue patente cuando no se permitió la circulación de los ministros de culto y se obligó a mantener los templos cerrados, constituyéndose en actos discriminatorios por cuanto otras actividades fueron autorizadas como fue el caso de las comerciales y laborales.

El accionar del Estado, además, muestra una contradicción: mientras por un lado prohíbe los actos de culto, por otro termina solicitando el servicio solidario de las entidades religiosas. La percepción es que las confesiones religiosas son consideradas importantes para el Estado sólo en lo que concierne a la asistencia solidaria, pero no son valoradas en su misión espiritual.

Finalmente, observamos que los ciudadanos no se encuentran organizados para defender sus derechos fundamentales, en este caso concreto el de libertad religiosa. Como hemos indicado, la Constitución del Perú otorga las herramientas procesales para hacerlo. Sin embargo, a pesar de los meses transcurridos, no se ha planteado ninguna acción hasta el momento.

Capítulo 19

La libertad religiosa en Uruguay durante la pandemia. Entre el derecho fundamental y el espectáculo público

Gabriel González Merlano
Universidad Católica del Uruguay

SUMARIO: 1. Introducción.—2. La emergencia sanitaria.—3. La libertad religiosa cuestionada.—4. Protocolo de ceremonias religiosas.—5. Conclusiones.

1. Introducción

La pandemia de COVID-19, como fenómeno global, determinó que en todas partes estemos hablando de cosas similares cuando nos referimos al tratamiento que ha tenido la libertad religiosa. Las diferencias pueden estar dadas por la intensidad de los contagios —lo sanitario—, y ciertas características de las decisiones de los gobiernos —lo político—, que han determinado respuestas más o menos diversas.

En el caso de Uruguay la pandemia, en lo sanitario, no fue tan intensa dado que los contagios apenas superaron el millar de personas en seis meses, con un número de fallecidos que no llegan a cincuenta, e incluso con sitios del país donde no se registraron contagios. Esto ayudado, en lo político, por medidas muy oportunas y rápidas dadas por un gobierno apenas asumido que a los trece días tuvo que emitir un decreto de emergencia sanitaria.

Medidas gubernamentales adecuadas y bien comunicadas, baja densidad de población, buena cobertura de salud, el respeto ciudadano a medidas que nunca fueron coercitivas, quizás hayan sido los principales factores sanitarios, políticos y sociales. Con ello se logró controlar la pandemia para que no se extendiera de la forma en que sucedió en el resto de los países latinoamericanos, principalmente los dos grandes vecinos: Argentina y Brasil.

A pesar de las características «benévolas» de los efectos del COVID-19 en estas tierras, lo que refiere a la libertad religiosa amerita ciertos comentarios y reflexiones. Para ordenar el discurso al respecto, es conveniente tener presente

dos momentos: uno, desde la declaración de emergencia sanitaria hasta la reapertura de celebraciones y actividades religiosas y el otro, desde ese momento de reinicio de celebraciones con asistencia de fieles hasta el presente.

El primer momento está señalado por el decreto de emergencia y el segundo por el protocolo de ceremonias religiosas, como elementos jurídicos emanados por el gobierno nacional. El pasaje de uno a otro momento está marcado por la discusión y el cuestionamiento de la libertad religiosa.

2. La emergencia sanitaria

El 13 de marzo el gobierno emitió el Decreto N.º 93/020 de Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria, como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 (Coronavirus). La prontitud en la reacción del gobierno ante un hecho que constituía una amenaza cierta, pero apenas era realidad en el país, se traduce en el fundamento de dicha norma:

> VISTO: el brote de Coronavirus (COVID-19) y la declaración de fecha 11 de marzo de 2020 de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una pandemia;
>
> RESULTANDO: I) que a nivel global se han notificado más de 100.000 casos de personas infectadas por COVID-19, afectando a la fecha a más de 100 países y cobrado la vida de miles de personas; II) que en los últimos días se ha constatado la propagación del COVID-19 en países de nuestro continente que ha alcanzado la región; III) que en el día de la fecha, en nuestro país se confirmaron cuatro casos de personas infectadas con el precitado virus y se encuentra a estudio el estado sanitario de las personas en contacto directo con éstas; IV) que la OMS recomienda «mantener una vigilancia firme para encontrar, aislar, someter a pruebas y tratar todos los casos con el fin de cortar las cadenas de transmisión»[1].

Luego establece el fundamento jurídico de esta medida sanitaria, y la potestad que tiene en tales casos el Ministerio de Salud Pública, en orden a preservar el fin primordial estatal del cuidado de la salud pública en el marco del respeto a los derechos humanos:

> CONSIDERANDO: I) que se entiende imprescindible en esta situación, la adopción —en el marco de lo establecido por los artículos 1.º y 2.º de la Ley N.º 9.202 de 12 de enero de 1934— de medidas de prevención para mantener la salud de la población; II) que la referida norma legal le atribuye al Poder Ejecutivo la competencia en materia de policía sanitaria; III) que el numeral 1.º del artículo 2.º de la Ley N.º 9.202 dispone que en materia

[1] Uruguay. Presidencia de la República, Decreto N.º 93/020 de Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 (Coronavirus), disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>.

> sanitaria el Ministerio de Salud Pública ejercerá, entre otras potestades, la adopción de las medidas que estime necesarias para mantener la salud colectiva y su ejecución por el personal a sus órdenes, dictando los reglamentos y disposiciones necesarios para ese fin primordial; IV) que en su numeral 2.º dicho artículo establece que en caso de epidemia o de serias amenazas de invasión de enfermedades infecto-contagiosas, el Ministerio de Salud Pública adoptará de inmediato las medidas conducentes a mantener indemne el país o disminuir los estragos de la infección, pudiendo disponer la intervención de la fuerza pública para garantizar el fiel cumplimiento de las medidas dictadas; V) que entre otros, el numeral 4.º del artículo 2.º de la Ley citada prevé que el Ministerio de Salud Pública ejercerá sobre los Gobiernos Departamentales la superintendencia en materia sanitaria en cuanto a la determinación de las condiciones higiénicas que deben observarse; VI) que el precitado Reglamento, en su artículo 43, autoriza a los Estados Parte a aplicar medidas sanitarias adicionales de acuerdo a su legislación nacional y a las que resultan del derecho internacional; VII) que por tanto se debe actuar en forma consensuada, transparente y responsable para evitar el aumento del contagio del COVID-19, buscando un equilibrio entre la protección de la salud humana, la minimización de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos; VIII) que a su vez el artículo 44 de la Constitución de la República establece que todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad;
>
> ATENTO: a lo precedentemente expuesto y a lo dispuesto por el artículo 44 de la Constitución de la República, el artículo 43 del Reglamento Sanitario Internacional (2005) de la Organización Mundial de la Salud, la Ley N.º 9.202 de 12 de enero de 1934, el Decreto N.º 574/974 de 12 de julio de 1974, y demás normas concordantes y aplicables en la materia[2].

Atento a ello, el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, decreta: que se declare el estado de emergencia (art. 1); que se dispongan las medidas correspondientes para su cumplimiento (art. 2); suspensión de todos los espectáculos públicos (art. 3); cierre de centros turísticos y posibilidad de disponer el cierre de otros lugares públicos (art. 4); evaluar la suspensión de eventos que impliquen aglomeración de personas (art. 5); exhortación a la población a suspender ese tipo de eventos (art. 6); extremar medidas de limpieza y desinfección en espacios públicos y privados (art. 7); se establecen medidas de aislamiento por catorce días a personas con COVID-19 o con alguna sospecha de contagio (art. 8); se define «contacto directo», «zonas de alto riesgo», «permanecer aislados» (art. 9); obligación de reportar síntomas compatibles con COVID-19 (art. 10); posibilidad de denuncia penal para quienes no respeten el aislamiento o no denuncien síntomas (art. 11); exhorta a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados a adoptar por decisiones internas las presentes nor-

[2] *Ibid*.

mas (art. 12); notificar a los organismos públicos y privados con competencia en las medidas dispuestas (art. 13)[3].

En este contexto general, creemos de interés, de acuerdo a nuestros propósitos, detenernos en tres de dichas normas:

> *Artículo 3*
>
> Suspéndanse todos los espectáculos públicos hasta que el Poder Ejecutivo lo determine.
>
> *Artículo 4*
>
> Determinase el cierre preventivo y provisorio de los centros turísticos termales públicos y privados.
>
> El Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus potestades constitucionales, legales y reglamentarias podrá disponer el cierre de todos aquellos lugares de acceso público que se determinen, así como imponer todo otro tipo de medidas necesarias en materia de higiene sanitaria para evitar aglomeraciones en dichos espacios.
>
> *Artículo 5*
>
> Las autoridades nacionales, departamentales y municipales competentes deberán evaluar suspender aquellos eventos que impliquen la aglomeración de personas, dado que constituye un factor de riesgo para el contagio de la enfermedad[4].

Creemos que estas disposiciones son fundamentales a la hora de valorar el ejercicio de la libertad de religión en esta fase de la pandemia. Aquí tenemos que se suspenden los espectáculos públicos hasta nuevo aviso, así como se determina el cierre de los centros turísticos termales, los que fueron reabiertos mediante Decreto N.º197/020 de 15 de julio de 2020.

Es diferente la situación respecto a otros lugares de acceso púbico, donde el Poder Ejecutivo «podrá disponer el cierre… así como imponer otro tipo de medidas» de tipo higiénico para evitar aglomeraciones, pero nada es preceptivo. Lo mismo que las autoridades nacionales, también las de los Departamentos y Municipios «deberán evaluar suspender» eventos con aglomeración de personas (reuniones, fiestas tradicionales, etc.). Es claro que el deber para el jerarca no es de «suspender», sino «evaluar» dicha posibilidad como ejercicio de responsabilidad respecto a evitar la propagación de la enfermedad.

Como vemos, en cuanto a los lugares donde hay concentración de personas no se ordenó nada en forma obligatoria, así como tampoco se prescribió un aislamiento, más allá de la lógica recomendación, que por otra parte, en este momento fue muy bien acatada y respetada por la población. Los que «deberán

[3] *Ibid*.
[4] *Ibid*.

permanecer aislados» son solo quienes estén contagiados, presenten síntomas sospechosos, hayan estado en lugares de alto riesgo, hayan tenido contacto directo con casos confirmados y los que ingresen al país desde zonas de alto riesgo. La del artículo 8 del Decreto N.º 93/020 es una lista taxativa; a quienes queden fuera de la misma no los alcanza la obligación.

Frente a esta realidad, que en nada afecta directamente la libertad religiosa de las personas, los distintos grupos religiosos se plegaron a la exhortación de colaborar en el cuidado sanitario para evitar contagios masivos. En este sentido, remitimos a un comunicado de la Iglesia Católica, entidad religiosa más representativa en Uruguay, en el que de alguna manera va más allá, incluso, de lo que el gobierno sugiere y exhorta.

El 15 de marzo de 2020, en un comunicado de prensa, la Conferencia Episcopal del Uruguay resuelve «suspender por dos semanas toda actividad pública con fieles, inclusive la Santa Misa». Exhorta a que los sacerdotes celebren la misa en forma privada y que los fieles se unan espiritualmente, para lo cual por esos dos domingos se exonera el precepto. Los templos permanecerán abiertos, pero al suspenderse las celebraciones se evitarán las aglomeraciones. Prometen los obispos hacer llegar a los fieles una reflexión para acompañarlos espiritualmente en esa Cuaresma tan particular[5].

Estas reflexiones llegaron cuatro días después, el 19 de marzo, expresando los obispos:

> Esta cuaresma tan especial, con el «corona virus» afectando a tantas personas en el mundo entero y a nosotros mismos, la queremos vivir desde nuestra fe y nuestro corazón creyente. Los Obispos del Uruguay, en sintonía con lo que han hecho el Papa y otros obispos y acompañando las decisiones del gobierno, hemos tomado medidas que son inéditas y muy dolorosas para los hombres y mujeres que tenemos fe. Suspender por dos semanas las misas con asistencia de fieles causa un profundo dolor[6].

---

[5] Así lo expresa el mensaje textual: «Los obispos del Uruguay nos hemos reunido esta tarde del domingo 15 de marzo de 2020 en Maldonado, ante la situación creada por la epidemia que estamos padeciendo. Hemos resuelto suspender por dos semanas toda actividad pública con fieles, inclusive la Santa Misa. La Eucaristía, la Misa es el centro de la vida cristiana. Exhortamos a los sacerdotes a celebrar en forma privada la Santa Misa rezando a Dios por el pueblo que les ha sido confiado y por todo el mundo. Pedimos a los fieles que se unan espiritualmente en algunos de los modos posibles. Por lo tanto, en estos dos domingos siguientes, no rige el precepto de la misa dominical. Las iglesias podrán seguir abiertas en los horarios habituales. Debemos evitar la aglomeración de personas. En estos días los obispos les haremos llegar una reflexión para acompañar esta cuaresma tan especial que estamos viviendo. Los bendecimos de corazón y nos encomendamos a la Purísima Virgen de los Treinta y Tres, Patrona de nuestra Patria». Oficina de prensa de la Conferencia Episcopal del Uruguay, «Comunicado de Prensa», Domingo 15 de marzo de 2020, disponible en: <https://iglesiacatolica.org.uy/los-obispos-decidieron-suspender-actividad-publica-con-fieles-por-dos-semanas-ante-pandemia-de-coronavirus/>.

[6] Conferencia Episcopal del Uruguay, «En esta Cuaresma tan especial. Reflexión de los Obispos del Uruguay», 19 de marzo de 2020, disponible en: <https://iglesiacatolica.org.uy/

Como se puede apreciar, en ambos mensajes hay un interés por parte del episcopado católico de manifestar una buena voluntad y colaboración con el gobierno en la pandemia. Pero como contrapartida advertimos que la Iglesia Católica hace más de lo que se le pide, con el peligro para el futuro de que lo que estableció por quince días se prolongara por mucho más tiempo, como en realidad sucedió. La misma jerarquía eclesiástica se adelantó a imponerse unas medidas restrictivas que en todo caso, si llegaba el momento, las debería haber impuesto el gobierno. Además, comenzó a transitar por un camino por el que le sería muy difícil dar marcha atrás cuando lo quisiera hacer.

Realizamos esta valoración de la decisión de la Conferencia Episcopal del Uruguay, considerándola precipitada y poco oportuna, en el entendido que las dimensiones de los templos en nuestro país y el número reducido de fieles que acuden a los servicios religiosos, en la gran mayoría de los lugares no producen aglomeración de personas. Por tanto, lo que el gobierno pretendía evitar de hecho, en situación normal, se evita en forma natural en la casi totalidad de los templos católicos del país.

Presentados los principales hechos y protagonistas, y las medidas jurídicas, en los inicios de la pandemia en nuestro país, caben ahora algunas reflexiones. Sin duda que la emergencia de salud que todos, en mayor o menor medida vivimos, pone de manifiesto la fragilidad a la que estamos expuestos. En una situación de extrema contingencia, en la que está en riesgo la vida y muchas libertades quedan en suspenso, y es cuando mejor entendemos que ellas no son absolutas.

A diferencia de lo acontecido en otros países donde los gobiernos establecieron el confinamiento en forma obligatoria, en el nuestro existe una estricta recomendación que en su momento tuvo la respuesta moral de acatamiento que se esperaba. Dada la seriedad de la situación, se apeló a la conciencia, responsabilidad y solidaridad de la población, para mitigar el flagelo y evitar los dramáticos efectos que se observaban en otros países.

Queda claro, como ya lo dijimos, que en nuestro país no fue el Estado el que impuso restricciones directas al espacio religioso, sino que, en lo que respecta a la Iglesia Católica fue la misma Conferencia Episcopal la que se adelantó a suspender las celebraciones con asistencia de fieles. Sabemos que una crisis tan global y profunda afecta todos los ámbitos, incluido el religioso y que las celebraciones religiosas, aunque no son espectáculos, constituyen actos públicos.

---

reflexion-de-los-obispos-del-uruguay-ante-la-pandemia-de-coronavirus/>. Habrá otra comunicación previa a la Semana Santa, ya que la situación sanitaria se mantiene incambiada, estableciendo disposiciones para las celebraciones adaptadas a la ausencia de fieles, de acuerdo con las normas dictadas por la Congregación para el Culto Divino y la Disciplina de los Sacramentos en estas circunstancias. Conferencia Episcopal del Uruguay, «Comunicado de los Obispos del Uruguay a los fieles católicos sobre las celebraciones de Semana Santa», 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://iglesiacatolica.org.uy/comunicado-de-los-obispos-a-fieles-catolicos-sobre-celebraciones-de-semana-santa/>.

Con las medidas sanitarias correspondientes quizás no hubiese sido necesario tan anticipada suspensión, aunque seguramente en Semana Santa, único tiempo en que se verifica, en algunas celebraciones, mayor afluencia de fieles, se hubiesen justificado otras medidas.

Entendemos la necesidad de la suspensión de las celebraciones litúrgicas en ciertos lugares y tiempos, aunque no es el caso ordinario en Uruguay, por el hecho de que no siempre está en manos de los responsables de las comunidades religiosas, por carecer de un servicio de orden estable, poder aplicar medidas organizativas tan rígidas como las que se necesitan en una pandemia. Por otra parte, la autoridad pública, a menos que sea una necesidad urgente, no puede ingresar a edificios religiosos; en este caso, entonces, se justifica la prohibición de las celebraciones, pero insistimos una vez más que no es aplicable a Uruguay, por el limitado número de personas que concurre a los templos católicos. Con la mayoría de los grupos religiosos sucede lo mismo, excepto algún grupo pentecostal.

Más allá de estas aclaraciones, lo cierto es que en estos días las libertades fundamentales de los ciudadanos, garantizadas por nuestra Constitución, como la circulación, reunión, aparecen limitadas. Eso se acepta sin dificultades, sin embargo, el cuestionamiento que ha surgido por parte de algunos es sobre la oportunidad que la Iglesia Católica se allane de esa forma a lo dispuesto por las instituciones civiles. Tengamos en cuenta la importancia y centralidad de la celebración comunitaria de la Eucaristía y lo que significa la actividad de la Iglesia como recurso espiritual en tiempos de crisis.

En este sentido, nos podemos preguntar si los servicios religiosos no gozan de cierta esencialidad, al menos respecto a otros servicios que han permanecido activos, cuya esencialidad es dudosa. En definitiva, «no solo de pan vive el hombre» y poder colmar las necesidades espirituales, con las debidas precauciones, no podría ser severamente limitado —en nuestro caso autolimitado—. El hecho que los lugares destinados al culto permanezcan abiertos supone que representan una necesidad justificada objetivamente, para que los fieles puedan acudir a orar, pero no es suficiente.

Es necesario calibrar los extremos, por un lado la extremada precaución que exige la contingencia sanitaria, con la ausencia de servicios religiosos, y por otro la necesidad de atender las demandas espirituales, también urgentes. En este contexto, la suspensión de misas con asistencia de fieles debería haberse examinado de acuerdo a los principios de adecuación y proporcionalidad ante el conflicto entre dos derechos fundamentales: el derecho a la salud y el derecho a la libertad religiosa.

Ambos derechos tienen mucho peso, aunque en situaciones de emergencia, como la actual, prevalece el derecho a la salud. Las constituciones de los distintos estados establecen límites expresos a los derechos fundamentales, siendo los más recurrentes la salud y la seguridad públicas. Por razones de salud o de se-

guridad se limitan las libertades de circulación, reunión e iniciativa privada; de la misma forma que, en otros casos, se imponen límites a la libertad religiosa por cuestiones de moral pública. Ningún derecho es absoluto, ilimitado o goza de privilegios sin restricciones. Al respecto, nuestra Constitución (art. 38)[7] establece como límites al derecho de reunión, la salud, la seguridad y el orden público, que, por tanto, se erigen en fines prevalentes del Estado.

El concepto de límite es inherente al concepto de derecho, pues en un Estado de Derecho o, mejor aún, en un Estado de derechos las libertades deben limitarse mutuamente como condición de una vida en común ordenada. El individuo tiene toda libertad de buscar sus fines en la medida que ello pueda conciliarse con la misma libertad que tiene el resto. Pero cualquier medida restrictiva de la libertad religiosa, que no esté justificada, constituye un daño a la libertad, porque es un derecho de libertad, que no solo implica un no hacer del otro, sino un hacer del titular, un ejercicio de acciones. No podemos olvidar la trascendencia que tiene el derecho a la libertad de religión y la necesidad de proteger siempre dicho interés. Por tanto, solo en circunstancias muy especiales cede este derecho en su manifestación de reunión, ante el interés superior del Estado, y nunca puede ser suspendido (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 27)[8].

De todos modos, aunque la Iglesia Católica prescribió para sus fieles la suspensión del «ejercicio público del culto», no afectó demasiado la «libertad de culto de los fieles». Este es un matiz no menor, pues una cosa es que la Iglesia como institución (*libertas Ecclesiae*) esté limitada en su acción, lo cual no se desprende del decreto gubernamental, y otra es limitar parte de la libertad individual de sus miembros (*libertas fidelium*).

---

[7] «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». *Constitución de la República Oriental del Uruguay* de 1967, 2.ª ed., Amalio M. Fernández, Montevideo, 2010.

[8] «Artículo 27. 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos». *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, disponible en: <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>.

La limitación de este ejercicio, que impuso la misma Iglesia, se refería a las celebraciones litúrgicas, especialmente la Eucaristía, así como restricciones para los bautismos y matrimonios, cuando no era posible diferirlos en el tiempo. Pero otras formas de atención espiritual no fueron limitadas, como la atención a enfermos y moribundos, incluso difuntos, en la medida que el acceso a estos fieles podía realizarse tanto en sus casas como en hospitales, salas mortuorias, etc. No olvidemos que en nuestro país lo que se suspendió como tal fue solamente los espectáculos públicos.

En concreto, el ejercicio de la libertad religiosa de los fieles no fue afectado por parte del Estado, sino que fue respetado. En tal sentido, los templos permanecieron abiertos; el culto no se prohibió, salvo su ejercicio público con fieles, que fue decisión de los grupos religiosos suspenderlo y recomendar hacerlo de modo telemático —como lo hizo la Iglesia católica—; no se prohibió en modo alguno la vivencia de la fe; se atendieron las necesidades espirituales, incluso la reconciliación sacramental (al respecto la Santa Sede dio expresas instrucciones para situaciones especiales). El Papa ha recordado la validez de la comunión espiritual, y a tal punto es legítimo en estos casos el uso subsidiario de los medios tecnológicos que él mismo concedió una indulgencia plenaria por esta vía.

En definitiva, no hubo una limitación estatal expresa a la acción de los grupos religiosos y a los fieles no se les obstaculizó vivir su religiosidad, aunque con medios más limitados a los acostumbrados (*v. gr.*, Eucaristía), para la protección de la salud. A pesar de que consideramos que no era necesario por parte de la Iglesia Católica autoimponerse medidas restrictivas tan tempranas, en general, igualmente fueron recibidas por parte de la mayoría de los fieles con docilidad, dado que en ese momento, de acuerdo a la recomendación del gobierno, la consigna era proteger la propia salud y preservar la salud pública como derecho prevalente.

3. La libertad religiosa cuestionada

Algo distinto sucederá una vez que con el paso de las semanas la curva de contagios —los que nunca llegaron a mucho más de doscientos casos activos— se achate y comience a pensarse en la reapertura de actividades. De este modo, exactamente al mes del decreto de emergencia sanitaria, y para reactivar económicamente el país en algunos sectores, se retomó la actividad de la construcción. A esto le siguió, desde principios de junio, el reinicio de modo presencial, en forma escalonada y con horario reducido, de los distintos niveles de educación, excepto el universitario.

Paralelamente los funcionarios públicos y trabajadores privados volvieron a sus empleos, abrieron comercios y *shoppings*. Con las medidas de higiene correspondientes y el necesario distanciamiento físico se reanudaban progresivamente

las actividades, ya que el contagio se había estabilizado y los casos activos de coronavirus eran menos de cien. Sin embargo, permanecía vigente la emergencia sanitaria y a pesar de la vuelta de varias actividades, especialmente laborales y educativas, otras permanecían prohibidas, como los espectáculos públicos (cines, teatros, casinos, etc.).

En definitiva, se actuó por parte del gobierno en forma responsable y honesta, a través de consensos, para que la apertura no significase mayores contagios, buscando siempre el difícil equilibrio entre la protección de la salud pública, minimizar los perjuicios económicos, las perturbaciones sociales y el respeto a los derechos y libertades fundamentales. En este contexto comienza discutirse la reapertura de las celebraciones religiosas con asistencia de fieles.

En el mismo momento en que paulatinamente se establecían protocolos en los distintos sectores para reiniciar actividades, la Iglesia Católica presentó el suyo, que fue dialogado con el Ministerio de Salud Pública, con la intención que comenzara a aplicarse a partir del 23 de mayo. A modo de introducción, los obispos expresan el deseo de establecer ciertos criterios generales «para ir retomando la vida eclesial y, especialmente, la litúrgica con la participación de los fieles», con prudencia y las medidas del caso. Cada obispo deberá adaptar a la realidad de cada diócesis estos criterios. Manifiestan, además, que la suspensión de las celebraciones eucarísticas con asistencia de fieles «ha sido un dolor y un desafío», especialmente el haber tenido que vivir la Semana Santa y la Pascua con esas restricciones. Pero, a su vez, se congratulan porque «la respuesta masiva de los fieles a participar de las celebraciones por los diversos medios de comunicación ha sido muy satisfactoria y llena de consuelo este momento que estamos viviendo». Seguidamente proponen los criterios[9].

---

[9] «En diálogo con el gobierno nacional hemos acordado los siguientes criterios y el protocolo para abrir las celebraciones a la participación de los fieles. Algunos criterios generales para la celebración en parroquias o iglesias públicas: 1. Continúa la exhortación a **mantener los cuidados** necesarios en este tiempo de emergencia sanitaria (quedarse en casa, uso de barbijo o tapaboca, mantener la distancia requerida al hablar, etc.). 2. Continúa vigente la **suspensión del precepto dominical**, especialmente para todos los fieles mayores de 65 años o con problemas de salud que aconsejen precauciones especiales. 3. Toda persona que tenga síntomas o sospechas de poder estar contagiada **no deberá** participar de ninguna celebración. 4. Habrá tres fases en esta vuelta a la participación de los fieles en las celebraciones. 5. A partir del día 23 de mayo, las celebraciones eucarísticas con participación de fieles se deberán ajustar al siguiente protocolo (Fase 1), que rige hasta nuevo aviso». Este Protocolo contiene una serie de ítems (cantidad admitida de participantes y disposición de los mismos; normas de higiene; disposiciones acerca de la sagrada comunión), que serán sustancialmente los mismos del Protocolo que poco tiempo después aprobará el gobierno para todas las confesiones religiosas. En este Protocolo de la Conferencia Episcopal del Uruguay es interesante observar ciertas disposiciones especiales para Montevideo, pues como antes decíamos es solo allí donde en algunas parroquias podría llegar a darse cierta aglomeración de fieles. Por eso, se establecía: «1. En las iglesias en que sea necesario el párroco o rector **podrá instrumentar la inscripción previa para participar de la santa misa**. Una vez completado el número de asistentes se deberá inscribir para una misa de otro horario. 2. En las iglesias en que sea necesario, el párroco o rector **procurará aumentar el número de misas**

Sin embargo, en medio de este proceso sucedió que en el Departamento de Rivera, limítrofe con Brasil, se dio un sorpresivo foco de COVID-19, cuyo origen fue una «reunión religiosa»[10], concretamente de un culto de Umbanda[11]. Este hecho sin duda perturbó enormemente la vuelta de las celebraciones religiosas con asistencia de fieles y suscitó la discusión y todo tipo de cuestionamientos sobre la naturaleza y alcance de la libertad religiosa.

La Iglesia Católica, que como signo positivo de apoyo al gobierno se había adelantado a suspender las celebraciones, a pesar de que el decreto de emergencia sanitaria recomendaba solo de evitar aglomeraciones, ahora no podía volver sobre sus pasos porque lo sucedido a un ínfimo grupo religioso en la geografía nacional redundó en prejuicio de todo el fenómeno religioso. Así, en este proceso de reapertura, el ámbito religioso fue relegado; este ocasional y puntual brote obstaculizó la pretensión de una vuelta rápida a la actividad religiosa con fieles. Se reabrían actividades en los distintos rubros, incluso comerciales y hasta deportivos, pero no en lo religioso.

Pero, veamos el manejo que a nivel gubernamental se hizo de este hecho objetivo. Perfectamente creo que, sin victimizaciones, podríamos hablar de discriminación, si con este vocablo nos referimos a un trato que consideramos injusto ante una persona o grupo, que por alguna razón rompe con el principio de igualdad, mediante hostilidad o marginación. Estas pueden ser explícitas o solapadas, pues también se margina una realidad cuando no se la considera como lo que es, cuando no se respeta su identidad, su especificidad. Esto es lo que ha sucedido en Uruguay con el tratamiento del fenómeno religioso en los momentos de pandemia que hemos vivido, lo que, por otra parte, es una práctica inveterada en nuestro país.

En este sentido, consideramos que el fenómeno religioso en general, y los cristianos en particular, han sufrido cierta discriminación en este tramo de la pandemia de COVID-19, y para eso tenemos dos claros testimonios, uno de expresiones de jerarcas del Ministerio de Salud Pública, y el otro por declaraciones del Intendente Departamental de Montevideo. Afirmaciones de autoridades del Ejecutivo Nacional y del Ejecutivo de la capital del país confirman nuestros asertos.

---

dominicales. En las parroquias con numerosa asistencia de fieles se aconseja a los párrocos invitar a celebrar a otros sacerdotes. 3. En algunos casos, **excepcionalmente,** el párroco o rector podrá habilitar un salón como capilla provisoria donde un sacerdote pueda celebrar **simultáneamente otra misa en el mismo horario**». Conferencia Episcopal del Uruguay, «Protocolo de la CEU para la reapertura de las celebraciones litúrgicas con participación de fieles», disponible en: <https://iglesiacatolica.org.uy/protocolo-de-la-ceu-para-la-reapertura-de-las-celebraciones-liturgicas-con-participacion-de-fieles/>. El resaltado es del original.

[10] *Montevideo Portal*, «Brote de COVID-19 en Rivera tuvo origen en una "reunión religiosa", según las autoridades», disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Brote-de-COVID-19-en-Rivera-tuvo-origen-en-una-reunion-religiosa--segun-las-autoridades-uc753796>.

[11] Culto afro-brasilero cuyos adeptos constituyen alrededor del 2% de la población uruguaya.

El primer testimonio está unido al señalado brote de COVID-19 en el Departamento de Rivera, pues con ese hecho se popularizó el concepto de «reunión religiosa», que por inapropiado dio origen a una gran confusión, en un tema —el religioso— que de por sí en nuestro país está revestido de la más profunda ignorancia. Los católicos y cristianos en ese momento no reivindicaban las reuniones religiosas (*v. gr.*, las reuniones de distintos grupos parroquiales o las clases de catequesis), sino el culto público, es decir, las celebraciones litúrgicas.

Pero a fuerza de usar y abusar de la citada expresión —«reunión religiosa»— se logró la estigmatización por parte de la sociedad, dado el exorbitado acento en un caso de contagio en un culto, aunque no fuera cristiano. Y como consecuencia, no se trató aisladamente a ese grupo religioso, cuya conducta se consideró «desobediente», sino que se realizó una reprimenda moral, extendida a todos los grupos religiosos, intimándolos a «practicar la fe de manera responsable»[12].

El gobierno, ayudado por los medios de comunicación social, puso un enorme énfasis en los tres casos de contagio provenientes de la «reunión religiosa», dejando de lado otros más numerosos, también identificados, pero cuya causa no fue «religiosa». Esto sería llamativo si no conociéramos la posición generalizada sobre el fenómeno religioso en nuestro país, deudor de un laicismo ya centenario, en el que tanto las autoridades (de cualquier signo político) como la mayoría de los comunicadores son contestes, porque atraviesa transversalmente a nuestra sociedad.

No por ello debemos pasar por alto y dejar de señalar esas inequidades que tenemos naturalizadas al valorar determinados temas, como es el religioso. En el caso de marras hay una doble acentuación, en primer lugar, la insistencia en el origen religioso de ciertos casos de contagio, en la medida que, ciertamente, no se es tan enfático cuando el contagio tiene otros orígenes. En segundo lugar, el discurso moralizante, al respecto, de ciertos jerarcas del Ministerio de Salud Pública, que los medios han replicado.

Como el primer aspecto cae por su propio peso, solo basta repasar los principales portales de noticias con su insistencia en los casos provenientes de una «reunión religiosa», vayamos al segundo aspecto, que encuentra una síntesis muy adecuada en el título de esta nota: «Practiquen su fe de manera responsable». Más que una advertencia se trata de una reprimenda, apelando, desde una cuestionable superioridad moral, a la «conciencia» y a la «responsabilidad», seguida por afirmaciones que culpabilizan y previenen ante la inminencia de consecuencias fatales, de no eliminarse la vecindad entre la religión y el mal.

Por otra parte, no se entiende muy bien qué es practicar la fe de manera responsable; la fe se practica o no, lo que puede ser irresponsable son las previ-

---

[12] *Montevideo Portal*, «Brote de COVID-19 en Rivera tuvo origen en una "reunión religiosa", según las autoridades», ob. cit.

siones que debemos tener como ciudadanos en esta pandemia, las mismas que debemos observar al ir al supermercado, a la peluquería o a una oficina pública. No le corresponde al Estado, por natural ajenidad, pronunciarse sobre las cualidades que debe tener una práctica religiosa.

Tampoco, siguiendo con la moralina, no se puede hablar de «desobediencia», porque esta supone el no acatamiento de una norma, la cual no existe, desde el momento que lo que hubo en nuestro país fue una recomendación y no una figura jurídica que intimara su cumplimiento irrestricto. Por tanto, tampoco corresponde la prohibición lanzada por el jerarca de no volver a concurrir a reuniones religiosas. No es sano, en ningún discurso, mezclar los niveles epistemológicos.

En suma, irresponsabilidad, desobediencia, incumplimiento, aparentemente esto es lo que aporta a la sociedad la práctica religiosa. Un énfasis a todas luces innecesario y exagerado, que muestra una vez más que en nuestro país la religión no es parte de la solución sino que, irremediablemente, una y otra vez se la hace parte del problema.

Vayamos al segundo testimonio, de acuerdo a lo manifestado por el Intendente de Montevideo. Sus dichos se enmarcan unas semanas después del acontecimiento de contagios de Rivera, pues es respuesta a la decisión del gobierno nacional de permitir, finalmente, la primera fase de reapertura de las celebraciones religiosas. Este jerarca salió al cruce de la decisión del gobierno aduciendo que no se podían permitir celebraciones ya que el Decreto 93/020 prohibió los espectáculos públicos[13].

Aquí hay un error muy importante en la consideración de lo religioso y en la falta de respeto a su especificidad, lo que queda en evidencia al considerar el culto religioso como espectáculo público. Es flagrante la contradicción que existe en esta concepción, por estar reñida con la misma Constitución de la República. Si es correcto lo que opina el Intendente de Montevideo nuestra Carta Magna no trataría el factor religioso en forma específica y separado de cualquier otra manifestación cultural (art. 5.º).

Es muy burdo y ofensivo expresar que debido a la «similitud de la edificación», lo que se hace en un templo es más o menos similar a lo que se hace en un teatro. Las diferencias no son accidentales sino sustanciales, es esencialmente diferente el culto a cualquier espectáculo público. Es discriminatorio tratar como igual lo que es diferente, no se respeta la especificidad del hecho religioso y, en

---

[13] *Telenoche*, «Di Candia: "nos parece mal que se modifique un decreto a fuerza de protocolos"», disponible en: <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/di-candia-nos-parece-mal-que-se-modifique-un-decreto-a-fuerza-de-protocolos>.

Subrayado, «Di Candia dijo que celebraciones religiosas siguen prohibidas por ser espectáculos públicos», disponible en: <https://www.subrayado.com.uy/di-candia-dijo-que-celebraciones-religiosas-siguen-prohibidas-ser-espectaculos-publicos-n637164>.

este sentido, es irrelevante y equivocado lo que pueda establecer un Digesto municipal o el Congreso de Intendentes[14], frente a la norma jurídica de rango constitucional.

Los fundamentos de orden legal y político utilizados para reafirmar su idea sobre los templos, y concluir que las celebraciones religiosas continuaban «prohibidas», son carentes de todo sustento jurídico y contradicen el mismo sentido común. Es muy claro que limitar el culto no es una atribución municipal. Por otra parte, en los hechos, el resto de los intendentes no se opusieron a la medida del gobierno nacional de reapertura de celebraciones religiosas con asistencia de fieles.

Tampoco son de recibo las opiniones del Intendente de que se está modificando un decreto mediante un protocolo, pues insistimos en que las celebraciones religiosas no son espectáculos públicos, como el jerarca sin fundamento alguno interpreta, y, por tanto, no les llega la prohibición del artículo 3 del Decreto 93/2020.

En consecuencia, no puede decir el jerarca que «las liturgias siguen prohibidas», sencillamente porque no puede hacerse con el culto lo que se hace con un espectáculo público. Al constituir el culto público, y la libertad religiosa que lo sostiene, un derecho humano fundamental proclamado por la Constitución y todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, nunca puede ser prohibido o suspendido, como ya vimos, sino solo limitado en condiciones muy especiales y debidamente establecidas. Así lo atestiguan la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convención Americana sobre Derechos Humanos, solo por citar dos importantes instrumentos jurídicos internacionales suscriptos por Uruguay.

A modo de síntesis, reflexionemos sobre las consecuencias, a nivel conceptual y práctico, de los dos testimonios señalados. Es preciso señalar, en primer lugar, que el gobierno ha manejado la idea de prohibición del culto público, con lo cual ha extendido a la población una equivocada y restrictiva comprensión de lo religioso. Lo que en general ocurrió, como ya vimos, no fue una suspensión de la actividad religiosa con público a raíz de una prohibición, sino que la Iglesia Católica, y el resto de grupos religiosos, decidieron, a mediados de marzo, cooperar con la recomendación del gobierno en la contención de la pandemia.

---

[14] «Quiero recordar la resolución del Congreso de Intendentes del 16 de marzo y su artículo 7, donde las celebraciones religiosas se consideran como cualquier espectáculo público. Por ende, hasta que no se revea en el Congreso ese artículo en su globalidad, las liturgias siguen prohibidas». *El País*, «Di Candia: por disposición del Congreso de Intendentes "las liturgias siguen prohibidas"», disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/di-candia-disposicion-congreso-intendentes-liturgias-siguen-prohibidas.html>.

En relación con el tema, también se puede ver: *El País*, «Delgado tras dichos de Di Candia por vuelta de celebraciones religiosas: "Abren el 19 con protocolo"», disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/delgado-dichos-di-candia-vuelta-celebraciones-religiosas-abren-protocolo.html>.

Una segunda puntualización que hay que realizar es la referente al error extendido desde el inicio de la pandemia de identificar «culto público» con «espectáculo público». Si se suspendieron las celebraciones litúrgicas no es porque sean espectáculos públicos, sino por la posibilidad de aglomeración y contagios. Es preciso comprender la especificidad de lo religioso y sus diferencias con otras manifestaciones culturales.

En tercer lugar, otra equivocación es confundir «culto público» con «reunión religiosa», término éste que se ha popularizado y, también, estigmatizado. No toda reunión religiosa es cultual, pues, a modo de ejemplo, no es lo mismo una reunión de un grupo de jóvenes, un grupo de oración o un grupo de catequesis que una Misa. Lo que se reivindica, al menos desde la Iglesia Católica, es poder celebrar la Eucaristía, y el resto de los sacramentos, con asistencia de fieles, es decir, únicamente se reivindica el culto público en sus condiciones normales.

Una cuarta observación se refiere a la «esencialidad» del servicio; el gobierno fue dilatando la habilitación de servicios que no consideraba esenciales. Pero, ¿con qué criterio? ¿Acaso para un creyente acudir a su culto no es esencial? Y si comparamos la esencialidad de los servicios, ¿quién dijo que es más esencial un restaurante, un quiosco que vende cigarrillos o un gimnasio, que un templo donde se celebra un oficio religioso? Se ha extendido como cierto que la religión no es importante, pero esa es una convicción ideológica impuesta desde hace ya más de cien años, aunque sociológicamente desmentida si reparamos en el porcentaje de creyentes de nuestro país. Para éstos su fe, y los servicios que requiere para alimentarla, es de gran importancia, realmente esencial, porque la creencia de una persona engloba toda su vida.

¿Acaso el elemento espiritual no forma parte de la persona? Y ¿no son, precisamente, los momentos de crisis cuando los insumos religiosos son aún más necesarios? Por otra parte, el artículo 5.º de nuestra Constitución al consagrar la libertad religiosa está reconociendo la esencialidad del culto público. El derecho a la libertad religiosa reconocido constitucionalmente supone que el culto público es esencial (misas, asistencia religiosa a enfermos y moribundos).

La misma existencia de la norma del artículo 5.º de nuestra Constitución nos muestra que el constituyente considera a la religión con una especificidad y un valor que la hace merecedora de un tratamiento especial; la religión es cualitativamente distinta, así se proclama y así se protege la libertad religiosa y su culto. Estos son esenciales, de lo contrario no tendría sentido proclamar que «todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay». Esta libertad significa autonomía de las entidades religiosas para regular lo que le es propio sin interferencias indebidas del poder civil, lo que queda señalado en que el «Estado no sostiene religión alguna». Natural neutralidad del Estado en un régimen laico que reconoce el valor del factor religioso.

Los errores señalados están a la base de las expresiones antes referidas surgidas desde el Ministerio de Salud Pública, que hizo tabla rasa dilatando la posibilidad de reinicio de los actos de culto, y desde la Intendencia de Montevideo, que desnaturaliza lo religioso. De todos modos, las actitudes por parte del gobierno en ese momento, como ya observamos, están en continuidad con el modo como desde hace un siglo se tratan los temas religiosos en nuestro país. Hace cien años, como el Estado se había consagrado neutral en materia religiosa, se entendió lógico negarle a toda manifestación de ese tipo el espacio público.

Esta solución tan radical como simplista, propia del siglo XIX, se sigue utilizando. Lo vimos ahora, pues cuando un grupo minúsculo no cumplió con ciertas disposiciones sanitarias se responsabilizó a todo el fenómeno religioso, y porque una «reunión religiosa» creó un problema se impidió el reinicio de todo culto con asistencia de fieles. Aunque el gobierno cuenta con otros medios para hacer que lo que están en infracción cumplan, sin perturbar al resto, con las manifestaciones religiosas no se actúa de esa forma, sino que se prefiere nivelar para abajo.

Creemos que no estuvo bien limitar de ese modo el derecho a la libertad religiosa, que incluye el derecho de asociación, reunión, etc., por un caso aislado. El Estado debería distinguir, en el diverso universo de lo religioso, grupos, casos y circunstancias. Se prohíbe el ejercicio de un derecho humano fundamental a todos por no saber cuidar a unos pocos.

Hubo discriminación hacia los grupos religiosos y estigmatización de los mismos como principal factor de riesgo de contagio, especialmente hacia los cristianos por ser los mayoritarios, dado que no se ha respetado su especificidad y la esencialidad del servicio que brindan. Esto expresado a través de una errónea interpretación que relega y empobrece el hecho religioso y margina el culto al universo del espectáculo público.

A su vez, las necesidades espirituales se tienen en menos que las económicas, sanitarias, psicológicas, etc., lo cual revela una concepción muy reductiva de lo humano de la que se elimina su realidad religiosa, individual y colectiva, privada y pública. Una concepción antropológica integral, no meramente materialista, debe incluir el ámbito espiritual de la persona como realidad específica y diferente a otras esferas de lo humano. De ahí el carácter de servicio y esencialidad —la libertad religiosa es inherente a la personalidad humana— que reviste la atención a esta natural dimensión espiritual y trascendente del ser humano que, además, desde una concepción integral tanto aporta a la salud pública.

4. Protocolo de ceremonias religiosas

A tres meses de emitido el decreto de emergencia sanitaria, finalmente, el 19 de junio de 2020, se retomaron las celebraciones religiosas con asistencia de

fieles. Días antes, el 11 de junio de 2020, en una reunión de las autoridades de los principales grupos religiosos (católicos, judíos, evangélicos, metodistas, neo pentecostales) con el Secretario de la Presidencia de la República, el gobierno dio el visto bueno para el retorno de los fieles a las ceremonias religiosas, y para tal fin se aprobó un protocolo general.

Dicho protocolo permite celebraciones con una presencia limitada de fieles, con uso obligatorio de tapabocas y de duración no mayor a los 45 minutos, exhortando a los mayores de 65 años a no participar. El aforo de los templos se reduce a la tercera parte, pues las personas deben mantener dos metros de distancia entre ellas. Deberá existir a la entrada de cada templo un servicio de portería para contabilizar el número de fieles, restringir la entrada una vez alcanzado el número máximo y dar indicaciones si fuera necesario sobre la distancia que se debe mantener en los bancos. Es prescriptivo llevar un registro de los asistentes y sus números de celulares para hacer seguimiento en caso de que haya contagios.

Toda celebración, también bautismos y matrimonios, tendrá que realizarse de acuerdo a este protocolo que señala la primera fase de reapertura. Al comienzo no se sabía cuál sería su duración antes de pasar a la segunda fase, en la que se preveía en un primer momento que el aforo llegaría a la mitad de la capacidad de los recintos sagrados.

El texto acordado con los líderes de los grupos religiosos también fija normas de higiene, que se deberán poner en práctica, como la de tener las puertas y ventanas abiertas para mantener la ventilación durante las celebraciones. Se deberá usar tapabocas en las celebraciones pero, también, en la sacristía, los micrófonos utilizados deberán estar protegidos con papel film. En la entrada de los diferentes templos deberá haber alcohol en gel para que los fieles desinfecten sus manos al ingresar y se los exhortará a no tocar las imágenes de los santos u otros objetos de devoción. Durante la celebración no se emplearán libros de cantos, ni podrá existir animación musical o coros. La colecta se deberá realizar al final de la celebración y se insta a las personas a evitar el contacto físico al saludarse.

En el caso de la Conferencia Episcopal del Uruguay, el protocolo que se había elaborado previamente, y dialogado con el Ministerio de Salud Pública, establece que a la hora de la comunión los sacerdotes deberán estar de tapabocas. Además, deberán desinfectar sus manos con alcohol en gel antes y después de entregar la hostia, que solo podrá ser dada a los fieles en la mano. Por tanto, la Iglesia Católica incluirá en su protocolo, al que antes nos referimos, que fue avalado por el Ministerio de Salud Pública, las disposiciones del protocolo firmado en Presidencia de la República, el jueves 11 de junio de 2020, con el resto de grupos religiosos[15].

[15] Conferencia Episcopal del Uruguay, «Protocolo de la Conferencia Episcopal del Uruguay (CEU)». Para la reapertura de las celebraciones litúrgicas con participación de fieles. Avalado por

Ahora sí los obispos uruguayos pueden presentar a los fieles el protocolo que habían elaborado en el mes de mayo. Ya conocemos las palabras introductorias del mismo, que antes expusimos, en las que se señala la necesidad de «poco a poco ir retomando la vida eclesial y litúrgica de la Iglesia con participación física de los fieles», es decir, celebraciones sacramentales, catequesis, encuentros de grupos, fiestas patronales. Para concluir señalan que a este protocolo se le han agregado los criterios consensuados con los otros grupos religiosos:

> En diálogo con el gobierno nacional y con la participación de otras comunidades religiosas, hemos acordado los criterios y el protocolo para abrir las celebraciones a la participación de los fieles. A su vez hemos agregado elementos propios de la celebración de la Misa. Esta reapertura se ha acordado que se hará en tres fases dependiendo de la evolución de la pandemia[16].

Posteriormente se establecen «algunos criterios generales para la celebración en parroquias o iglesias públicas», que son los mismos que establecía el protocolo dialogado entre la Iglesia Católica y el Ministerio de Salud Pública en el mes de mayo. A saber: mantener los cuidados necesarios; vigencia de la suspensión del precepto dominical, especialmente para todos los fieles mayores de 65 años o con problemas de salud que aconsejen precauciones especiales; prohibición de participar a toda persona que tenga síntomas o sospechas de poder estar contagiada; la participación de los fieles en las celebraciones se hará en tres fases. Finaliza este punto de los criterios generales: «A partir del día viernes 19 de junio, Solemnidad del Sagrado Corazón de Jesús, las celebraciones eucarísticas con participación de fieles se deberán ajustar al siguiente protocolo (Fase 1), que rige hasta nuevo aviso»[17].

Luego continúan las ya mencionadas disposiciones prácticas y estrictas de este protocolo referente a aforo de los templos, higiene y sagrada comunión. Son en total 23 reglas, en su casi totalidad las mismas que se establecieron en los distintos países que han retomado las celebraciones religiosas con asistencia de fieles[18]. Por otra parte, aunque todo gire en torno a la celebración del sacra-

---

el Ministerio de Salud Pública que incluye las disposiciones del protocolo firmado en Presidencia de la República el jueves 11 de junio de 2020, disponible en: <https://iglesiacatolica.org.uy/protocolo-de-la-ceu-para-la-reapertura-de-las-celebraciones-liturgicas-con-participacion-de-fieles/>.

[16] *Ibid*.

[17] *Ibid*.

[18] «**Cantidad admitida de participantes y disposición de los mismos.** 1. En cada iglesia, **el número límite de participantes (aforo), que se deberá respetar estrictamente, estará escrito en la puerta.** Una vez completado este número, nadie más podrá ingresar a la celebración. Para todas las iglesias, **el aforo permitido será de un tercio del total de personas que caben sentadas** (p ej: si en la iglesia caben 150 personas sentadas, el número máximo de personas en cada celebración no podrá superar las 50). 2. A su vez, **los fieles** que participen de la celebración **deberán mantener la distancia sugerida** entre unos y otros (dos metros),

mento de la Eucaristía, en la última de las disposiciones afirma que las mismas valen para el resto de los actos de culto. Además, el mismo protocolo, ha sido utilizado para la paulatina reapertura de otras actividades religiosas, no cultuales, incluida la catequesis de niños.

---

por lo que deberá haber no más de dos o tres personas por banco, dependiendo de la longitud del mismo (exceptuando familiares que vivan bajo el mismo techo). 3. En las iglesias en que sea necesario, **se deberá implementar el servicio de ostiariado**, es decir de portería, para contar el número de fieles, restringir la entrada una vez alcanzado el número máximo y dar indicaciones, si fuera necesario, sobre la distancia que se debe observar en los bancos. 4. Se deberá realizar un **registro de los asistentes** y sus números de celulares o teléfonos respectivos para ser localizados en caso de ser necesario.

Normas de higiene. 5. En la **sacristía se deberá usar tapabocas** e higienizar bien las manos antes de preparar los implementos para las celebraciones como hostias, vino, agua, etc. 6. Deberá haber **puertas y ventanas abiertas** para mantener ventilación durante las celebraciones y evitar el contacto con pomos y picaportes al entrar y salir. 7. Los **micrófonos** empleados para la celebración deberán tener una protección conveniente, como papel film. 8. En la entrada de las iglesias deberá haber **alcohol en gel para que los fieles, sin excepción, desinfecten sus manos al ingresar.** 9. Se exhortará a los fieles a **no tocar las imágenes de los santos** ni otros objetos de devoción que pudiera haber en las iglesias. 10. Durante la celebración, **no se emplearán libros de cantos**, así como se evitará que haya estampas u otros objetos similares en los bancos. Quienes llevan adelante la animación musical (dos o tres personas) deberán respetar estrictamente la distancia propuesta, no podrá haber un coro, se recomienda emplear grabaciones. 11. **Los fieles**, sin excepción, **permanecerán de tapaboca** mientras estén en la parroquia o capilla, aunque haya concluido la celebración. Por esta razón, en lo posible habrá **tapabocas** descartables para poner a disposición de quien no lo haya llevado. 12. Sobre el altar, **la patena o copón que se va a consagrar, así como el cáliz** deberán estar tapados con la palia, un purificador o con papel film. 13. Se insta a los fieles a saludarse sin ningún contacto físico y **continúa la supresión del saludo de la paz**. Esto rige también para el saludo del sacerdote a los fieles una vez terminada la celebración. En caso de hacerse, se evitará el contacto físico. 14. La **colecta** de la misa se hará antes de la bendición final. 15. Antes y después de cada celebración **se deberá desinfectar** convenientemente el espacio sagrado, tanto el presbiterio como la asamblea. 16. Por recomendación del MSP (Ministerio de Salud Pública): **ventilar el espacio**, limpiar con agua, jabón, seguido de desinfección con hipoclorito en pisos y superficies duras. Alcohol al 70% en bancos, respaldos, apoya brazos, barandas y superficies que se toquen frecuentemente. 17. Las celebraciones tendrán una **duración máxima de 45 minutos**, y no se podrá realizar más de un oficio por día en el mismo local. 18. Cada diócesis deberá enviar a (<ceremoniasreligiosas@presidencia.gub.uy>) los días y horarios de las celebraciones. 19. Se realizarán testeos aleatorios a cargo de ASSE.

Disposiciones acerca de la sagrada comunión. 20. La comunión se recibirá **siempre en la mano.** 21. **Durante la procesión** para recibir la comunión, **los fieles mantendrán** entre unos y otros la **distancia indicada de dos metros.** 22. **El sacerdote y otros ministros de la comunión deberán** tener alcohol en gel y **desinfectar sus manos antes y después** de dar la comunión a los fieles. Al dar la comunión deberán usar tapabocas. 23. **Las demás celebraciones litúrgicas y actos de culto deberán adecuarse también a estas normas.**

Para Montevideo. 1. En las iglesias en que sea necesario el párroco o rector **podrá instrumentar la inscripción previa para participar de la santa misa**. Una vez completado el número de asistentes se deberá inscribir para una misa de otro día. 2. En algunos casos, **excepcionalmente,** el párroco o rector podrá habilitar un salón como capilla provisoria donde un sacerdote pueda celebrar **simultáneamente otra misa en el mismo horario, cumpliendo cabalmente las mismas disposiciones**». *Ibid*. El resaltado es del original.

En la implementación de este protocolo sanitario para las celebraciones religiosas podemos advertir ciertos elementos de forma y de contenido que no hacen honor a la naturaleza del derecho fundamental a la libertad de religión. En cuanto a lo formal, insistimos en el retraso en la implementación, habida cuenta del compromiso y comportamiento responsable que asumieron los grupos religiosos durante la pandemia. Una excepción, casi insignificante —en cuanto al número de adeptos y su localización— en el contexto religioso uruguayo, hizo que el gobierno retrasara un proceso de apertura que venía muy bien encaminado.

Esto tuvo como consecuencia que las actividades comerciales y deportivas, en general no esenciales, reabrieran antes que las religiosas. En los *shoppings* y gimnasios, por ejemplo, ya había actividad, mientras esta se retrasaba en los templos. Incluso, los gimnasios comenzaron a actuar «bajo su responsabilidad» desde mediados de mayo, aduciendo con razón que su actividad no estaba prohibida.

En cuanto al contenido del protocolo también se advierte ciertas exigencias que no están presentes en los protocolos para otros sectores. Solo por señalar lo más llamativo, parece fuera de lugar que el gobierno imponga un tiempo límite para la realización de la celebración litúrgica, pues se trata de un elemento en el que el Estado debe ser ajeno. Sin duda que deben ser de recibo las medidas externas de higiene, pero no determinar la duración de un rito. También, es de resaltar, en comparación a otros protocolos, la exigencia de mantener puertas y ventanas abiertas durante las celebraciones y la prohibición de no realizar más que un oficio religioso al día. De hecho, la Iglesia Católica en el protocolo de mayo dialogado con el Ministerio de Salud Pública, había establecido, como vimos, la posibilidad de celebrar más de una misa dominical para Montevideo en el caso que fuera necesario, pero eso no fue aceptado en el protocolo avalado en junio. Solo se había admitido «excepcionalmente» una misa simultánea en otro espacio.

La Iglesia Católica, luego de pasado un mes de haberse implementado el protocolo, comenzó a hacer gestiones ante el gobierno para cambiar de fase, pero un nuevo brote de contagios, impidió por prudencia avanzar en el proceso de reapertura de las celebraciones religiosas con asistencia de fieles. Posteriormente, el 27 de agosto de 2020, un comunicado de la Conferencia Episcopal del Uruguay, firmado por su Presidente, anunciaba la autorización para el inicio de la Fase 2, a partir del 1 de setiembre de 2020.

Así lo expresa:

> En diálogo con el gobierno nacional hemos visto conveniente pasar a la Fase 2, en cuanto a las medidas sanitarias tomadas para las celebraciones litúrgicas con presencia física de fieles. Esto significa que se mantienen vigentes todas las medidas de protección del Protocolo actual (aforo de un tercio de la capacidad del lugar, uso de tapabocas, alcohol en gel, inscripción

de los participantes en la celebración, medidas para la distribución de la comunión, etc.), pero se introducen los siguientes cambios:

1. Se pueden tener dos celebraciones litúrgicas en el mismo espacio durante el día, con la condición de que existan siete horas de diferencia entre ellas y haya desinfección del lugar entre ambas.

2. La duración de las celebraciones puede llegar a 60 minutos.

3. Se exhorta a que, en la medida de lo posible, se puedan realizar celebraciones al aire libre. Esto permite aumentar el número de participantes, conservando las medidas sanitarias[19].

En esta segunda fase solo cambia una disposición, la 17, referente al número de celebraciones y duración, pero dada la crítica hecha anteriormente, aunque parezca un cambio algo insignificante, es de importancia al menos para liberar a las celebraciones de ciertas ataduras que no tenían otras actividades, en cuanto a duración y posibilidad de repetición.

Con la posibilidad de realizar más de una celebración al día quedan sin efecto las disposiciones que, para Montevideo, establecía el protocolo de la Conferencia Episcopal Uruguaya avalado por el Ministerio de Salud Pública, que antes transcribimos. Se permite una mayor afluencia de personas a las celebraciones, a pesar de no haber aumentado el aforo en los templos.

En definitiva, lo que ahora se establece era lo que proponía la Iglesia Católica en el protocolo dialogado con el ministerio de salud Pública en el mes de mayo —anteriormente reproducido— que no se llegó a implementar como estaba previsto. Pero tampoco esto representa un beneficio exclusivo para el ámbito religioso, pues subyace, aunque no de forma explícita, la concepción de las celebraciones religiosas como espectáculos públicos. De hecho, la misma apertura se dio a los espectáculos (teatros, cines, etc.), los que pueden aumentar el número de sus funciones diarias, e incluso con el agregado que a ellos sí se les permitió aumentar el aforo de las salas.

5. Conclusiones

En el momento de plantear algunas ideas conclusivas sobre lo expuesto, lo primero que surge es que el contexto uruguayo de pandemia fue muy diferente al resto de los países de la región. La pandemia no se generalizó, su pico de intensidad no fue significativo, lo que provocó que más allá de recomendaciones no hubiera necesidad de imponer un confinamiento obligatorio ni recortes importantes a las libertades fundamentales. No obstante eso, una buena educación cívica de la población, así como una buena comunicación de parte del nobel

[19] Conferencia Episcopal del Uruguay, «Comunicado del Presidente de la Conferencia Episcopal del Uruguay», disponible en: <https://iglesiacatolica.org.uy/>.

gobierno, hicieron que las recomendaciones se cumplieran, de forma que toda la sociedad colaboró en impedir la proliferación de los contagios de COVID-19. Todo quedó regulado a través del Decreto 93/020, única norma general para la pandemia dictada por el gobierno.

A esta buena disposición de los ciudadanos le agregamos la buena voluntad de los grupos, especialmente los religiosos que decidieron plegarse inmediatamente a las recomendaciones y suspender las celebraciones con asistencia de fieles, realizándose las mismas en muchos casos a través de las redes. Destacamos, por ser la entidad religiosa preponderante, a la Iglesia Católica, que a nuestro criterio se «apresuró» a tomar medidas que en el futuro le jugaron en contra. En definitiva, no hay en este primer momento una limitación inadecuada a la libertad religiosa por parte del gobierno, más allá de lo recomendado sanitariamente para la población en general.

De parte del gobierno, lo que podría ser cuestionable se presenta cuando ante la remisión de casos de contagio se comienza a plantear el reinicio de actividades. La iglesia católica dialoga con el gobierno la implementación de un protocolo que había elaborado. Allí un caso fortuito provocó que la reapertura de las celebraciones religiosas se viera retrasada con explicaciones y pronunciamientos, de parte de jerarcas nacionales y departamentales, que claramente remiten a una laicidad negativa. No se le reconoce especificidad al factor religioso, que se lo relega al conjunto de espectáculos públicos. Con ello se quiere hacer ver que esta actividad, de acuerdo al Decreto N.º 93/020, estaba prohibida; no se reconoce su esencialidad, de acuerdo a lo que establece la Constitución, ni la necesidad que supone lo espiritual para las personas, especialmente en estos tiempos críticos. Son diferentes los signos políticos del gobierno nacional y el gobierno departamental de Montevideo, pero ambos son solidarios en una misma matriz de laicidad excluyente.

Una vez superado ese momento, se aprueba un protocolo consensuado entre los grupos religiosos y el gobierno, para el reinicio de celebraciones religiosas con asistencia de fieles. Este protocolo, en el caso de la Iglesia Católica, se adecua con el que había elaborado anteriormente. Aunque está muy ceñido a las celebraciones litúrgicas —principalmente Eucaristía para la Iglesia Católica—, es válido para toda celebración cultual e, incluso, se viene utilizando para otras actividades religiosas no cultuales. En esta primera fase se advierte una cierta postergación de lo religioso frente a otros sectores, especialmente comerciales, en cuanto al momento de la reapertura como a ciertas exigencias en su protocolo.

La segunda fase muestra una aparente mayor apertura hacia lo religioso, concediendo lo que dos meses antes se había negado, suprimiéndose disposiciones que mostraban una clara injerencia del gobierno en aspectos no recomendables de intromisión, por la natural ajenidad que existe en un Estado laico ante

lo religioso. Igualmente, la misma apertura, y aun mayor, la obtuvieron los espectáculos públicos.

En concreto, respecto a la libertad religiosa, podemos advertir en el momento previo al reinicio de actividades una actitud del gobierno muy propia de la mentalidad laicista que atraviesa nuestra cultura nacional. La privatización de lo religioso y su escasa o nula consideración en el ámbito público hace que desde hace un siglo el fenómeno religioso esté invisibilizado y por momentos discriminado. La religión es un espectáculo público más antes que un derecho o una necesidad de la mayoría de la población.

Fuera de eso no podemos culpar al Estado de lo que es futo del «sometimiento», también desde hace un siglo, del fenómeno religioso, especialmente la Iglesia Católica, al poder civil. En esta fase de la salida de la pandemia que estamos transitando, nada tenemos que decir en cuanto a limitaciones de la libertad religiosa, más allá de lo que es debido y lógico, esperando una próxima fase ya sin restricciones en el contexto de la llamada «nueva normalidad».



La aparición del COVID-19 ha supuesto un desafío de inusitada importancia para las sociedades contemporáneas, y ello no tanto por lo inédito de la crisis, sino por sus dimensiones y por lo rápido e incontrolable de su expansión. No se trata simplemente de una pandemia *grave* sino, sobre todo, de una pandemia *global* que ha puesto en jaque gran parte de lo que dábamos por sentado en nuestra existencia. Casi todas las áreas de la vida social han resultado afectadas. También el derecho, donde, más que cuestiones nuevas, la pandemia ha causado circunstancias insólitas desde las que afrontar cuestiones ya conocidas. Es decir, viene a arrojar nueva luz sobre el modo como nuestras sociedades, y nuestros sistemas jurídicos, abordan asuntos que son nucleares en nuestra concepción del Estado de derecho, y que se manifiestan con mayor claridad en momentos de crisis.

Este libro pretende ser una primera contribución a los problemas jurídicos planteados por el COVID-19 en el ámbito de los derechos fundamentales, y en concreto en relación con la libertad religiosa. Su perspectiva es de derecho comparado, pues esta clase de problemas difícilmente puede analizarse con provecho en clave estrictamente nacional. Tras los dos primeros capítulos, que adoptan una perspectiva general, los otros diecisiete se centran en el estudio de un país concreto, de Europa o de América. El conjunto es lo suficientemente expresivo como para que el lector saque sus propias conclusiones respecto a las analogías y diferencias que pueden observarse en un significativo número de sistemas jurídicos europeos y americanos; los cuales, pese a diferencias notables entre ellos, comparten en lo esencial un modo de entender la dinámica socio-política y de concebir las relaciones entre Estado y religión. Todos los capítulos han sido elaborados por autores pioneros, en sus respectivos países, en abordar las cuestiones jurídicas generadas por la pandemia.

ISBN 978-84-9890-398-0