

Poderes Públicos y Libertad Religiosa. Aproximación al Encuadramiento Constitucional de las Relaciones del Estado con las Confesiones Religiosas en el Perú

Carlos R. Santos Loyola*

“El presente artículo nos muestra el complejo desarrollo de la relación Estado-Religión, sus características e implicancias en el contexto peruano desde la perspectiva constitucional, finalizando el artículo con la caracterización que adopta el Estado Peruano frente al fenómeno religioso.”

Una Necesaria Introducción. El Reconocimiento de un Conjunto de Principios Exigibles al Estado frente al Hecho Religioso.

Toda regulación que gire en torno al hecho religioso¹ presenta como sustrato común el reconocimiento de la importancia y trascendencia de dicho fenómeno social a partir del cual se construye su relevancia jurídica, configurándose a su vez, desde la órbita de los derechos del hombre una específica parcela de libertad, la libertad religiosa. Y es que no sólo ha importado asegurar el respeto al claustro íntimo de creencias o espacio de autodeterminación ante el fenómeno religioso en clave individual, *dimensión interna* de la libertad religiosa que forma el núcleo de convicciones propias; sino que, acorde con su innegable ejercicio colectivo, también ha merecido inevitable atención el desenvolvimiento de los grupos conformados alrededor de la necesidad de compartir y manifestar esas creencias, denominados

genéricamente como “confesiones religiosas”² y que se inserta en la *dimensión externa* de esa libertad al actuar los individuos con arreglo a sus convicciones y doctrina religiosas, manteniéndola y compartiéndola con la sociedad en general.

El moderno constitucionalismo hace especial hincapié sobre la necesidad de que la promoción de los valores que sus Textos Fundamentales proclaman, especialmente la libertad y la igualdad, no deban asentarse solamente en criterios exclusivamente individuales, sino que pasen por realizarse dentro de los grupos donde se inserta el individuo³, de ahí que no hay duda de que la libertad religiosa no tendría efectividad real si no se contemplase también desde la perspectiva colectiva⁴. Enmarcado en esta corriente, el Constituyente peruano aborda la regulación jurídica del fenómeno religioso no sólo a partir de los individuos titulares del derecho fundamental de libertad religiosa, consagrado en

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 Entiéndase por este término al “conjunto de actividades, intereses y manifestaciones del ciudadano, en forma individual o asociada y de las confesiones, como entes específicos, que, teniendo índole o finalidad religiosas, crean, modifican o extinguen relaciones intersubjetivas en el seno del ordenamiento jurídico, constituyéndose, en consecuencia, como factor social que existe y opera en el ámbito jurídico de la sociedad civil y que ejerce en ella un influjo conformador importante y peculiar.” Ver: VILADRICH, P.J. “Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”. En: AAVV. Derecho eclesiástico del Estado español. EUNSA, Pamplona, 1983, segunda edición, p. 182.

2 El Tribunal Constitucional esbozó una definición de libertad religiosa en torno a este término siguiendo la pauta de la actual fórmula constitucional: “[...] la libertad de religión comporta el derecho fundamental de todo individuo de formar parte de una determinada confesión religiosa, de creer en el dogma y la doctrina propuesta por dicha confesión, de manifestar pública y privadamente las consecuentes convicciones religiosas y de practicar el culto.” (Fundamento jurídico 3 de la Sentencia recaída en el expediente N° 0895-2001-AA/TC).

3 Esta dimensión es reconocida por la jurisprudencia constitucional bajo el siguiente tenor: “La libertad religiosa se configura como un derecho individual y colectivo, pues se predica tanto de la persona en sí misma como de la pluralidad de ellas asociadas en una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa. En este último caso se expresa en el derecho a establecer lugares de culto, a formar y nombrar operadores religiosos, a divulgar y propagar la fe de la asociación religiosa, etc.” (Fundamento jurídico 20 de la Sentencia recaída en el expediente N° 3283-2003-AA/TC).

4 ÁLVAREZ CORTINA, Andrés. “El tratamiento de las confesiones religiosas”. En: MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier (Coordinador). La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional. Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado. Editorial Comares, Granada, 1998, p. 125 y 126.

el numeral 3 del artículo 2 de la actual Constitución Política, sino también preocupándose de los grupos o confesiones religiosas que encuentran en el artículo 50 su configuración constitucional como sujetos titulares de la libertad religiosa⁵, plasmando regímenes diferenciados de relaciones con el Estado Peruano: por un lado con la Iglesia Católica, y por otro, con el resto de confesiones religiosas.

La toma de postura que asuma el Estado en la tarea de regular los distintos ámbitos colectivos o individuales de la libertad religiosa ha venido contemporáneamente explicándose, o evaluándose, a partir de la invocación de una serie de específicas pautas o principios que busquen garantizar una situación de neutralidad estatal ante el desenvolvimiento de este derecho, dentro de un respeto a la igualdad de todos sus protagonistas, teniendo por objetivo último la cabal realización de la libertad religiosa en el marco de los principios y núcleo normativo de aquello que se entiende por Estado Constitucional, el cual se asienta en la dignidad de la persona humana, los derechos humanos y las normas de convivencia democrática. Así, en el Derecho Comparado se postulan estas preocupaciones en la órbita de la disciplina del Derecho Eclesiástico del Estado, en cuyo marco doctrinario se han esbozado y desarrollado unos *principios informadores* o *inspiradores* de la actitud del Estado ante el fenómeno religioso, siendo reconocida en especial el aporte de la doctrina española como una de las principales influencias en Latinoamérica en este extremo⁶, la cual atribuye a VILADRICH⁷ la configuración de la principal tesis de esta disciplina, sostener la existencia de cuatro principios o pautas de ineludible cumplimiento por los Estados frente al hecho religioso: principio de libertad religiosa, principio de laicidad, principio de igualdad religiosa y principio de

cooperación con las confesiones religiosas⁸.

Gracias al desarrollo de la doctrina comparada especializada, como también a su concreto eco normativo en diferentes ordenamientos jurídicos, principalmente los europeo-occidentales, estos planteamientos han tenido la suficiente repercusión como para señalar que actualmente sus postulados son materia de inevitable atención para quien pretenda abordar la cuestión de las relaciones del Estado con las confesiones religiosas, apareciendo dichos principios en ocasiones expresamente contempladas en las Constituciones o, cuando menos, entendiéndose como pautas derivadas de la propia configuración de la libertad religiosa como derecho fundamental. Por lo demás, y aún cuando se discuta la autonomía y naturaleza de estos principios elaborados en el seno de específicos ordenamientos jurídicos⁹, lo expuesto ha tenido palmario reflejo en algunos trabajos científicos que vienen apareciendo en este lado del hemisferio y que van perfilando una doctrina eclesiasticista de contornos propios¹⁰.

Los principios del Derecho Eclesiástico del Estado pueden definirse como *“los valores superiores del ordenamiento y los principios constitucionales aplicados a la regulación del fenómeno religioso, entendiéndose por tal, al menos en una primera aproximación, el conjunto de comportamientos e intereses, tanto individuales como colectivos, que giran en torno al acto de fe”*¹¹, cumpliendo funciones integradoras, hermenéuticas y civilizadoras¹². No piérdase de vista que al catalogarlos como principios en modo alguno se reducen a ser simples ideales por alcanzar, sino que denotan una operatividad configuradora del sistema político y jurídico, de ahí que sean ordenadores e informadores¹³, como tampoco deje de tenerse en cuenta que por asumir la regulación del hecho

- 5 Sin entrar aquí a discutir la naturaleza de los derechos de las confesiones religiosas propiamente hablando, un punto de partida será reconocer que *“a partir de la protección de la libertad colectiva se está garantizando más plenamente la libertad individual.”* Ver: SATORRAS FIORETTI, Rosa M. Lecciones de Derecho Eclesiástico del Estado. J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, p. 94.
- 6 Para algunos el Derecho eclesiástico español, y en general la experiencia de dicho país, han constituido un modelo o impulso para el desarrollo de la libertad religiosa en América Latina en tres formas: al proporcionar un ejemplo de cómo hacer una transición desde una sociedad confesional a un estado plural y secular, al demostrar los beneficios de las normas que afirman la libertad religiosa, y al proporcionar los conceptos y lenguaje jurídicos que pueden ser adoptados por otros países. Ver: COLE DURHAM JR., W. *“La importancia de la experiencia española en las relaciones Iglesia-Estado para los países en transición”*. En: MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier (Coordinador). Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 14 de mayo de 2004. Editorial Comares, Granada, 2006, p. 44.
- 7 VILADRICH, P.J. *“Los principios informadores del Derecho eclesiástico español”*. En: AAVV. Derecho eclesiástico del Estado español. EUNSA, Pamplona, 1980, p. 211 y ss. En este trabajo formula un doble concepto de principio de Derecho Eclesiástico del Estado: en su acepción estática entiende que *“consisten en aquellos valores superiores, acerca de la dignidad y libertad de todo ciudadano en cuanto persona y acerca del modo libre y digno de poder vivir en el sentimiento y las convicciones religiosas como factor social”*, y en su acepción dinámica señala que *“son clave de bóveda en las que se articula la ordenación jurídica de toda la multiplicidad de relaciones sociales que genera el factor religioso, de suerte que tal ordenación resulta operativa coherente y sistemáticamente unitaria.”*
- 8 Es posible también encontrar particulares posturas que asumen como principios al pluralismo (PRIETO SANCHÍS), a la valoración positiva de lo religioso (GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARBAJAL), al personalismo (LLAMAZARES FERNÁNDEZ), y a la tolerancia religiosa (GONZÁLES DEL VALLE). Una valoración de la incidencia de la exposición de Viladrích en jurisprudencia constitucional se encuentra en CALVO-ÁLVAREZ, J. Los principios del Derecho eclesiástico español en las sentencias del tribunal constitucional. Pamplona, 1999, p. 21 y ss.; así también una panorámica de distintos autores puede revisarse en LEAL ADORNA, María del Mar. *“Los principios del Derecho eclesiástico según la interpretación de la doctrina española”*. En: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado. Boletín Oficial del Estado y Ministerio de Justicia, Madrid, 2001, Volumen XVII, p. 35 y ss.
- 9 Aborda ello, entre otros: ROCA, María José. *“Propuestas y consideraciones críticas acerca de los principios en el Derecho Eclesiástico”*. Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado. Boletín Oficial del Estado y Ministerio de Justicia, Madrid, 2001, Volumen XVII, p. 17 y ss.
- 10 Por citar algunos ejemplos: SALDAÑA, Javier y ORREGO SÁNCHEZ, Cristóbal. Poder estatal y libertad religiosa. Fundamentos de su relación. UNAM, México, 2001; SALINAS ARANEDA, Carlos. Lecciones de Derecho Eclesiástico del Estado de Chile. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2004; y HOYOS CASTAÑEDA, Ilva. La libertad religiosa en la Constitución de 1991. Editorial Themis S.A., Colombia. En el caso peruano se han esbozado algunas ideas sobre la aplicabilidad de estos principios en nuestro *“Apuntes sobre libertad religiosa a propósito de su tratamiento en la Constitución de 1993”*. En: Revista Peruana de Jurisprudencia. Editorial Normas Legales, Año 8, Tomo 59, enero de 2006, p. 3 y ss.
- 11 PRIETO SANCHÍS, Luis. En: IBÁN, PRIETO y MOTILLA. Curso de Derecho Eclesiástico. Madrid, 1991, p. 178 y 179.
- 12 VILADRICH, P.J. Op. Cit., p. 246.
- 13 HOYOS CASTAÑEDA, Ilva. Op. Cit., p. 62.

religioso sean *principios religiosos*, sino que, además de ser *jurídicos*, son principios *civiles* al ser valores de la sociedad civil sobre una cuestión igualmente civil: el hecho religioso que actúa en dicho orden¹⁴. Como queda dicho, la mayor de las veces el estudio de estas categorías parte de reconocer su concreta expresión en la Norma Suprema, a partir del cual irradiará todo el ordenamiento jurídico y sobre todo al legislador.

Bajo las premisas expuestas, puede señalarse que la Constitución recoge de modo implícito la consideración de la libertad religiosa como un auténtico principio inspirador de toda la actuación estatal como consecuencia derivada de su consagración como derecho fundamental¹⁵: Como principio supone una configuración social y cívica que contiene una idea o definición de Estado, mientras que como derecho explica una idea o definición de persona. Así, el principio de libertad religiosa se traduce en un Estado vinculado enteramente por la libertad religiosa, no pudiendo en consecuencia concurrir en materia de fe con el individuo en ningún sentido (actitud negativa de concurrencia que vendrá concatenada con la noción de *inmunidad de coacción* incorporada en la definición del derecho fundamental), lo que en buena cuenta supone negar que el Estado pueda ser sujeto de la libertad religiosa, reduciéndose su competencia a asumir como un factor social más al religioso, protegiéndolo y promocionándolo como elemento relevante en la vida de los ciudadanos. En palabras de REINA un Estado se rige por el principio de libertad religiosa como cúspide del sistema *“cuando además de prohibirse a sí mismo cualquier coacción y cualquier sustitución, se prohíbe también a sí mismo, como Estado, cualquier concurrencia junto a sus ciudadanos en calidad de sujeto de actos o actitudes ante la fe, sean del signo que fueren.”*¹⁶

Asimismo, la igualdad religiosa, o en rigor la prohibición de discriminación por motivos religiosos, se plantea expresamente bajo la fórmula de la igualdad ante la ley en el numeral 2 del artículo de la Constitución¹⁷. Supone este artículo que todo ciudadano tiene derecho a ejercer su libertad religiosa con un trato igualitario ante la ley; y que las comunidades religiosas (sujetos colectivos de libertad religiosa) tienen derecho a ejercer su libertad

de forma igual entre sí, sin que se las catalogue o se las trate de diferente manera en igualdad de circunstancias. Existe pues, a los ojos del Estado, una única condición de ciudadanos, todos ellos con el mismo derecho de libertad religiosa, y con derecho al mismo trato por parte de los poderes públicos al momento de establecer relaciones con ellos.

En esta cuestión, y preferentemente al momento de establecer peculiares mecanismos de colaboración con las confesiones religiosas, surgen los principales conflictos en lo que respecta al tratamiento que el ordenamiento peruano da a la Iglesia Católica y al resto de confesiones. En principio, siendo que desarrollamos nuestra postura en el cuarto acápite de este trabajo, puede suponerse que no hay discriminación alguna frente al favorecimiento, en determinados extremos, de una confesión religiosa si – de facto – ninguna otra confesión puede gozar de la misma prerrogativa, o si ninguna otra reúne los mismos requisitos que la favorecida. Como es lógico, cada confesión tendrá sus propias características y no puede actuarse de similar modo con todas sino atender a sus peculiaridades y adoptar frente a ellas posturas diferentes y específicas para cada cual. Por supuesto ello deberá responder a razones objetivas y razonables de trato diferenciado, analizándose en qué contexto se pretende establecer un “trato diferente”, siendo que la mayor de las veces las soluciones serán por decir lo menos debatibles.

En general, la igualdad se considera como el complemento necesario de la libertad religiosa, no pueden concebirse una sin la otra, hasta el punto que para algunos el concepto de libertad religiosa no está plenamente construido sin la referencia a este principio¹⁸. Con todo, el principio de igualdad actúa como límite (o como contrapunto necesario en constante relación dialéctica) del principio de libertad religiosa: la libertad de cada uno no puede llegar tan lejos que lesione la igualdad de los demás, y como valor contra la discrecionalidad o la promocionalidad del Estado: no se puede negar a un grupo lo que se concede a otros iguales¹⁹.

Similar reconocimiento constitucional de alguna de las pautas que explican la actitud del Estado en

14 VILADRICH, P.J. Op. Cit., p. 250.

15 Aún al margen de lo que pueda plantearse por la doctrina eclesiástica, esta visión de la libertad religiosa como principio puede interpretarse como un particular modo de asumir la dimensión objetiva que el derecho fundamental de libertad religiosa tiene en cuanto tal. En palabras del Tribunal Constitucional *“el carácter objetivo de dichos derechos radica en cambio, en que ellos son elementos constitutivos y legitimadores de todo el ordenamiento jurídico, en tanto que comportan valores materiales o instituciones sobre los cuales se estructura (o debe estructurarse) la sociedad democrática y el Estado constitucional.”* (Fundamento jurídico 9 de la sentencia recaída en el expediente 3330-2004-AA/TC).

16 REINA, Víctor y REINA, Antonio. Lecciones de Derecho eclesiástico español. PPU, Barcelona, 1983, p. 293 y ss. Citado por: SATORRAS FIORETTI, Rosa María. Op. Cit., p. 69 y 70.

17 Se han resaltado importantes omisiones y deficiencias en la forma como actualmente se reconoce el derecho a la igualdad a nivel constitucional: no existe un reconocimiento general del *derecho a la igualdad*, sino sólo una referencia al derecho a la igualdad ante la ley, que es una de sus manifestaciones, y, de otro lado, no existe una mención a la obligación del Estado de adoptar medidas a efectos de lograr una *igualdad material*, a favor de las personas que se encuentran en una situación de desigualdad, lo que por cierto no ha sido óbice para que el Tribunal Constitucional precise estos alcances. Ver: HUERTA GUERRERO, Luis. “El derecho a la igualdad: su desarrollo en la Constitución de 1993 y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú.”. En: MOSQUERA MONELLOS, Susana (Coordinadora). El derecho fundamental de igualdad. II Jornadas de Derechos Humanos – Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Palestra Editores, 2006, p. 59 y ss.

18 Para MARTÍNEZ DE PISÓN *“no es concebible una completa construcción de la libertad religiosa sin la referencia a la igualdad y, en este sentido, sin la garantía de un igual ejercicio de la libertad religiosa para todos con independencia de las creencias que cada uno profese. Precisamente, es en el trato igual a todos los ciudadanos en el ámbito de las creencias donde se pueden constatar las implicaciones prácticas del derecho a la libertad religiosa.”* Ver: MARTÍNEZ DE PISÓN, José. Constitución y libertad religiosa en España. Dykinson, Madrid, 2000, p. 360.

19 SATORRAS FIORETTI. Rosa M. Op. Cit., p. 73.

sus relaciones con las confesiones religiosas, y que constituye, por su entrelazamiento con la igualdad religiosa y los postulados de la laicidad, una de las materias sensibles de este comportamiento estatal, es la cooperación con las confesiones religiosas, la cual ocupa lugar importante en el sistema de relaciones planteado en el referido artículo 50, asumiéndose palmariamente esta tarea por parte del gobierno nacional en el marco de las competencias del Ministerio de Justicia. Estas cuestiones y algunas más que se han tejido alrededor de su propia configuración como principio a seguir serán abordadas en este trabajo.

“Intentar explicar la actual fórmula constitucional sobre las relaciones Estado-confesiones religiosas necesariamente importa recordar el contexto histórico del que surge, y que explicaría en algún sentido el por qué de su contenido sobre todo en el extremo de la mención de una confesión religiosa en particular (...)”

Sin embargo, habrán pocas luces al momento de evaluarse por la consagración constitucional (o mejor, por el olvido constitucional) del mentado principio de laicidad, el cual, gracias a un sinnúmero de matices otorgados por los distintos ordenamientos, así como por las terminologías que se han utilizado para referirlo, no presenta un tratamiento unitario ni doctrinal ni jurisprudencial. De ahí que a partir del planteamiento inicial francés del concepto de laicidad o *Estado laico* se han ido acuñando otras formulaciones, que si bien pretenden establecer reinterpretaciones propias de alguno de los elementos integrantes, resaltan un dato innegable: la laicidad constituye una categoría que se va construyendo según las circunstancias históricas particulares de cada Estado, y según que se conserven

más o menos acusadas reminiscencias de modelos anteriores acuñados por ser confesionales o laicistas, así como por obra de la doctrina, de la jurisprudencia, o de las propias opciones legislativas o constituyentes, se determinará qué ha de asumirse por aquél concepto²⁰.

En la Constitución peruana no vamos a encontrar una definición religiosa de Estado, ni tampoco una declaración a favor de una puntual actitud estatal en clave laica, o expresamente a favor de la neutralidad. Antes bien, de cara a un confesionalismo histórico católico formalmente abandonado, se identifican elementos de *autonomía mutua* con la Iglesia Católica y la posibilidad de cooperar con el resto de confesiones religiosas en el marco de un denominado *respeto*. Así, el artículo 50 de nuestra Carta Magna aborda la cuestión de las relaciones del Estado con las confesiones religiosas bajo dos regímenes jurídicos separados que se articulan en los dos párrafos que lo conforman: el primero hacia la Iglesia Católica y el segundo, hacia las “*otras confesiones*”²¹, del modo siguiente:

“Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración.”

El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas.”

La bifurcación de regímenes de las confesiones religiosas ha tenido puntual eco en la distinción de los efectos civiles de su actuar al presentar dos fuentes diferentes como su base jurídica²²: para la Iglesia Católica se aplican especialmente las disposiciones del Acuerdo suscrito con la Santa Sede el 19 de julio de 1980 y aprobado mediante Decreto Ley N° 23211, mientras que para los demás casos se aplicará la normativa general común, por ejemplo lo dispuesto en el artículo 81 del Código Civil para efectos de su personalidad jurídica como Asociación civil²³.

Intentar explicar la actual fórmula constitucional sobre las relaciones Estado-confesiones religiosas necesariamente importa recordar el contexto histórico del que surge, y que explicaría en algún sentido el por qué de su contenido sobre todo en el extremo de

20 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de conciencia y laicidad. Civitas, Madrid, Segunda edición, 2002, p. 54. El autor reconoce que no es posible encontrar en el Derecho comparado un modelo laico *químicamente puro*, y que las diferencias de las distintas experiencias parten de cuatro manifestaciones: la armonización de los principios de igualdad y libertad, la intelección del principio de cooperación con las confesiones, la armonización entre la laicidad y la cooperación con las confesiones, y el carácter normativo o no normativo de lo que él llama “principio de bilateralidad”.

21 De plano ha de destacarse que la opción del Constituyente por el empleo del término “confesiones” no debe entenderse como irrelevante, ya que al ser una fórmula amplia que puede englobar un sinnúmero de fenómenos colectivos religiosos, el criterio de un concepto genérico bien responde al convencimiento de que no corresponde a una Constitución definir qué debe entenderse por “confesión religiosa”, “religión”, “iglesia”, o término semejante, careciendo aquella de preceptos que determinen, por ejemplo, los fines o valores que deberían cumplir los grupos para ser considerados como religiosos. En este sentido ver: CARPIO SARDÓN, Luis. La Libertad religiosa en el Perú. Derecho Eclesiástico del Estado. UDEP, Piura, 1999, p. 258 y 259.

22 CALVI DEL RISCO, José Antonio. “Reconocimiento jurídico de las confesiones o asociaciones religiosas y su relación con el Estado en el Perú.” En: Actualidad y retos del Derecho Eclesiástico del Estado en Latinoamérica. V Coloquio del Consorcio latinoamericano de Libertad religiosa. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, p. 177.

23 De hecho, constituirse como una Asociación civil ordinaria constituye para el resto de confesiones religiosas un requisito de ineludible cumplimiento para acceder al denominado “Registro de confesiones distintas de la católica” del Ministerio de Justicia, materia que se analiza con mayor detalle en nuestro “El reconocimiento estatal de las confesiones religiosas en el Perú. El registro de confesiones y el estado de la cuestión en sede administrativa.” En: *JUS Doctrina & Práctica*. Grijley, N° 4, 2007, p. 459 y ss.

la mención de una confesión religiosa en particular, así como la proyección del contenido de dicho texto en cuanto a la política estatal de relaciones con las confesiones religiosas, la Iglesia Católica, y con el resto de confesiones religiosas. De igual modo, y aún cuando lo que podamos expresar en estas líneas sólo puedan ser considerados como puntos de partida para una reflexión de mayores alcances, abordamos de modo especial a lo que mundialmente ha venido postulándose como una situación de laicidad o Estado laico –matices de por medio–, y a la actitud de cooperación con las confesiones religiosas desde el poder público, nociones ambas que vienen a representar por un lado el concepto sobre el cual nuestra Constitución guarda silencio, y por el otro, la categoría sobre la cual nuestra actual Constitución dedica palmaria atención, y que, conjuntamente con la mención a la Iglesia Católica, genera no pocas tensiones y discusiones.

I. Laicidad, Aconfesionalidad. Un Ideal de Separación y de una Actitud de Neutralidad Estatal Frente a Todas las Creencias Religiosas.

Es necesario plantear *hacia dónde apunta* la tarea de encuadrar la actitud de un Estado frente al fenómeno religioso desde los postulados de la laicidad como elemento de contrastabilidad de lo planteado en el escenario peruano, siendo que no pretendemos agotar explicaciones ni perspectivas en materia tan discutida y discutible como esta, la cual desborda muchas veces lo jurídico y toma cauces también, qué duda cabe, de posiciones y teorías políticas, filosóficas, sociológicas, entre otras. Partimos de considerar que la laicidad está al servicio de la libertad religiosa y no aparece como una solución ideocrática, sino todo lo contrario²⁴: Es un principio jurídico que se caracteriza por perseguir la máxima neutralidad de los poderes públicos, los cuales están obligados a respetar el pluralismo religioso de la sociedad sin decantarse por una o varias iglesias. Así, las confesiones quedan libres del Estado, es decir, no podrán ser *estatalizadas* y en consonancia, el Estado queda liberado de cualquier iglesia o comunidad religiosa que pretenda *confesionalizarlo*.

Ahora bien, con todos los matices históricos, doctrinarios y jurisprudenciales que se quisieran establecer²⁵, se afirma que el Estado puede adoptar frente a las creencias religiosas, de los ciudadanos y grupos que lo integran, tres posturas diferentes según la valoración que le merezcan esas creencias desde la perspectiva de la consecución de lo que considera sus propios objetivos: favorable, desfavorable o neutral²⁶.

En el primer caso, estaríamos ante un *Estado confesional*, el cual, en sus diversas formas y grados, son Estados que se identifican con unas determinadas creencias con exclusión de todas las demás²⁷. El término confesional, como anota SEGLERS, suele prestarse a equívocos; sin embargo, tres suelen ser las acepciones más clarificadoras: la confesionalidad sociológica, la cual consiste en el reconocimiento estatal de que la gran mayoría de sus ciudadanos profesan una determinada religión; la confesionalidad formal, situación que se produce cuando el Estado se califica a sí mismo como profesante de una determinada religión; y la confesionalidad material o sustancial, aquella cuando el Estado adecua y acomoda sus leyes a determinada religión²⁸.

En el segundo caso, ante un *Estado laicista*, contexto en el que el Estado excluye de su seno toda ideología o creencia religiosa por ver en ella un obstáculo para consecución de sus propios objetivos como Estado, considerándolo ajena a toda influencia religiosa y a las ideas filosóficas particulares, reduciendo sus manifestaciones a un ámbito privado. El laicismo es una práctica a la que se ha llegado a través de diferentes procesos históricos en cada país a partir de la revolución francesa con un marcado carácter anticlerical y antirreligioso, en ocasiones manifestado en agresiones sectarias contra todo lo religioso²⁹.

Y en el tercer caso, ante el *Estado laico*³⁰, cuya característica principal, entre otros matices perfilados alrededor de este concepto, será la actitud escrupulosamente neutral que entiende que para consecución de esos objetivos no es ni mejor ni peor que sus ciudadanos, tengan

24 Seguimos en este punto a SEGLERS, Alex. La laicidad y sus matices. Editorial Comares, Granada, 2005, p. 34.

25 Es necesario plantear *hacia dónde apuntan* algunas de las categorías esbozadas alrededor de la difícil tarea de encuadrar la actitud de un Estado frente al fenómeno religioso, como elemento de contrastabilidad de lo planteado en nuestro escenario constitucional. Obviamente no pretendemos aquí agotar explicaciones ni perspectivas en materia tan discutida y discutible como esta, la cual por cierto desborda muchas veces lo jurídico y toma cauces también, que duda cabe, de posiciones y teorías políticas, filosóficas, sociológicas, entre otras. Lo aquí expuesto entonces debe ser asumido como un intento, incompleto seguramente, de acercamiento al variable estado de la cuestión al respecto.

26 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Op. Cit. p. 47 y ss.

27 El Estado confesional se mantiene en al menos 53 Estados islámicos, en 6 Estados de la Unión Europea (Inglaterra, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia –hasta el 200–, y Grecia), China y Vietnam. Sin ir muy lejos, también es posible sostener ello en el caso de Costa Rica y Bolivia.

28 SEGLERS, Alex. Op. Cit., p. 4, nota 6. Otros distinguen entre una confesionalidad doctrinal y una confesionalidad histórico-sociológica. Ver: LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Op. Cit., p. 50

29 ALVARADO ALCÁNTARA, Abelardo. "Hacia una nueva laicidad del Estado". En: MEDINA GONZÁLES, Ma. Concepción (Coordinadora). Una puerta abierta a la libertad religiosa (México a quince años de las reformas constitucionales en materia religiosa 1992-2007). Secretaría de Gobernación, México, 2007. p. 190 y 191.

30 En Francia se acuña el concepto de laicidad (*Etat laïque, laïcité*). Se incluyó por primera vez en la Constitución de la IV República (octubre de 1946), y luego por la Constitución de la V República. El artículo 2 de la Constitución francesa vigente, promulgada el 4 de octubre de 1958, declara que «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión. Respeto todas las creencias». Además, el preámbulo de la Constitución «proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional, tal como los define la Declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946». Por supuesto, y sin entrar ahora en mayores detalles que exceden los objetivos de este trabajo, la idea de una "laicidad a la francesa" se explica como resultado de un entramado de etapas históricas que se vincula con la cultura occidental europea y que se inicia con las ideas enarboladas en la Revolución Francesa, y que actualmente ha tomado en dicho país paradójicos rumbos.

o no tengan una u otras ideas o creencias religiosas, asumiéndose dicho concepto³¹ dentro de la órbita del Derecho Eclesiástico del Estado como un principio informador de la actitud estatal en clave de condición para la realización efectiva de la libertad religiosa, como necesaria consecuencia de igualdad religiosa y como exigencia del pluralismo ideológico³².

En aras de la libertad religiosa, el Estado debe respetar el derecho de todo ciudadano a optar entre creer o no creer, y a elegir la religión que más le convenza, sin condicionamiento alguno, no emitiendo juicio de valor alguno, ni positivo, ni negativo, sobre las creencias religiosas de sus ciudadanos, valorando, eso sí, positivamente el derecho de libertad religiosa³³. Por la igualdad religiosa, además de lo señalado al respecto en la introducción, el Estado no puede tener ninguna preferencia respecto de ninguna confesión religiosa sino reconocer por igual el derecho de todo ciudadano a ejercer su religión y obrar conforme a ella, no valorando más al creyente que al no creyente. Así también, se requiere que el Estado asegure que los ciudadanos tengan posibilidad de escoger su opción religiosa o ideológica, teniendo al pluralismo como el espacio necesario para ejercer las libertades³⁴, y como presupuesto de la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en la sociedad.

La doctrina francesa reconoce en el concepto de laicidad dos elementos que se suceden en el tiempo³⁵: la separación Iglesia-Estado y la neutralidad. La suma de estos ingredientes permite definir la laicidad como los límites asignados al ejercicio de la libertad religiosa en la sociedad política en nombre del interés general³⁶. En el Estado liberal la separación se predica respecto del Estado y supone el paso del poder religioso de la esfera pública a la privada, dicho de otra manera, el poder religioso deja de ser una estructura de poder en el ámbito público para pasar a desarrollarse en la sociedad como un movimiento asociativo mas que puede como cualquier otro manifestarse públicamente³⁷, asumiendo carácter de *conditio sine qua non* de la autonomía de las conciencias y de su libertad³⁸.

Neutralidad implica que el Estado no considera relevantes las ideas religiosas para ordenar su funcionamiento o conseguir los fines que como organización pública pretende. Desde esta perspectiva, supone una *ausencia de valoración de lo religioso* que propone una categoría que se aparta del núcleo duro que define otras posiciones favorables o contrarias. El Estado no realiza juicio de valor ni positivo ni negativo, es neutral³⁹. Para CASTRO JOVER, la neutralidad es un concepto funcional que sirve para determinar los criterios de actuación que deben seguir

31 Etimológicamente laicidad proviene de la palabra griega "laós" que significa "pueblo", de donde deriva el adjetivo "laikós". En el ordenamiento eclesial vigente "laico" se contraponen a "clero".

32 La laicidad aparece ligada a un proceso histórico de reafirmación del poder político, iniciado con la Ilustración y su proceso de secularización que reacciona frente a la impregnación religiosa de las sociedades, constituyéndose en componente esencial del proceso de reafirmación del Estado moderno y constitucional. A lo largo de este proceso irrumpirán otros elementos a no perder de vista, a saber: separación entre la Iglesia y Estado (que más modernamente adopta la fórmula de separación entre el fenómeno religioso y el poder público), la idea de igualdad como garantía de las libertades (por el cual los poderes públicos asumen la obligación de garantizar una zona de autonomía para que los individuos puedan ejercitar sus derechos en condiciones de igualdad), y la instalación del Estado Social (que trae consigo la irrupción de actitudes obligadas para los poderes públicos dirigidas a asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales en lo que se conoce con la expresión de posición asistencial o promocional). Ver: SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo. "La laicidad en la Constitución Española". En: MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier (Coordinador). Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea. Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 14 de mayo de 2004. Editorial Comares, Granada, 2006, p. 13 y ss.

33 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Op. Cit., p. 52.

34 Sobre el pluralismo nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que "en el principio democrático residen valores constitucionales como el pluralismo, la tolerancia y el respeto por la costumbre, idiosincrasia y cosmovisión ajena. En tal sentido, el hecho de que por efecto de la diversidad cultural constitucionalmente reconocida, diversos rasgos espirituales y materiales se concreten en grupos minoritarios, no puede ser razón válida para desconocer o, peor aún, menoscabar sus legítimas manifestaciones. Por el contrario, cuando al acto apoyado en el principio mayoritario acompaña el avasallamiento, éste pierde su valor de neutralidad, y prevalecen los valores contramayoritarios de la Constitución, como la igualdad (inciso 2 del artículo 2º) y el pluralismo (inciso 19 del artículo 2º, artículo 43º y artículo 60º) para recomponer el equilibrio constitucional del que el poder tiende a desvincularse". (Sentencia recaída en el expediente 0020-2005-PI-TC Y 0021-2005-PI-TC acumulados, FJ 100). De otro lado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia del 29 de junio de 2004, a propósito de algunos problemas planteados frente al papel del principio de laicidad en Turquía, ha desarrollado la doctrina según la cual el principio de laicidad está constituido como "condición preliminar de una democracia pluralista y garante de los valores democráticos y de los principios de libertad e igualdad".

35 Seguimos en esta explicación a CASTRO JOVER, Adoración. Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos. En: Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado. Iustel (<http://www.iustel.com>), Nº 3, 2003.

36 PRELOT, P.H. "Laïcité et liberté de religion (Pour une définition juridique de la laïcité)". En: Doctrines et doctrine en Droit Public, contributions réunies par Geneviève Koubi, presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Toulouse 1997, p. 132.

37 CASTRO JOVER, Adoración. Ibid.

38 Como es de conocimiento general, inicialmente los franceses no pretendían una vez culminada la Revolución, salvo momentos muy precisos, separar los asuntos de las iglesias de los del Estado, llevado a cabo una política concordataria por la cual reconocían y apoyaban diversos cultos públicos (católico, luterano, judío y calvinista). No será sino hasta 1905 cuando con la promulgación de la conocida "Ley de separación de la Iglesia y del Estado" ello se asuma formalmente. Al otro lado del Atlántico, léase Norteamérica, también es posible considerar que se perfiló la idea de la separación de los asuntos del Estado y los religiosos como necesaria protección de la libertad de conciencia y religiosa, a través de importantes documentos como la "Declaración de Virginia" de 1776 y el "Estatuto de Libertad religiosa de Virginia" de 1786, culminando su consagración en la Primera Enmienda de 1791, estableciéndose como pieza importante de la política norteamericana.

39 No hay que confundir *ausencia de valoración sobre lo religioso* con *ausencia de valores*: las creencias religiosas de los ciudadanos no pueden dejar de ser tenidas por el Estado, son relevantes para la acción pública y por tanto imparcialidad ante ellas no significa indiferencia. Pero "si quiere decirse, aplicando correctamente la categoría, que el sitio de las creencias y las convicciones no es lo público, el dominio estatal, el campo de actuación del Estado en sentido técnico. El Estado trabaja en el terreno de lo correcto, que es el terreno de la promoción de la libertad y de la igualdad mediante principios imparciales de justicia; el campo de lo bueno es privado, es un ámbito privativo que el individuo puede definir como le plazca siempre que respete, claro está, las reglas del juego que son las reglas del sistema democrático." Ver: SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo. Op. Cit., p. 12 y 13. De otro lado, el Tribunal Constitucional Federal Alemán considera a la neutralidad estatal como la otra cara de la libertad religiosa con tres funciones específicas: garantizar la paz religiosa, asegurar el libre desarrollo de las creencias de los ciudadanos y de las confesiones y, finalmente, hacer posible, mediante la neutralidad, que cualquier ciudadano pueda identificarse con su Estado, sólo así el Estado puede ser hogar de todos los ciudadanos. En: BVerfGE 19, p. 206 y ss, citado por: ROCA, María J. La neutralidad del Estado: fundamento doctrinal y actual delimitación en la jurisprudencia. En: Revista Española de Derecho Constitucional. Año 16, Nº 48, Setiembre-diciembre de 1996, p. 352 y 254.

los poderes públicos ante las distintas manifestaciones religiosas, garantizando, de un lado, el ejercicio de la libertad religiosa a todos por igual y de otro, la propia separación entre el Estado y las confesiones religiosas, implicando lo siguiente: (i) la obligación de los poderes públicos de adecuar el ordenamiento jurídico y su aplicación de modo de hacer posible el ejercicio de la libertad religiosa en igualdad de condiciones; (ii) la actuación de los poderes públicos debe estar guiada por los valores constitucionales; (iii) en el marco de estos valores los derechos fundamentales se constituyen en eje central del ordenamiento a cuyo servicio se coloca la estructura del Estado, mínimo ético que hace posible el pluralismo y la convivencia pacífica⁴⁰.

Actualmente hay que reconocer la plurivocidad que encierra el término laicidad, denominado y/o reinterpretado de diversas formas por la doctrina y jurisprudencia comparada, proceso de matización del concepto que, para los efectos de este trabajo, no abordaremos con el rigor que ello merece. Algunos⁴¹ hablan entonces de “desconfesionalización”, “laicidad positiva”⁴², “no confesionalidad”, “neutralidad” a secas, o bien simplemente de “aconfesionalidad”.

En el caso peruano, la premisa sobre la cual debiera partir una situación de laicidad, alguna declaración al respecto en el texto constitucional, o cuando menos, alguna interpretación vinculante que discorra por dicho camino, no existe. Antes bien la Constitución no contiene

una definición religiosa de Estado o alguna declaración a favor del Estado laico, prefiriendo estipular como caracteres de las relaciones con las confesiones religiosas un régimen de independencia y autonomía, en el marco de una cooperación obligatoria, con la confesión religiosa mayoritaria, la Iglesia Católica, mientras que con el resto de confesiones el reconocimiento de un respeto y la posibilidad de su cooperación.

El régimen de separación pactada con la Iglesia Católica supone la existencia de un estatuto jurídico particular propio discutido constantemente a la luz de las tensiones que genera su expresa mención constitucional⁴³ y los mecanismos de cooperación a que ha dado lugar, de cara a la igualdad y a los contenidos predicados de una situación de laicidad. Por lo demás, el cambio de rumbo respecto a las relaciones Iglesia-Estado llevado a cabo hace algunos años, esto es el paso de un confesionalismo católico expreso a la ausencia de una declaración de tal tenor en la fórmula constitucional, ha llevado a algunos a calificar nuestro escenario como uno de “no confesionalidad por omisión”⁴⁴, y a otros por simplemente señalar que “por el momento no hay ninguna posibilidad de pensar en un Estado laico”⁴⁵, entre otras opiniones vertidas al respecto⁴⁶.

La jurisprudencia constitucional peruana tampoco aborda el concepto de laicidad siendo que la única oportunidad en la que el Alto Tribunal se pronunció respecto al significado de lo contenido en el artículo 50 de la Constitución⁴⁷, asumiendo la categoría de

40 CASTRO JOVER, Adoración, *Ibid.* Para la autora el examen de la neutralidad desde la igualdad muestra que su contenido variará en función del modelo de Estado en el que se esté: en el Estado libertad la neutralidad tiene una denotación negativa ya que los poderes públicos deben regir su actuación de acuerdo con los principios básicos de igualdad ante la ley y abstención de intervenir en la sociedad, por el contrario, en el Estado social la neutralidad tiene un contenido positivo (*neutralidad positiva*) desde que en este caso es característica esencial la intervención de los poderes públicos con el objetivo de hacer posible la igual libertad de todas las personas. La cooperación, como actividad positiva de los poderes públicos para facilitar el ejercicio de la libertad religiosa y corregir desigualdades materiales, esta comprendida en este concepto.

41 A mayor abundamiento ver: LEAL ADORNA, María del Mar. Op. Cit., p. 89.

42 El hecho que el Estado, al formar sus propios valores deba tener en cuenta los de los grupos ideológicos religiosos llevó a un sector de la doctrina a hablar que la laicidad no puede ser considerada como indiferencia o ignorancia de los poderes públicos ante el factor religioso, sino como valoración positiva u obligada promoción del mismo, postura que se apoya principalmente en la noción de “*laicidad positiva*” esbozada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana desde su Sentencia del 12 de abril de 1989, la cual será asumida también por el Tribunal Constitucional Español en, por ejemplo, la STC 46/2001 del 15 de febrero. Adjetivar a la laicidad como positiva por su relación directa con el principio de cooperación no explica la totalidad de significados y términos que en sede de este último Tribunal ya había ido adoptando el principio de laicidad, los cuales irán perfilándose a lo largo de innumerables sentencias, iniciadas con la STC 24/1982 de 13 de mayo y seguida de otras muchas: ATC 617/1984 de 31 de octubre (FJ 5), ATC 616/1984 de 31 de octubre (FJ 4), STC 70/1985 de 31 de mayo (FJ 6), ATC 180/1986 (FJ 2), STC 265/1988 de 22 de diciembre (FJ 1), STC 340/1993 de 16 de noviembre (FJ 4), STC 154/2002 de 18 de julio (FJ 2), STC 101/2004 de 2 de junio (FJ 6), entre otras, a cuyo contenido remitimos. La incorporación de una actitud positiva hacia las creencias religiosas de los ciudadanos, presenta un doble objetivo: alejar el peligro del laicismo y permitir la incorporación de la idea de cooperación al concepto de laicidad, “*nuevo enfoque que apunta expresamente a la necesidad de que los poderes públicos dispongan lo necesario para garantizar la posibilidad de ejercicio de los derechos fundamentales en las mejores condiciones posibles, perspectiva asistencial o prestacional de la libertad religiosa que vincula una obligada posición activa de los poderes públicos, e interpretación que la acerca a la categoría de los derechos prestacionales y a su necesario composición con el principio de igualdad*”. Ver: SUAREZ PERTIERRA, Gustavo. Op. Cit., p. 27.

43 Esta situación también se aprecia en las Constituciones de Argentina y Paraguay, por ejemplo.

44 MOSQUERA MONELOS, Susana. “El derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de religión”. En: MOSQUERA MONELOS, Susana (Coordinadora). *El derecho fundamental de igualdad. II Jornadas de Derechos Humanos – Facultad de Derecho de la Universidad de Piura*. Palestra Editores, 2006, p. 49. La autora señala que esa no confesionalidad impone a los poderes públicos una cierta neutralidad que sin alcanzar los niveles de un laicismo exacerbado, debe garantizar que el factor religioso sea medido con justicia y equidad.

45 ORTMANN, Dorotea. “La relación Estado-iglesias en la Constitución Política del Perú”. En: En: Avanzada: la revista. Lima, N° 2, noviembre de 2006, p. 39.

46 El Informe 2007 sobre Libertad Religiosa Internacional emitido por Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo del Departamento de Estado de Estados Unidos señala respecto a la situación peruana que “*el gobierno actúa con independencia de las políticas de la Iglesia Católica. Sin embargo, el gobierno mantienen una estrecha relación con la Iglesia Católica. Asimismo un concordato suscrito con el Vaticano en 1980 otorga a la Iglesia Católica un estatus especial. [...] En algunas oportunidades, las autoridades de la Iglesia Católica ocupan un papel preponderante en el sector público*”. Documento disponible en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2007>, revisado el 31 de marzo de 2008.

47 Sentencia recaída en el expediente N° 3283-2003-AA/TC, caso “Taj Mahal Discoteque y otra”. Existe otra oportunidad, cronológicamente posterior, en la que el Tribunal Constitucional aborda el asunto de la actitud estatal frente al hecho religioso asumiendo expresamente el término de Estado laico, nos referimos a la sentencia recaída en el expediente N° 7435-2006-PC/TC, caso Susana Chávez Alvarado y otras, en cuyo punto h.4) mencionó escueta y únicamente lo siguiente al respecto: “*Si bien el artículo 50.º de la Constitución reconoce la independencia y autonomía del Estado frente a las iglesias, esto es, el carácter laico del Estado Peruano, este Colegiado consideró oportuno solicitar y considerar las posturas de algunas Iglesias*”. Sin embargo, el Tribunal no explica qué entiende por “Estado laico” ni cuál sería el fundamento de este cambio de calificación, así como la relación de equivalencia que eventualmente podría asumirse con la categoría “Estado aconfesional” que tanto se preocupó en explicar en la sentencia anteriormente referida.

Estado aconfesional para explicarlo y perfilando un discutible significado de dicho término, el cual en rigor fue acuñado por el Tribunal Constitucional Español, marcando la pauta para la configuración de una nueva categoría formal a lo largo de su rica jurisprudencia⁴⁸. El Alto Tribunal explica la aconfesionalidad estatal del caso peruano a partir de algunos caracteres: incompetencia recíproca, separación institucional, no existencia de religión oficial y reconocimiento de la especial colaboración del Estado con la Iglesia Católica.

“(...) la relación entre el cuerpo político y las iglesias surgidas del reconocimiento al pluralismo religioso se rige por el “principio de incompetencia recíproca”, el cual explica de un lado, que el Estado reconoce la existencia de “espacios” en la vida de las personas en los que le está vedado regular y actuar, y, de manera concordante, las Iglesias aceptan como valladar ético y jurídico la intervención institucional en asuntos propiamente estatales.”

Así, entiende que la relación entre el cuerpo político y las iglesias surgidas del reconocimiento al pluralismo religioso se rige por el “principio de incompetencia recíproca”, el cual explica de un lado, que el Estado reconoce la existencia de “espacios” en la vida de las personas en los que le está vedado regular y actuar, y, de manera concordante, las Iglesias aceptan como valladar ético y jurídico la intervención institucional en asuntos propiamente estatales⁴⁹. Ello también explica desde que *“la lectura sistémica de la Constitución no deja duda alguna de que el Estado disocia los asuntos temporales de los asuntos espirituales; es decir, que los aspectos vinculados con la fe trascendente y la moral están librados única y exclusivamente a la conciencia de cada persona”*.⁵⁰

De otro lado, señala el parecer de alguna doctrina, que sostiene que en un Estado aconfesional existe la denominada “separación institucional”, según la cual el cuerpo político no debe interferir en las cuestiones religiosas e, idénticamente, las Iglesias u otras instituciones de la misma naturaleza no deben interferir en cuestiones políticas, y que también lo define como aquél *“en donde no existe una religión oficial y que permite la existencia de varias, pero en el que se reconoce la especial colaboración del Estado con uno de ellas, que es la preponderante”*.⁵¹

Para el Tribunal Constitucional, en el Estado aconfesional se niega al poder político la facultad de afirmar una verdad teológica, pero ello no lo limita a poder *“reconocer el papel histórico, social o cultural desempeñado por una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa en favor de la institucionalización y desarrollo de dicha sociedad política”*⁵². En este tenor acota que la mención expresa a la Iglesia Católica en la Constitución parte de no soslayar *“que la religión católica ha sido y es la fe tradicional del pueblo peruano –la cual por varias razones se articula a nuestro concepto mismo de nación–”,* hecho que determina en clave de un *“reconocimiento a su raigambre institucional”* la actual redacción del primer párrafo del referido artículo 50.

Ahora bien, existe el convencimiento de algún sector sobre no haber razón para dar un significado distinto a los términos *aconfesionalidad* y *laicidad*, siendo que salvo pequeños matices, ambos deben ser entendidos en la actualidad como equivalentes y despojados en gran parte de su significado histórico, superando el viejo concepto de Estado laico enfrentado a la religión, en especial a la religión católica, y toda su carga sectaria. Así, hay una creciente corriente que interpreta al Estado laico no como un modelo de Estado enfrentado al fenómeno religioso o que considera a la religión como un mero asunto privado, sino que opta porque la persona y los grupos religiosos tengan un importante protagonismo a través del llamado principio de cooperación⁵³. Rechazos más, rechazos menos, del uso del término laico por su carga valorativa y porque en algún momento de la historia ella denotaba un rechazo abierto a lo religioso, no existe unidad en los alcances de dicha noción pero sí puntos de partida comunes, por lo menos en el marco de lo que hoy se postula como una sociedad democrática y un Estado Constitucional.

48 Con el aporte, claro está, de concretas formulaciones doctrinarias que abogarán por este término (Ver: SOUTO PAZ, José Antonio. Derecho eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas y de creencias. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 63 y ss.; VERA URBANO, Derecho eclesiástico I: cuestiones fundamentales de derecho canónico, relaciones estado-iglesia y derecho eclesiástico del estado. Tecnos, Madrid, 1990), y que en líneas generales reconocen los siguientes aspectos entre otros: (i) neutralidad de los poderes públicos y prohibición de concurrencia con los ciudadanos y grupos religiosos en el fenómeno religioso; (ii) los valores religiosos no pueden convertirse en parámetros para medir la legitimidad o justicia de las normas y actos de los poderes públicos; y (iii) no confusión entre funciones religiosas y funciones estatales, entre poderes públicos y religiosos.

49 Fundamento jurídico 22 de la sentencia en comentario.

50 Fundamento jurídico 23 de la sentencia en comentario.

51 Fundamento jurídico 22 de la sentencia en comentario.

52 Idem.

53 GARCÍA GÁRATE, Alfredo. Op. Cit., p. 491.

II. El Confesionalismo Constitucional Histórico y un Cambio de Rumbo en 1979.

En nuestra historia constitucional la unión entre el poder político y el religioso se expresó por mucho tiempo en la llamada confesionalidad estatal, entendida como la declaración solemne de que el Estado, al igual que cualquier persona, profesa una religión, que en el caso peruano no es otra que la de la Iglesia Católica, a la que protege, encomienda y privilegia. De ese modo, el Estado confesional⁵⁴ es el modelo tradicional de base para las relaciones con dicha Iglesia, el cual se proclama en casi todos nuestros textos constitucionales, y supone una Iglesia unida al Estado, formando parte de su estructura y disfrutando por ello de consecuentes privilegios⁵⁵. Como bien apunta RUBIO CORREA⁵⁶, la república peruana comenzó profesando institucionalmente la religión católica, comprometiendo apoyo y excluyendo el ejercicio de cualquier otra, es decir, un Estado confesionalmente católico. Así, el artículo 8 de la Constitución de 1823 señalaba que *"la religión de la República es la Católica, Apostólica, Romana, con exclusión de cualquier otra"*, y en su artículo 9 que *"es un deber de la Nación proteger constantemente, por todos los medios conformes al espíritu del Evangelio, y de cualquier habitante del Estado respetarla inviolablemente."* De ese modo, confesionalismo católico y protección estatal de la Iglesia Católica fueron los rasgos que, conjuntamente con la intolerancia hacia otros cultos, caracterizaron por buen tiempo a las Constituciones de la naciente república peruana⁵⁷, lo que se verá reforzado con el establecimiento del sistema del Patronato Nacional, el cual constituía en el derecho que el Estado de la Ciudad del Vaticano otorgaba a los Jefes de Estado para proponer a los religiosos de su preferencia que debían integrar la jerarquía eclesiástica, mediando un apoyo económico por parte del Estado a favor de la Iglesia Católica⁵⁸.

Esta corriente sufrió un revés el 11 de noviembre de 1915 al modificarse la Constitución de 1960, vigente en aquel

momento, en el extremo de su artículo 4 que señalaba que *"la Nación profesa la Religión Católica, Apostólica y Romana: el Estado la protege, y no permite el ejercicio público de otra alguna"*, suprimiendo la última parte del citado artículo respecto a la prohibición del ejercicio de otras doctrinas religiosas. Este cambio se consolida en la Constitución de 1933⁵⁹, adjetivada como de corte liberal, que reconoce a la religión Católica y la protege, al tiempo que consagra la denominada libertad de culto, bajo el siguiente tenor: *"Respetando los sentimientos de la mayoría nacional, el Estado protege la Religión Católica, Apostólica y Romana. Las demás religiones gozan de libertad para el ejercicio de sus respectivos cultos."* Otros artículos de esta misma Constitución (233, 234 y 235) abordan la relación entre el Estado y la Iglesia Católica respecto al Patronato, concordatos y condición de los obispos.

Ahora bien, la fórmula asumida en la Asamblea Constituyente de 1978-1979, y que constituye el antecedente inmediato del artículo que venimos comentando, fue trabajada a partir de una propuesta hecha por la Conferencia Episcopal Peruana para la parte concerniente a la libertad religiosa y a la relación entre la Iglesia Católica y el Perú⁶⁰, la cual finalmente se asume como redacción final⁶¹. Por lo demás, esta postura recibe influencia directa de las pautas esgrimidas en el seno de la propia Iglesia Católica en el marco del Concilio Vaticano II realizado entre 1962 y 1965, a partir del cual se iniciaron los trámites para solicitar formalmente la desaparición de los sistemas de patronato concedidos en varios países del mundo, con la finalidad de lograr mayor independencia en la designación de las autoridades del clero, entre otras importantes determinaciones que en último término buscaban adecuar a la realidad social la posición tradicionalmente defendida en el seno católico⁶². En efecto, los historiadores han coincidido en señalar que el Concilio Vaticano II supuso el reconocimiento de un modo de entender la religiosidad en un clima de tolerancia y libertad⁶³, abandonando

54 En rigor el término "confesional" debe aplicarse al Estado moderno que surge de la Revolución francesa, siendo que la situación histórica anterior a la misma no puede explicarse con esta terminología pues es un fenómeno mucho más amplio.

55 GARCÍA GÁRATE, Alfredo. Op. Cit. p. 492. No es objetivo de este trabajo reseñar las innumerables leyes y normas que durante gran parte de nuestra historia republicana, bajo la cobertura de un confesionalismo expreso o incluso formalmente del mismo, se expidieron en favor de la Iglesia Católica, siendo nuestra preocupación ocuparnos de lo actualmente existente. Una interesante recopilación de leyes, decretos, resoluciones y en general de documentos históricos, así como información reciente a este respecto puede encontrarse en PÉREZ QUIRÓZ, Tito. Iglesia y Estado. 180 años de discriminación religiosa en el Perú. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos, 2004.

56 RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, Tomo III, p. 85.

57 Así tenemos: artículo 6 de la Constitución de 1826, artículo 3 de la Constitución de 1828, artículo 2 de la Constitución de 1834, artículo 3 de la Constitución de 1839, artículo 5 de la Constitución de 1837, artículo 4 de la Constitución de 1856, el artículo 4 de la Constitución de 1860 y el artículo 3 de la Constitución de 1867. Ver: RUBIO CORREA, Marcial. Ibid.

58 El Papa Pío IX concedió en 1874 oficialmente al Perú el Patronato por medio de la bula *Praeclara linter Beneficia*, siendo que en la práctica, esto no añadió en rigor mayor cambio a la forma como se manejaban las relaciones entre el Perú y la Santa Sede, puesto que, aunque no reconocido, se habían regido de acuerdo a las normas históricas del Patronato hasta ese entonces.

59 RUBIO CORREA, Marcial. Ibid.

60 Dicha propuesta señalaba: *"El Estado reconoce la libertad religiosa y garantiza los derechos individuales y sociales que de ella se derivan, pudiendo establecer formas de colaboración con las confesiones religiosas."*

Teniendo en cuenta las creencias de la mayoría nacional, el Estado presta a la Iglesia Católica la cooperación que corresponde a esa situación para el mejor servicio a la comunidad."

61 La redacción final del artículo 86 de la Constitución de 1979 es la siguiente: *"Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú. Le presta su colaboración. El Estado puede también establecer formas de colaboración con otras confesiones."*

62 A mayor abundamiento, los primeros considerandos del Decreto Ley 23174 del 16 de julio de 1980, por el cual se deroga el Patronato Nacional, señalaba que dicho sistema *"no se adecua a la realidad socio-jurídica del momento actual, ni traduce la verdadera independencia y autonomía de la Iglesia"* y que *"la propia Iglesia, en el Concilio Vaticano II, ha solicitado formalmente la desaparición de los sistemas de Patronato."*

63 CUENCA TORIBIO, J.M. Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea. Madrid, 1989, p. 143, citado por: SEGLERS, Alex. Op. Cit., p. 8.

posiciones tradicionales y considerando ahora sí como un ideal la postulación de la libertad religiosa en cuanto derecho civil⁶⁴, entendiendo a su vez como admisible una situación de confesionalidad (católica o no) pero sólo si cumple dos condiciones: no entrar en colisión con la libertad religiosa y responder a un carácter meramente histórico-sociológico⁶⁵.

El texto de la Constitución de 1979 supuso el fin del Patronato Nacional pero no de la cooperación y otras facilidades brindadas a lo largo de la historia republicana, las mismas que se continuarán ahora bajo la fórmula nueva del ya citado acuerdo de 1980, destacándose por cierto el nuevo matiz constitucional de considerar la posibilidad del Estado de colaborar con otras confesiones religiosas. Así, la larga tradición de confesionalidad declarada cambió hacia el principio de la libertad religiosa, acompañado del reconocimiento y colaboración obligada para con la Iglesia Católica⁶⁶. La actual Carta Magna de 1993 repite lo dispuesto en su antecesora con mínima variación, no habiendo merecido mayor debate en el seno del Congreso Constituyente Democrático para alguna reformulación⁶⁷, cuestión que sin embargo se avivó en el escenario de la postergada Reforma Constitucional de 2002, el cual contenía, por lo menos en una de las primeras iniciativas planteadas, una mención concreta de "Estado laico", que no prosperó.

III. La Mención de la Iglesia Católica y el Acuerdo con La Santa Sede de 1980.

Las relaciones con la Iglesia Católica se delimitan en la fórmula constitucional de 1993 bajo tres claras pautas: (i) independencia y autonomía, (ii) reconocimiento expreso de su importancia y trascendencia para el Perú, y (iii) cooperación estatal obligatoria.

Por la primera pauta, aún cuando en rigor los términos "independencia" y "autonomía" tengan alcances diferentes, su inclusión en la Constitución encuadra en el marco de lo que viene entendiéndose por separación

entre los ámbitos estatal y religioso, así como dentro del cambio de rumbo inspirado y planteado en la Carta Política de 1979; de ahí que hayan sido interpretados como convenientes al significar una convivencia pacífica antes que una ruptura entre el Estado y la Iglesia Católica⁶⁸, relación que sin duda se atempera cuando en el mismo párrafo se establece un deber de cooperación con dicha Iglesia. Al margen de dicho matiz, ambas nociones deben entenderse como recíprocas, esto es, también desde la perspectiva del Estado deber ser posible postular una independencia y autonomía de la Iglesia Católica y en general de cualquier confesión religiosa. Y es que la autonomía recíproca del Estado y confesiones religiosas ha sido entendida como derivada de la libertad religiosa en su vertiente institucional, lo que en buena medida supone entender que el Estado como tal tiene soberanía para organizarse por sí mismo atendiendo a fines y funciones propios del orden temporal, por lo que su legislación no debe atenerse a doctrina confesional alguna, y a su vez, la Iglesia Católica –o en general las confesiones religiosas– también pueden organizarse conforme a sus fines y en el ámbito propio del orden religioso, aspecto que necesariamente incide en distinguir entre las funciones políticas del Estado y las religiosas de las confesiones, así como reconocer que ni las confesiones pueden asumir funciones que corresponden al Estado, ni éste tener funciones religiosas que correspondan a aquellas⁶⁹.

El reconocimiento de la importancia del papel de la Iglesia Católica en el Perú, a distintos niveles –a saber: historia, cultura y moral⁷⁰–, así como la larga tradición de colaboración y protección mantenida bajo la cobertura del régimen confesional, constituye para algunos el principal motivo de su expresa mención en la Constitución peruana⁷¹. Así, no son pocas las oportunidades en las que algunos de los parlamentarios constituyentes, especialmente durante el debate de la original fórmula de 1978, se mostraron a favor de su inclusión expresa por una cuestión de realismo histórico o sociológico⁷². En igual sentido, autores como PAREJA

64 Número 4 de la Declaración Dignitatis humanae.

65 Número 6 de la Declaración Dignitatis humanae, el cual señala: "Si, consideradas las circunstancias peculiares de los pueblos, se da a una comunidad religiosa un especial reconocimiento civil en la ordenación jurídica de la sociedad, es necesario que a la vez se reconozca y respete el derecho a la libertad en materia religiosa a todos los ciudadanos y comunidades religiosas."

66 RUBIO CORREA, Marcial. Op. Cit., p. 89

67 CARPIO SARDÓN, Luis. Op. Cit., p. 259. Ello no fue así al momento de debatir la invocación a Dios en el preámbulo de la entonces nueva Constitución.

68 CARPIO SARDÓN, Luis. Op. Cit., p. 128. Este autor expresa que la "independencia mutua se considera sellada definitivamente en la doctrina constitucional peruana, por la renuncia que hace el Perú a ejercer el derecho del Patronato[...]."

69 La autonomía del Estado y confesiones puede ser considerada tanto causa como consecuencia de la denominada incompetencia del Estado acerca del hecho religioso en su dimensión intrínseca. La base de esta incompetencia la encontramos en el principio de libertad religiosa que refleja la necesidad de que el Estado actúe solo como tal, sin "concurrir" ni sustituir en el acto de fe a los individuos y sus grupos colectivos. Ver: LEAL ADORNA, María del Mar. Op. Cit., p. 94.

70 No abordaremos en estas líneas la posición de los poderes públicos en el ámbito de la moral o de los valores religiosos. Por lo demás, y en una primera lectura, la utilización del término "moral" en el artículo 50 no debiera llevar a interpretaciones que sostengan que la legislación peruana deba inspirarse en la moral o los valores defendidos por una confesión determinada, característica propia de los sistemas confesionales.

71 Para CARPIO SARDÓN este artículo además implica un reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia Católica, "el texto del artículo 50° parte de la base de la existencia social y jurídica de la Iglesia Católica tanto por su arraigo en la población – que es notorio – como por considerar el importante papel que ha desarrollado en la historia de la República, influyendo de manera decisiva y única en la satisfacción de los deseos religiosos del ciudadano peruano". Ver: CARPIO SARDÓN, Luis. Op. cit. p. 265

72 Por ejemplo, en dicha oportunidad se argumentó, entre otras consideraciones, que "no podemos estar tampoco en desacuerdo con el apoyo que se da a la Iglesia Católica en este capítulo, pues si bien no se le concede un respaldo único a nuestra Iglesia, en cambio sí se le da la justa preeminencia sobre las distintas creencias de los demás peruanos. Esto, además de justo, es natural, porque en el Perú la inmensa mayoría diría [...] es católica, apostólica y romana y esta evidencia los miembros de esta Asamblea tenemos que reconocerla paladinamente." Intervención de ORTIZ DE ZEVALLOS. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, 33 Sesión del lunes 23 de abril de 1979, p. 270 y 271, citado por: CARPIO SARDÓN, Luis. Op. cit., p. 118.

PAZ SOLDÁN o RUBIO HERNÁNDEZ defienden la mención expresa de la Iglesia Católica apelando a la historicidad católica y a la realidad del país “como fruto de un pasado que no puede olvidarse”⁷³, así como considerando que el compromiso que el Estado asume con cooperar con la Iglesia Católica es consecuencia de tener en cuenta cuál es la religión en la mayoría de la población⁷⁴, mientras que otras posturas, comentando el vigente artículo 50, señalan que “sería posible desde una aplicación directa del derecho de igualdad en la ley considerar tal evocación como una vulneración al contenido formal del derecho a la igualdad. No obstante, considerando la razonabilidad de este artículo no parece que los supuestos de hecho sean iguales, por lo que debemos concluir que estamos ante una razonable discriminación de igualdad en la ley.”⁷⁵

La Iglesia Católica aparece entonces en la fórmula de 1993 como un sujeto de la cooperación estatal, estableciéndose en clave de obligación *sui generis* que el Estado “le presta su colaboración”, marcando con ello una diferencia evidente frente a las otras confesiones a las cuales sólo se les plantea dicha cooperación como una posibilidad genérica, siendo que la cooperación formalmente regulada con aquella no va a derivar de este texto constitucional sino antes bien de una fuente cronológicamente anterior. Si bien es cierto antes de la vigencia de la Constitución actual ya existía un acuerdo con la Santa Sede -calificado bajo el cauce de un Tratado Internacional y ratificado mediante un Decreto Ley en 1980- con una serie de obligaciones y beneficios para con la Iglesia Católica, ello no significa que si no existiera el artículo 50º no podría haber una cooperación estatal de tal alcance, ni tampoco supone que debamos interpretar los alcances de la Constitución a partir del mentado Acuerdo, sino justamente al revés⁷⁶. De ese modo, este artículo no añade mayor elemento

al escenario existente en materia de cooperación con la confesión mayoritaria, así como no generará mayores inconvenientes a la aplicación o interpretación de las obligaciones contraídas para con dicha confesión⁷⁷ y, como veremos luego, para que exista cooperación con las confesiones religiosas, de la magnitud de la reseñada, o hacia cualquier otra confesión religiosa, no necesariamente se requiere contar con alguna específica plasmación constitucional⁷⁸.

El Acuerdo con la Santa Sede de 1980 concreta la cooperación contemplada ya en la Constitución de 1979, estableciendo una serie de derechos y beneficios que no deben considerarse como nuevos sino como la renovación formal en un específico documento de una serie de prerrogativas existentes con anterioridad, y que abarcan, por ejemplo: beneficios económicos bajo el sistema de subvenciones⁷⁹, exoneraciones tributarias de diversa índole⁸⁰, mantenimiento de un vicariato castrense⁸¹, garantía de asistencia religiosa católica en centros sanitarios y penitenciarios⁸², así como el nombramiento de los profesores de religión católica en centros educacionales públicos⁸³, entre otros.

Ahora bien, la expresa referencia a la Iglesia Católica en un texto constitucional ha planteado, en la experiencia comparada y en la nuestra, un debate sobre la tensión que origina esta mención con el principio de igualdad y con los postulados de la laicidad⁸⁴, el mismo que discurre entre sentenciar una situación discriminatoria, o interpretar que existe una ambigüedad en dicha mención frente a una situación de neutralidad del Estado, de separación estricta entre el ámbito religioso y el estatal, o en último término, de evitar una consagración constitucional de alguna fórmula laica⁸⁵. Por lo demás, no

73 PAREJA PAZ SOLDÁN, J. Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979. Lima, 1984, p. 391, citado por: CARPIO SARDÓN, Luis. Op. Cit., p. 128

74 RUBIO HERNÁNDEZ, R.L. “Acerca de las relaciones entre la Iglesia y el Estado peruano”. En: Revista de la Universidad Católica / Nueva Serie. Nº 7, p. 111 y 112, citado por: CARPIO SARDÓN, Luis. Op. cit., p. 130.

75 MOSQUERA MONELLOS, Susana, Op. Cit., p. 49 y 50.

76 La compatibilidad de ambas fuentes, una supraordenada a la otra, delinea la actitud cooperacionista como la característica primaria del sistema peruano de relaciones con la Iglesia Católica.

77 De plano, si se argumentara que para interpretar el Acuerdo de 1980, siguiendo reglas de aplicación de las normas en el tiempo, debemos atenernos al contenido del texto de 1979, norma vigente en el momento de su suscripción, tampoco habría mayor problema, por lo menos en este extremo del articulado constitucional.

78 Más aún cuando, a pesar de contar con dicha plasmación, como el texto de 1993, la Constitución sea lo suficientemente amplia como para incluir dentro del término “cooperación” muchas más posibilidades que solo la de acuerdos o convenios con el Estado.

79 El artículo XVIII del Acuerdo señala lo siguiente: “El sistema de subvenciones para las personas, obras y servicios de la iglesia católica seguirá como hasta ahora. Las asignaciones personales no tienen el carácter de sueldo ni de honorarios, por tanto no constituyen renta sujeta a tributación.”

80 El artículo X del Acuerdo señala lo siguiente: “La iglesia católica y las jurisdicciones y comunidades religiosas que la integran continuarán gozando de las exoneraciones y franquicias que les otorgan las leyes y normas legales vigentes.”, confirmado esto último mediante el Decreto Legislativo Nº 626 expedido en 1990.

81 El artículo XI señala al respecto: “Consideradas las creencias religiosas de la mayoría nacional, el Estado continúa garantizando que se preste por parte del Vicariato Castrense la asistencia religiosa a los miembros de la Fuerza Armada, Fuerzas Policiales y a los servidores civiles de aquellos que sean católicos.”

82 El artículo XVIII señala sobre este punto lo siguiente: “El Estado garantiza que se preste asistencia religiosa a los católicos internados en los centros sanitarios y de tutela a su cargo, así como en los establecimientos penitenciarios.”

83 El artículo XIX estipula que “para el nombramiento civil de los profesores de Religión Católica de los centros educacionales públicos, en los que continuará impartándose, como materia ordinaria, la enseñanza religiosa, se requiere presentación del Obispo respectivo. El Profesor de Religión podrá ser mantenido en su cargo mientras goce de la aprobación del Obispo.”

84 Esta situación ocurre en el ya referido caso español donde el artículo 16.3 de su Constitución menciona a la Iglesia Católica bajo el siguiente tenor: “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”. Ver: BERNARDEZ CANTÓN, A. “La mención de la Iglesia Católica en la Constitución española”. En: Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del profesor Lombardía. Madrid, 1989, p. 403 y ss. Y en el caso peruano, por ejemplo, basta con revisar las exposiciones de motivo de sendos proyectos de ley sobre libertad e igualdad religiosa para dar cuenta de dichos cuestionamientos.

85 A este respecto es moneda corriente apelar a una frase expresada en el debate constituyente español de 1978, a propósito también de la mención de la Iglesia Católica en su proyecto del actual artículo 16 de su Constitución: la *confesionalidad solapada*. Fue el representante socialista E. Barón quien señaló

sólo la mención propiamente dicha genera discusiones, sino que también, y ya centrándonos en el caso peruano, la cooperación expresamente consignada en clave obligatoria para con esta confesión religiosa da pie a una tensión mayor, como veremos en la última parte de este trabajo. Ciertamente su sola mención no convierte al Estado peruano en uno confesionalmente católico, ni establece que aquella sea la religión oficial, o mucho menos intenta consagrar un régimen general de privilegio en desmedro de cualquier otra. La mención puede explicarse por varios derroteros, entre otros⁸⁶: la larga tradición confesional peruana, la siempre invocada e indubitable presencia mayoritaria de esta confesión, o su protagonismo histórico y cultural, razones estas últimas que incluso, como ya hemos visto, encuentran concreta plasmación en el texto constitucional actual.⁸⁷

En nuestro concepto lo modular no es tanto entrar a discutir si la Iglesia Católica por ser mayoritaria o protagonista de nuestra historia merece ser mencionada en la Constitución, hecho importante de nuestra realidad social, sino lo que debe centrar nuestra atención es en las concretas consecuencias jurídicas que eventualmente intenten deducirse de esta mención, que puede no expresar mucho, pero puede sugerirlo todo.

Siguiendo a LEAL ADORNA⁸⁸, las respuestas frente a eventuales cuestionamientos pueden seguir el siguiente tenor, en un intento, seguramente abierto al debate, por encuadrar dicha mención con las pautas que inspiran la actitud estatal frente al hecho religioso: (i) *por el lado de la libertad religiosa*, además de la Iglesia Católica son aludidas aunque sea de forma genérica el resto de confesiones religiosas; (ii) *por el lado de la laicidad*, la mención a una confesión no necesariamente supone negar la separación entre la Iglesia y el Estado, ni supone el reconocimiento de dicha confesión como la religión oficial del Perú⁸⁹; (iii) *por el lado de la igualdad*, no habría violación alguna ya que la igualdad no significa tratar igual a los desiguales sino con igualdad a los iguales y desigualmente a los desiguales, por tanto nada se puede

objetar a la mención a la Iglesia Católica dado su arraigo social e histórico mayor al resto de confesiones; (iv) *por el lado de la cooperación*, si bien se expresa un mandato de cooperación con la Iglesia Católica, también hay una mención con el resto de confesiones.

Con todo, si las razones que se invocan para justificar dicha mención giran en torno a la constatación de una realidad social o histórica, mal se haría en interpretarla como el concreto reducto de un confesionalismo hoy insostenible bajo las pautas de la libertad religiosa y de la igualdad, o cuando menos como la base normativa, de contornos ambiguos, que sirva para sostener cualquier clase de privilegios o situaciones de irrazonable discriminación.

Las realidades sociales no deben ser ajenas al Estado, ni tienen por qué serlo a la Constitución, desde que ella encuadra jurídicamente el ejercicio del poder político y contiene una idea de aquellos valores a los cuales la sociedad aspira, pero no necesariamente de su reflejo constitucional va a depender la vigencia, legitimidad o influencia de aquellas, incluidas las iglesias⁹⁰. En este sentido, acierta SATORRAS al señalar que *“se dice que es cierto que hay que ser sensible respecto a la realidad social, pues sin ella una Constitución resulta inaplicable, de ahí que, si de verdad la Iglesia Católica es tan mayoritaria, no precisa ser citada por su propio nombre en la Norma [...] si fuese cierto que aquí no se pretende introducir una confesionalidad solapada, no debería haber problema alguno con eliminar de forma sosegada una referencia que tanto molesta [...] La Iglesia Católica continuaría teniendo el mismo número de fieles, y en función de ellos podría presionar al Estado del mismo modo, a la hora de cooperar, que si no estuviese mencionada.”*⁹¹

A nuestro entender, la mención a la Iglesia Católica es una mención que se agota en sí misma⁹² y de la cual no debieran extraerse más consecuencias jurídicas que aquellas que puedan derivarse del reconocimiento de una realidad institucional inobjetable, como constancia de un hecho que tiene valor sólo en la medida que el

lo siguiente: *“En cuanto a esta cuestión concreta, la libertad religiosa y de cultos, nos encontramos con que ese privilegio de mención que he apuntado nos lleva a que esta Constitución es una Constitución en la que hay una confesionalidad solapada. Y eso no lo vamos a ver en este momento, sino que lo vamos a ver en tanto en la Constitución como después, en las leyes ordinarias, cuando discutamos una serie de cuestiones matrimoniales, y ya veremos cómo tendremos que discutir bastante.”* Ver: MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, José. Constitución y libertad religiosa en España. Dykinson, Madrid, 2000, p. 377.

86 Algunas razones que parten de una situación de identificación del Estado con esta confesión pueden ser las siguientes: apelar a un valoración positiva del fenómeno religioso católico, e incluso invocar una costumbre social extendida.

87 A este respecto, sirva de ejemplo además de lo expresado por nuestro Tribunal Constitucional, jurisprudencia citada en el segundo acápite de este trabajo, algunas posturas doctrinarias que rechazan las tesis del realismo histórico y sociológico y entienden que la mención explícita de la Iglesia Católica *“se constituye como un elemento perturbador del sistema [...] que podemos calificar suficientemente como innecesario o injustificado.”* Ver: CONTRERAS MAZARIO, J. La asistencia religiosa a los miembros de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento jurídico español. Madrid, 1988, p. 89 y ss., citado por: SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO. Álex. Op. Cit., p. 28.

88 LEAL ADORNA, María del Mar. Op. Cit., p. 60.

89 A este respecto, para BERNARDEZ CANTÓN la mención no supone la quiebra del principio de aconfesionalidad ya que el Estado debe regular la proyección civil del fenómeno religioso por lo que algún juicio positivo de valor le corresponde, sea en general o en particular. Ver: BERNARDEZ CANTÓN, A. Ibid. En este mismo sentido, entre otros: FERRER ORTIZ, J. “La laicidad del Estado y cooperación con las confesiones religiosas”. En: Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, Madrid, 1987, p. 244.

90 De manera gráfica se ha dicho que *“en una Constitución nada tiene que hacer el nombre de una confesión religiosa, sea o no –que no entro a discutirlo– la mayoritaria. Hay otras muchas realidades sociales que no se han incorporado al Texto Fundamental, y no ha sucedido nada; hoy en día creo que nadie echase en falta la mención de la Iglesia, de no haber sido incorporada. Con una expresión así, no se puede hacer otra cosa que criticarla o, cuando menos, ignorarla, tratando de olvidar la permeabilidad de nuestro legislador constitucional a los poderes fácticos del momento.”* Ver: SATORRAS FIORETTI, Rosa María. Aconfesionalidad del Estado y cooperación con las confesiones religiosas (Art. 16.3 CE). CEDECS Editorial, Barcelona, 2001, p. 80

91 SATORRAS FIORETTI, Rosa María. Op. Cit., p. 31

92 SATORRAS FIORETTI, Rosa María. Op. Cit., p. 82

hecho perdure.⁹³ Intentar derivar otras consecuencias quizás propias del pasado histórico, como justificar el otorgamiento de privilegios, sólo pondría al hilo de la inconstitucionalidad el precepto que pretendiera establecerlos⁹⁴.

IV. El Rol del Ministerio de Justicia y las Relaciones con otras Confesiones Religiosas.

El artículo 50 constituye basamento constitucional para la competencia ejecutiva atribuida al Ministerio de Justicia referida a la tarea de mantener relaciones con las confesiones religiosas. En efecto, la Ley Orgánica del Sector Justicia (Decreto Ley N° 25993) en su artículo cinco señala que dentro de las funciones del Ministerio de Justicia se encuentra la de *“coordinar la relación del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica y otras confesiones”*, siendo que el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia (aprobado por Decreto Supremo N° 019-2001-JUS) precisa en el literal k) de su artículo 6 que la función consiste en *“coordinar la relación y colaboración del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica así como con otras confesiones, cuando el Estado establezca formas de colaboración con ellas”*.

En esta línea, mediante el Decreto Supremo N° 026-2002-JUS se modificó el mencionado Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, ROF) incorporándose en el ámbito de la Dirección Nacional de Justicia dos específicos Órganos de línea: la Dirección de Asuntos de la Iglesia Católica, y la Dirección de Asuntos Interconfesionales, reemplazando ambas a la Dirección de Asuntos Eclesiásticos que hasta aquel momento funcionaba. Nótese que esta redacción incide en señalar que, respecto de otras confesiones religiosas, el Estado decide el *cuándo* y el *cómo* de las relaciones que eventualmente establezca.

De acuerdo al artículo 79° del ROF del Ministerio de Justicia, la Dirección de Asuntos de la Iglesia Católica se encarga de coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica, precisándose en el artículo 80 sus principales funciones, entre otras: a) dirigir y coordinar acciones tendentes a profundizar la colaboración del Poder Ejecutivo y las relaciones del Sector con la Iglesia Católica; b) absolver consultas y realizar coordinaciones sobre asuntos de su competencia; c) proyectar Decretos Supremos de reconocimiento de creación o supresión de jurisdicciones eclesiásticas hechas por la Santa Sede; así como Resoluciones de reconocimiento de nombramiento de los integrantes de la jerarquía eclesiástica y otorgamiento de pensión a los obispos dimisionarios, de asignaciones al personal eclesiástico y civil al servicio de la Iglesia; d) legalizar las firmas de las autoridades de la Iglesia en documentos sobre migración de su personal y en partidas y otros documentos eclesiásticos, para su uso en el exterior con fines civiles; e) emitir informes y tramitar la aprobación de donaciones provenientes del exterior destinadas a las jurisdicciones de la Iglesia Católica; entre otras.

Por otro lado, respecto a la Dirección de Asuntos Interconfesionales, el artículo 80° A del mencionado ROF señala que se encarga de coordinar y promover las relaciones del Poder Ejecutivo con otras Confesiones, distintas a la Católica, cuando así lo establezca el Estado, para el fortalecimiento de la libertad religiosa, y el artículo 80° B señala sus funciones, a saber:

a) dirigir y coordinar acciones tendentes a promover las relaciones del Poder Ejecutivo con otras confesiones, distintas a la Católica, cuando así lo establezca el Estado para el fortalecimiento de la libertad religiosa; b) absolver consultas y realizar coordinaciones sobre asuntos de su competencia; c) emitir informes y tramitar la aprobación de donaciones provenientes del exterior destinadas a las Confesiones; entre otras. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 003-2003-JUS, se establece que en el ámbito de este órgano de línea deberá implementar el “Registro de confesiones distintas a la Católica”.

“(…) la Dirección de Asuntos Interconfesionales se ha constituido expresamente en escenario de novedosas iniciativas en materia de las relaciones del Estado con el resto de confesiones religiosas, sobre todo en el extremo de planteamientos legislativos y administrativos que fortalezcan las mismas y signifiquen una mejora de la situación existente, continuamente cuestionada desde sectores no católicos (...)”

Será entonces en el ámbito de las competencias de esta Dirección que en virtud de la Resolución Ministerial N° 373-2003-JUS del 13 de octubre de 2003 (“Normas aplicables al registro de confesiones distintas a la Católica”) se instala este registro novísimo para el ordenamiento peruano, norma de rango reglamentario en cuyo primer considerando se dejará expresa constancia que el mismo se enmarca en las funciones de coordinación y promoción de las relaciones del Poder Ejecutivo con el resto de confesiones distintas a la católica, como para el *“fortalecimiento de la libertad religiosa”*. Nótese aquí entonces que en la redacción tanto del ROF como de la Resolución Ministerial precitada van a considerarse a la creación de un

93 SEGLERS, Àlex. Op. Cit., p. 26

94 SEGLERS, Àlex. Op. Cit., lbid.

registro de confesiones, y a las propias relaciones con confesiones religiosas diferentes a la Iglesia Católica, como mecanismos a favor de un fortalecimiento del derecho fundamental de libertad religiosa.

Por lo demás, la Dirección de Asuntos Interconfesionales se ha constituido expresamente en escenario de novedosas iniciativas en materia de las relaciones del Estado con el resto de confesiones religiosas, sobre todo en el extremo de planteamientos legislativos y administrativos que fortalezcan las mismas y signifiquen una mejora de la situación existente, continuamente cuestionada desde sectores no católicos y que alcanza a varios niveles de las políticas públicas. Algunas iniciativas han surgido, por ejemplo, en el marco de las labores encomendadas a la Mesa de Trabajo Pluriconfesional, constituida por Resolución Ministerial N° 070-2005-JUS del 2 de febrero de 2005, foro de discusión en la materia que ha tenido palmario protagonismo al plantear sendas reformas administrativas así como una reciente propuesta de ley de libertad e igualdad religiosa actualmente puesta a trámite en el Congreso de la República⁹⁵.

V. La Cooperación con las Confesiones Religiosas. Plasmación Constitucional en el Caso Peruano y Algunos Alcances sobre su Debida Interpretación.

A partir del reconocimiento de la incompetencia del Estado como sujeto de fe, así como de la conducta vedada de asumir como propia a una confesión religiosa, se va perfilando su posibilidad para asumir a lo religioso como un factor social digno de tutela⁹⁶, resaltándose que dicha neutralidad ante lo religioso no debe identificarse necesariamente como *indeferencia*. Este modo de asumir el punto de encuentro entre el principio de libertad religiosa y el principio de laicidad, excluye la confesionalidad del Estado como también un rechazo a lo religioso constituyéndose este modo de pensar el germen de la denominada cooperación con las confesiones religiosas, actitud equidistante entre la separación total y la integración

de con religioso⁹⁷. El principio de cooperación parte de reconocer al poder temporal y al poder espiritual como dos realidades separadas y distantes, antes que de un encuentro de contornos ambiguos que fácilmente puede derivar en una confusión de funciones que implique volver a modelos ya superados. Los fundamentos del principio cooperativo han seguido diversos derroteros: diálogo entre las confesiones y las administraciones, valoración democrática de los grupos sociales, reconocimiento específico de las iglesias, consideración positiva del hecho religioso y persecución del bien común, entre otros⁹⁸. Para MARTÍNEZ BLANCO *"la cooperación parte de la distinción y separación entre poderes públicos y confesiones religiosas, para establecer un puente de comunicación entre ambos en la elaboración del status de tales confesiones ante el Derecho del Estado, y en la regulación del obrar de las confesiones, y esto tanto en su propia vida externa, en cuanto fenómeno social, como en su actividad social de colaboración al bien común."*⁹⁹

Sin embargo, se ha tejido alrededor de la cooperación no pocas discrepancias, las mismas que discurren por el debate sobre su alcance, los eventuales límites a la actividad positiva del Estado, su relación con otros principios exigibles como la igualdad o la laicidad, su calificación como auténtico principio informador, así como la necesidad de su plasmación para con un pleno y real ejercicio de la libertad religiosa¹⁰⁰, habiendo incluso quienes la califican, a propósito de la discusión por su naturaleza jurídica, como una obligación *sui generis* impuesta por mera opción del Constituyente¹⁰¹. Aun cuando no pretendamos abordar cada una de estas interesantes aristas explicaremos su plasmación en la fórmula constitucional peruana y nuestra postura sobre su correcto alcance.

En los sistemas jurídicos en donde la cooperación sea reconocida el Estado coopera y ayuda a las confesiones religiosas en su actividad porque la considera positiva desde el punto de vista de la consecución de sus propios

95 Nos referimos al Proyecto de Ley N° 1008/2006, Ley de Libertad e Igualdad religiosa, presentado por la congresista Mercedes Cabanillas del Partido Aprista Peruano y que hace suya la propuesta de la Mesa de Trabajo referida.

96 El Estado actuará laicamente cuando considere lo religioso exclusivamente como factor social y así se sitúa ante él como Estado radicalmente incompetente ante la fe y lo religioso, pero jurídicamente competente para regular el orden social en todos sus elementos. Ver: LEAL ADORNA, María del Mar. Op. Cit., p. 96.

97 REINA señala a este respecto que "la cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas no puede significar su unión en orden a la común prosecución de finalidades religiosas [...] la cooperación significa, esto sí, el tipo de relación (ni unión ni incomunicación) que puede haber entre instituciones cuya naturaleza y finalidades son distintas y han de permanecer sin mezclarse". En: REINA, Víctor y REINA, Antonio. Op. Cit., p. 325 a 326.

98 Respecto a la tesis de la valoración positiva del fenómeno religioso como elemento que forma parte del bien común, siguiendo una observación crítica, caben dos interpretaciones: "en primer lugar, que con esta afirmación no se esté excluyendo que también forman parte del bien común y por tanto merecen una valoración positiva otros fenómenos que sean manifestación de las distintas convicciones que se puedan encontrar en la sociedad, en este caso no tendría sentido que se hiciese una mención específica al fenómeno religioso. En segundo lugar, puede interpretarse en el sentido de que, sólo el fenómeno religioso forma parte del bien común, en este caso se estaría sosteniendo que las creencias religiosas merecen una mayor protección que las no religiosas, interpretación que no sería compatible con los valores constitucionales, el primero de los cuales es la libertad cuyo ejercicio conduce a un mosaico de códigos valorativos, todos ellos merecedores de una valoración positiva." Ver: CASTRO JOVER, Adoración. Ibid.

99 MARTÍNEZ BLANCO, A. Derecho Eclesiástico del Estado. Volumen II. Madrid, 1994, p. 85.

100 Se ha dicho que la libertad religiosa puede estar perfectamente garantizada sin que la ausencia de cooperación suponga necesariamente que se vulnere de algún modo su ámbito de protección, lo que equivale a decir que ante la denegatoria del Estado a cooperar con una confesión no podría arguirse un "derecho fundamental a la cooperación". Al respecto GARCÍA-PARDO señala que "no es necesario recoger la cooperación como principio constitucional para que, efectivamente, las relaciones entre el Estado y las confesiones sean de cooperación [y es sabido que] un Estado puede perfectamente ser respetuoso con la libertad religiosa de los individuos sin establecer relaciones de cooperación". En: GARCÍA-PARDO, D. El sistema de Acuerdos con las Confesiones minoritarias en España e Italia. Madrid, 1999, p. 23, citado por: SEGLERS, Alex. Op. Cit., p. 24.

101 SATORRAS FIORETTI. Rosa María. Lecciones. Op. Cit., p. 81

objetivos, contribuyendo de algún modo a facilitar dichos objetivos estatales, además de entender que el derecho fundamental de libertad religiosa, aunque sea un derecho libertad, requiere de la actuación positiva de los poderes públicos para hacer efectivo y real su ejercicio¹⁰². Con todo, la cooperación con las confesiones religiosas no se limita a un tema meramente económico, directo (específicas subvenciones estatales presupuestadas) o indirecto (expresos beneficios por ejemplo en clave de exoneraciones tributarias)¹⁰³, sino que partiendo de su significado instrumental, en cuanto se pone al servicio de la libertad religiosa, bien presenta varias modalidades: facilitación de asistencia religiosa en centros públicos dependientes del Estado, reconocimiento de personalidad jurídica a las confesiones religiosas y entidades integrantes¹⁰⁴, reconocimiento y atribución de efectos civiles a actos y negocios jurídicos celebrados al amparo del orden confesional (matrimonio por ejemplo), protección del patrimonio cultural religioso, mantenimiento de la educación religiosa en centros públicos, entre otros. Por supuesto sobre cada una de estas cuestiones hay mucho que decir, y discutir, tarea que desarrollaremos en próximos trabajos.

Ahora bien, necesario punto de partida será diferenciar, siguiendo a LLAMAZARES¹⁰⁵, algunos supuestos o razones por las cuales el Estado puede considerar como positiva la actividad de una confesión religiosa, distinción que será útil para responder *qué se valora* a través de esta especial cooperación, a saber:

a) *Porque las confesiones religiosas realizan actividades que tienen por objeto la consecución de objetivos estatales o preferentemente estatales.* En este supuesto la eventual ayuda estatal que se establezca (subvenciones, tratamiento fiscal favorable) no descansa en un mandato de cooperación con las confesiones religiosas, sino que resulta por causa de su consideración como actividades de "interés público", aportaciones sociales al bien común de la sociedad, lo que no se encuentra en modo alguno prohibido a las confesiones religiosas ni en general a ningún grupo social, sometiéndose

en estos casos sus actividades al derecho común: beneficencia, ayuda social, salud, educación, etc. Estas actividades altruistas o de contribución al interés general constituyen un supuesto de cooperación de las confesiones religiosas con el Estado, no existiendo necesariamente un deber estatal de compensarlas económicamente¹⁰⁶.

b) *Porque entiende que las actividades estrictamente religiosas en cuanto tales son de competencia estatal y que sus finalidades son finalidades directamente estatales.* Aquí existirá una valoración positiva de las actividades religiosas, del hecho religioso en sí mismo considerado, y la cooperación estatal se encontrará encaminada a la financiación de las actividades estrictamente religiosas al considerarlas encuadradas en su finalidad, lo que resulta perfectamente compatible, por ejemplo, con un modelo de Estado confesional. Este escenario origina una confusión de funciones estatales y religiosas, lo que se encuentra vedado por la separación y es causa de colisión con el principio de igualdad. Una valoración de tal tenor sería incompatible con la igualdad entre creyentes y no creyentes, ya que supondría que para el Estado sería mejor creer que no creer, estableciendo irrazonablemente diferencias entre los ciudadanos por sus creencias¹⁰⁷.

c) *Porque entiende que esas actividades son cauce y conditio sine qua non para la realización de un objetivo estatal: promover el derecho fundamental de libertad religiosa.* Lo que se valora positivamente en este supuesto no es directamente la actividad religiosa en cuanto tal, sino el objetivo estatal a cuya realización contribuye la actividad religiosa y que no es otro que la realización del derecho fundamental de libertad religiosa, el derecho de todos los ciudadanos a ser igualmente libres para creer y para no creer. La valoración no gira entonces en torno al sustrato religioso o a la creencia religiosa en sí misma considerada, sino que no tiene otra razón de ser que la promoción de las condiciones que aseguren una realización plena y efectiva de la misma, ya que de otro modo estaría poniéndose en entredicho la separación

102 Este último aspecto por supuesto presupone también una valoración positiva del hecho religioso, pero consideramos necesario hacerla explícita desde que la necesidad de actuaciones positivas del poder público para con la libertad religiosa – y en general para con los derechos y libertades – encuentra, en opinión de algunos, especial fundamento en los postulados del Estado Social.

103 La cooperación económica directa implica una actitud activa por parte del Estado que se traduce en la entrega de una cantidad de dinero que puede consignarse en los Presupuestos Generales del Estado, entregándose a las Iglesias para su distribución y administración, o bien el Estado destina a alguna área concreta y precisa de su actividad que por algún motivo le interesa subvencionar. De otro lado, la cooperación económica indirecta puede tener un carácter negativo o positivo: en el primer caso se concreta en un "no hacer" por parte del Estado, esto es, en una dejación de sus facultades impositivas ya directamente (supuestos de exención fiscal o de no sujeción), ya indirectamente, a través del individuo (supuesto de desgravación fiscal para donaciones patrimoniales a confesiones religiosas); en el segundo caso será positiva cuando la actitud se concrete en un "hacer", como la contribución estatal a la exacción fiscal a favor de las Iglesias, figura contemplada en otros ordenamientos. Ver: FERNÁNDEZ CORONADO, Ana. "La colaboración económica del Estado con las confesiones religiosas". En: RAP, Nº 108, Setiembre-diciembre de 1985, p. 366.

104 Como anotamos en su momento, en el caso peruano el establecimiento de un registro administrativo de confesiones religiosas distintas a la Iglesia Católica se ha entendido en el marco de actuaciones para el "fortalecimiento de la libertad religiosa", expreso reconocimiento al fin último que debiera tener la cooperación con las confesiones.

105 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. "El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites". En: Revista del Centro de Estudios Constitucionales. CEPC, Madrid, Nº 3, Mayo-agosto de 1989, p. 200.

106 Y es que podría argumentarse que las aportaciones sociales o culturales (en pro del "bien común" o del "bienestar general", para reseñar términos que apuntan a lo mismo) de las Iglesias son el verdadero título legitimador de todas las ayudas del Estado. No compartimos este parecer ya que si ello fuera cierto lo lógico sería que la contribución económica del Estado se desvíe única y exclusivamente a la subvención de actividades concretas de corte asistencial y cultural de las iglesias (con todas las dificultades interpretativas que estos términos pueden asumir), las mismas que tendrán que contemplarse debidamente fundamentadas y explicadas. Así por ejemplo, en el caso peruano el tenor del Acuerdo de 1980 con la Santa Sede no adopta este modo de asumir la cooperación con la Iglesia Católica, el cual va a plasmarse en otra perspectiva.

107 LLAMAZARES FERNÁNDEZ. Op. Cit., p. 202

de funciones estatales y religiosas o la igualdad¹⁰⁸. La cooperación, sea como principio o como concreta técnica jurídica, no puede explicarse aisladamente sino en relación con el resto de preceptos constitucionales que informan la actitud estatal ante el fenómeno religioso¹⁰⁹, no pudiendo rebasar los límites que pudieran poner en peligro la igualdad o las exigencias derivadas de la laicidad, coordinadas delimitadoras de la cooperación¹¹⁰.

A partir de lo último referido, postura que compartimos, la intervención de los poderes públicos es obligada sólo en aquellos supuestos en que sea necesaria para el ejercicio de la libertad religiosa, de ahí que deba intervenir cuando de no hacerlo se vulneraría el derecho fundamental y absteniéndose cuando de hacerlo quebraría la separación de funciones estatales y religiosas o la igualdad¹¹¹.

El modelo diseñado en la Constitución de 1979 y repetido en la de 1993, presenta a la cooperación religiosa bajo el término de “colaboración” a partir de dos regímenes claramente diferentes, uno para la Iglesia Católica en clave de mandato específico (“*le presta su colaboración*”), y otra para con el resto de confesiones religiosas en clave de mera posibilidad (“*puede establecer formas de colaboración*”). Como es obvio, la propia incorporación de un artículo con este tenor demuestra sobradamente que el Constituyente valora positivamente el hecho religioso, siendo explícita en motivos y razones en el extremo de la actividad de la Iglesia Católica, a partir de reconocerla como elemento importante en la formación “*histórica, cultural y moral del Perú*”.

Sin embargo, la Constitución no especifica cuál es la forma y el contenido de estas relaciones de cooperación o colaboración, dejando abierto para los poderes públicos la determinación de los *criterios* y la *oportunidad*¹¹², sobre todo en lo referente con la cooperación facultativa con las confesiones acatólicas. Tampoco prohíbe ni constitucionaliza la aportación financiera del Estado, tan sólo queda constitucionalizada la obligación de cooperar con la Iglesia Católica y la posibilidad de ello para el resto¹¹³. Será pues justamente alrededor de este sistema bifido en donde se plantean legítimas interrogantes sobre si la actual fórmula consagra un sistema privilegiado para la Iglesia Católica, y si se viola la prohibición constitucional de discriminación por razón de religión.

Reconocemos que ante la cuestión esbozada podrá reaccionarse de diversa manera: considerarlo un trato diferente o justificado por razones históricas o sociológicas, asumirlo como una clara muestra de discriminación religiosa en tanto y en cuanto la mayor o menor cooperación tiene una proyección decisiva sobre el ejercicio de los derechos dimanantes de libertad religiosa¹¹⁴, o apuntar dicho escenario no tanto como una discriminación por motivos religiosos sino más bien como una muestra de desigualdad real por motivos históricos o sociales, justamente apelados como justificación razonable de un trato diferente, pero que la mayor de las veces se confunde con consagrar situaciones de ventaja derivados de una mayor valoración de lo religioso¹¹⁵. Esta situación de tensión discutida, y abierta al debate, entre la cooperación y la igualdad, como también entre la cooperación y los postulados laicidad, se alimenta también del concepto que se maneja del alcance

108 Para FERNÁNDEZ-CORONADO “*existe una valoración positiva, pero no de lo religioso en cuanto tal, son del derecho fundamental de los ciudadanos para a creer, a elegir entre varias creencias o a optar por una profesión ideológica concreta. Otra cosa supondría una violación del principio de igualdad y no discriminación [...] que exige el que no se valore de distinta manera la profesión de una creencia que la de una ideología.*” Ver: FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana. Op. Cit., p. 391. Por lo demás, será común encontrar en doctrina eclesialista, a este respecto, la invocación una suerte de función promocional de la libertad religiosa o inclusive de una faceta *prestacional* de este derecho (GONZÁLEZ MORENO, Beatriz. “El tratamiento dogmático del derecho de libertad religiosa y de culto en la Constitución española”. En: Revista española de Derecho Constitucional. N° 66, 2022, especialmente p. 139 y 141), buscando de ese modo resaltar la necesidad de la actuación de los poderes públicos para alcanzar su máxima realización.

109 Inclusive se ha señalado que la cooperación con las confesiones religiosas es un principio subordinado a los de igualdad y libertad religiosa, de un lado, y al de laicidad, de otro, debiendo ceder ante ellos en caso de colisión o conflicto. Ver: LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Op. Cit., p. 229

110 LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Op. Cit., p. 203

111 La actividad positiva de los poderes públicos es exigible sólo cuando sin ella no sería posible el ejercicio de la libertad religiosa, si esta dificultad u obstáculo desapareciera, desaparecería con ella la exigibilidad de la actividad positiva de los poderes públicos. Ello se concatena en la órbita de la teoría constitucional al haberse abandonado la idea de conceptualizar a los derechos fundamentales únicamente como fórmulas de reacción y protección de los individuos ante el poder público se asume que la garantía de su plena vigencia deba ser asumida por ese mismo agente estatal, siendo que su consagración constitucional no sólo va a suponer reafirmar la obligación negativa del Estado de no lesionar la esfera individual o institucional protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan, al margen de que exista una pretensión subjetiva de defensa.

112 Entendemos que la competencia para llevar adelante estas relaciones corresponde en general al Estado Peruano en sus tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Por el lado del gobierno nacional nos remitimos a lo señalado respecto al rol del Ministerio de Justicia.

113 En sede peruana, algunos plantean la cooperación con la Iglesia Católica en orden a una valoración de dicho hecho religioso a partir de su trascendencia social y su rol en la historia del Perú, señalando que “*esta disposición –en la que el Estado asume un deber a nivel constitucional– es consecuencia de toda la historia republicana del Perú*”, y que “*el fundamento de este dispositivo es la recepción que hace la Constitución de la dimensión social del factor religioso, expresado especialmente en la Iglesia Católica*”, siendo que “*la vida religiosa de los ciudadanos y su proyección social, que el Estado no puede satisfacer pero que sí debe promover, especialmente mediante la cooperación con las confesiones religiosas.*” (Por todas las citas ver: CARPIO SARDÓN, Luis. Op. Cit. p. 265 y 266).

114 Uno de los últimos proyectos de ley sobre libertad religiosa, el ya referido Proyecto de Ley N° 1008/2006, se enmarca en esta postura, texto que consideramos ilustrativo de reproducir: “*En el Perú históricamente se le ha brindado a la Iglesia Católica un trato privilegiado, al extremo de prohibir el ejercicio de cualquier otra. Actualmente, subsiste discriminación religiosa en el ámbito jurídico, que desde el Estado, se ejerce en beneficio de la Iglesia Católica; y, por extensión, en perjuicio de las demás confesiones religiosas y de las personas que no profesan ninguna confesión. Así, el artículo 50° de la Constitución Política discrimina a las confesiones religiosas no católicas [...].*” (Considerando tres), acotando que “*se necesita construir en el Perú una cultura de libertad religiosa. Esto significa que el problema de la discriminación religiosa, no es sólo de naturaleza jurídica, sino también de educación y cultura. Las reformas de los regímenes constitucionales a través de los años en los distintos países, en lo que respecta a la relación entre el Estado y las confesiones religiosas, confirman que el proceso ha sido y continúa siendo largo y difícil como toda conquista de derechos.*” (Considerando seis).

115 Para PRIETO SANCHÍS “*la igualdad no se lesiona sólo cuando se establecen desventajas o limitaciones en contra de un grupo, sino también cuando se arbitran privilegios a favor de un grupo “competitivo” o del mismo carácter, al que convencionalmente podemos llamar mayoría.*” Ver: PRIETO SANCHÍS, Luis. (Coordinador). Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos de las minorías en Europa. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996, p. 48. De otro lado, algunos consideran como un supuesto de discriminación aquel que se encuentra en el ejercicio de la libertad religiosa en una situación de desventaja. Ver: RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, María. Igualdad y discriminación. Tecnos, Madrid, 1986, p. 214.

de la cooperación con las confesiones religiosas y de sus concretos límites¹¹⁶.

Ahora bien, por el lado de la *forma de la cooperación*, con la Iglesia Católica se ha optado por configurar su régimen de relaciones a partir de la negociación de un Acuerdo suscrito en 1980 bajo la forma de un Tratado Internacional, el cual vendrá a concretar obligaciones del Estado para con dicha confesión en diversos niveles (económico, asistencia religiosa, educación religiosa, etc), mientras que con las otras confesiones no existen experiencias de similar alcance o envergadura, siendo que más bien la cooperación con éstas discurre por una cooperación económica indirecta, entre otras planteadas en un ámbito administrativo como la implementación del "Registro de confesiones distintas a la católica", peldaño importante de acercamiento del Estado con estos actores sociales, muy al margen de algunas cuestiones que deban clarificarse mejor respecto de los efectos de la inscripción en este registro¹¹⁷.

Por el lado del *contenido de la cooperación*, y asumiendo clasificaciones esbozadas por la doctrina eclesiasticista, en el caso peruano una cuota importante de la misma viene representada por la cooperación económica¹¹⁸, la cual si bien no es la única forma de cooperación, por lo menos es la que mayor tratamiento normativo presenta. Así, es posible considerar los siguientes supuestos:

i) *Cooperación económica directa a través del sistema de dotación presupuestaria*. La forma más común de cooperación económica directa para con las confesiones religiosas, al incluirse a su favor específicas partidas en las

Leyes Anuales de presupuesto, distribuidas por lo general en más de un ámbito de los sectores del gobierno. Esta clase de cooperación sólo se ha planteado con la Iglesia Católica a partir de lo estipulado en el Acuerdo con la Santa Sede de 1980 y formalmente planteado a nivel de la Ley de Presupuesto para el Sector Público¹¹⁹.

ii) *Cooperación económica indirecta a través del sistema de exoneraciones tributarias*¹²⁰. Se han establecido sendos beneficios a todas las confesiones religiosas, sin distinciones, por ejemplo, a nivel de los siguientes impuestos: (i) Impuesto a la renta, dispuesto en el Decreto Legislativo N° 774 (Ley del Impuesto a la renta), artículo 19°, numeral "a"; y Decreto Supremo N° 122-94-EF (Reglamento de la Ley del Impuesto a la renta), artículo 8°; (ii) Impuesto general a las ventas y selectivo al consumo por la importación de bienes donados, dispuesto en el Decreto Legislativo N° 821 (Ley del Impuesto general a las ventas y selectivo al consumo), artículo 2°, inciso "e"; (iii) Impuesto a la alcabala, dispuesto en el Decreto Legislativo N° 776 (Ley de Tributación Municipal), artículo 28, inciso "c"; (iv) Impuesto al patrimonio vehicular, dispuesto en el Decreto Legislativo N° 776, artículo 37, inciso "c"; y (v) Impuesto predial, dispuesto en el Decreto Legislativo N° 776, artículo 17°, inciso "e".

La fórmula peruana no olvida especificar que los sujetos de la cooperación no serán otros que los sujetos colectivos de la libertad religiosa, lo que sin duda *institucionaliza* estas relaciones desde que pone énfasis en considerar a los grupos dotados de cierta representación como actores legitimados de

116 Si asumimos que la cooperación busca fomentar el derecho fundamental de libertad religiosa por supuesto que las creencias de todas las confesiones van a merecer similar trato en orden a promover las condiciones del derecho y en remover obstáculos que impidan su ejercicio pleno, ejercicio cuyo valor debe ser igualmente valorado y protegido en todos los casos. Pero si se asume que la cooperación es con las confesiones religiosas en sí mismas consideradas, por supuesto que las relaciones habrán de ser distintas en razón del distinto peso social de las diferentes confesiones, desde que la igualdad no podrá significar nunca uniformidad y tendrán que necesariamente establecerse diferencias apelando a criterios como la ya mencionada dimensión social o histórica. Esto ocurre en principio, ya que somos conscientes que no es fácil distinguir las especificidades de cada confesión religiosa incluso al momento de promover las condiciones del derecho fundamental, tarea que deberá meritarse en cada supuesto específico de cooperación con los claros límites de la igualdad.

117 Una explicación sobre las luces y sombras de los actuales efectos de la inscripción en este particular registro puede revisarse en nuestro trabajo citado en la nota a pie de página veintitrés.

118 En principio, se entiende que el objetivo de la cooperación económica no es otro que el de facilitar que las confesiones e iglesias obtengan unos recursos pecuniarios para que puedan prestar, en las mejores condiciones materiales posibles, sus deberes religiosos a los fieles que, como ciudadanos, son titulares de los derechos que dimanar de la libertad religiosa. No se trata, como señala SEGLERS, de mantener a través de la financiación económica las estructuras burocrático-eclesiales, sino posibilitar que la libertad religiosa se haga –si cabe– más actuable para los *cives-fideles* que demandan los servicios espirituales a sus respectivas confesiones. Ver: SEGLERS, Alex. Op. Cit., p. 89. Sin embargo el propio fundamento de esta cooperación de corte económico es discutido en doctrina, desde que se niega por algunos "la relación positiva que pueda establecerse entre sostenimiento económico del Estado y promoción de la libertad religiosa, que abonaría la opinión según la cual el Estado favorece la libertad religiosa por medio de la aplicación de subvenciones a las entidades confesionales [...] además, nada demuestra la conexión entre subvención directa y promoción de la libertad religiosa, cuando ni siquiera es pacífica la conexión del segundo de los términos con la subvención económica de áreas parciales de actuación de las entidades religiosas (por ejemplo, enseñanza)." (Ver: FERNÁNDEZ CORONADO, Ana. Op. Cit., p. 396), y para otros el sistema de dotación económica directa "implica una valoración positiva de los religiosos en cuanto tal por parte del Estado y es congruente con un Estado confesional o pluriconfesional [...] su obligación de cooperación no se refiere a la potenciación de una determinada creencia, ni a los creyentes frente a los no creyentes." (Ver: LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Op. Cit., p. 210)

119 Por ejemplo la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, Ley 29142 publicada el 10 de diciembre de 2007, contempla, bajo el rubro "Subvenciones para personas jurídicas" las siguientes subvenciones: en el pliego presupuestario 006 (Ministerio de Justicia) la suma de 2'602,850 nuevos soles a favor de la Iglesia Católica, en el pliego 007 (Ministerio del Interior) la suma de 37,500 nuevos soles a favor del Obispado Castrense, en el pliego 010 (Ministerio de Educación) la cantidad de 17,300 nuevos soles a favor de la Oficina Nacional de Educación Católica – ONDEC, y en el pliego 026 (Ministerio de Defensa) la suma de 130,000 nuevos soles destinado para el Obispado Castrense del Perú. Así también, hasta donde tenemos conocimiento, es en el ámbito del Ministerio de Justicia donde se administra una planilla de subvenciones para todos los obispos y para algunos eclesiásticos al servicio de la Iglesia Católica, así como para el pago de pensiones para otros tantos. Lamentablemente no existen publicaciones oficiales al respecto.

120 A diferencia de los cuestionamientos para con la financiación económica directa, la colaboración indirecta no encuentra mayores cuestionamientos, sea de cara a la igualdad o una situación de neutralidad. Al respecto se ha señalado que las aportaciones indirectas sin dificultad "pueden tipificarse como exigencias obligadas del principio de cooperación, no contribuyendo a poner obstáculos y dificultades a la realización del derecho de libertad religiosa. Más aún, en ocasiones vendrán exigidas por el respeto al principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas." (Ver: LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio. Op. Cit., p. 230). Por lo demás, será también posible explicar estos beneficios tributarios en la órbita de la política fiscal del ordenamiento de cada país, desde que la regla general en este extremo parece ser el sometimiento de las confesiones al derecho común tributario, por equiparación de estos grupos a las entidades sin fines de lucro y demás de carácter benéfico.

la cooperación. Si bien con la Iglesia Católica no cabe duda alguna sobre su reconocimiento como legítima confesión religiosa (más allá de discutir la fuente de su personalidad jurídica), no es tan fácil el escenario en el caso de los otros grupos religiosos, en el extremo de especificar bajo qué pautas o definición habrá de considerarse que efectivamente nos encontramos ante una “confesión religiosa”. A nivel del reglamento del “Registro de confesiones distintas a la católica” se ha planteado una definición negativa de “confesión religiosa” en un intento, que podríamos catalogar de polémico, por establecer *qué es religioso* o no para el Estado peruano, quizás en una búsqueda de certeza y seguridad respecto del sujeto religioso con quien se relaciona o coopera¹²¹.

“(...) el gran dilema de la cooperación estatal institucionalizada parte de tener claro bajo qué pautas se decide al sujeto de la cooperación, es decir, primero, plantear bajo qué pautas se considera a determinado grupo como confesión religiosa, y después, bajo qué razones se decide con cuál de esos sujetos colectivos calificados como religiosos va a colaborararse.”

Así como la Iglesia Católica es el paradigma de lo religioso, la cooperación con dicha Iglesia asume el carácter de *paradigma de la cooperación* no sólo porque cuenta con un marco jurídico especial, como también porque la evaluación que se haga de la cooperación con el resto de confesiones religiosas - y los argumentos que eventualmente se invoquen para acusar una situación discriminatoria - se hará a la luz de dicho especial régimen. Y es que el gran dilema de la cooperación estatal institucionalizada parte de tener claro *bajo qué pautas se decide al sujeto de la cooperación*, es decir, primero, plantear bajo qué pautas se considera a determinado grupo como confesión religiosa, y después, bajo qué razones se decide con cuál de esos sujetos colectivos calificados como religiosos va a colaborararse.

Con todo, en el caso peruano parece vislumbrarse la respuesta sobre las pautas estatales para delimitar qué

entender por confesión religiosa a partir de lo planteado en el “Registro de confesiones distintas a la católica” (aún cuando el registro no atribuye personalidad jurídica alguna, ya que administrativamente serán “confesiones religiosas distintas a la católica” pero existirá siempre el sometimiento a las normas del derecho común que las impele a organizarse como asociaciones civiles, si es que claro está desean contar con personalidad jurídica), pero en el supuesto caso que se logren suscriban nuevos “Acuerdos” con otras confesiones religiosas invocando a título de situación comparable el estatus y las prerrogativas con las que cuenta la Iglesia Católica, dicho escenario seguramente alimentará el debate respecto a los criterios a invocar a dichos efectos: presencia sociológica (mayor o menor número de fieles), protagonismo histórico (mayor o menor número de años de establecimiento en el país), aporte social al bien común (mayor o menor consideración de su actividad social, por utilizar algún término hacia tan abierto y ambiguo concepto), estructura organizativa (mayor o menor consideración de su organización interna y extensión territorial), entre otros.

Frente a lo esbozado, creemos que la opción de extender de plano al resto de confesiones religiosas todos los beneficios existentes para con Iglesia Católica, antes que aportar soluciones, por lo menos en el estado actual del escenario peruano, pareciera aportar nuevos problemas sin respuestas del todo claras, más si se apela a una cuestionada fórmula pacticia¹²² (suscripción de acuerdos en clave de establecer un régimen normativo especial), que olvida que la opción estatal no debe necesariamente reducirse a un péndulo entre *cooperar con todas las confesiones religiosas* (suscribir tantos acuerdos como confesiones religiosas existan, no sólo la Iglesia Católica) o *cooperar con ninguna confesión* (inhibición total del Estado en esta materia, incluso con la Iglesia Católica), sino antes bien las grandes tareas pendientes en esta materia debieran partir de repensar el fundamento y el rol debido de una cooperación estatal al servicio de la libertad religiosa, derecho fundamental que tiene como principal fundamento a la consideración del individuo y en su dignidad, asegurando ese núcleo íntimo de creencias, y por derivación, en la preocupación por los grupos colectivos a que da lugar el ejercicio de esa libertad. Por lo demás, la experiencia comparada enseña que sacrificar la generalidad (derecho aplicable a todas las confesiones) por la singularidad (derecho pactado asumido entre el Estado y determinado sujeto religioso) no necesariamente resuelve todos los problemas alrededor de la búsqueda de una efectiva realización de la libertad religiosa¹²³, así como también que en el específico ámbito de la discutida cooperación económica, la autofinanciación de las confesiones debiera vislumbrarse como un estadio final a alcanzar.

121 Un desarrollo de esta tesis en nuestro trabajo citado en la nota a pie de página veintitrés.

122 SOUTO PAZ, José Antonio. “Análisis crítico de la ley de libertad religiosa”. En: Laicidad y Libertades. Escritos jurídicos. Número 0, Diciembre de 2000, p. 45 y ss., especialmente a partir de la p. 57.

123 Ibid.

Más Allá de la Caracterización del Estado Peruano frente al Fenómeno Religioso a Modo de Conclusión.

No debiera ser muy difícil entender que, como corolario¹²⁴ de la obligación estatal de proteger la libertad religiosa en clave de derecho fundamental, la actitud estatal frente hecho religioso deba ser lo suficientemente neutral como para asegurar condiciones mínimas de no interferencia o concurrencia en dicho ámbito, reclamadas hoy como exigibles en las democracias modernas, sea que se denomine a este escenario bajo como *laicidad, aconfesionalidad, o neutralidad a secas*, situación hoy. Y es que el punto de partida bajo coordenadas constitucionales va quedando delineado: exigir neutralidad religiosa en la actuación estatal permite la realización de la igualdad y de la propia libertad religiosa.

El debate contemporáneo por un Estado neutral o Estado laico conduce al problema sobre cómo conciliar el papel del Estado de garantizar un conjunto de principios y derechos que aseguren una convivencia armoniosa entre los ciudadanos, frente a la pretensión legítima de las religiones de constituirse en fuentes de moralidad pública y en necesarios referentes de los poderes públicos para la toma de decisiones en las que, en principio, les importe dar, o defender, su punto de vista acorde con sus particulares convicciones, menuda cuestión que buscará responderse a partir del alcance de la valoración del hecho religioso en una sociedad determinada, valoración estatal que la mayor de las veces se refleja de distintos modos en una Constitución¹²⁵, como la nuestra, bajo el establecimiento de algunas pautas de inevitable relación con sus los actores colectivos de la libertad religiosa.

Si la opción del Constituyente peruano ha sido encuadrar las relaciones con las confesiones religiosas prescindiendo de un modelo confesional, y antes bien asumiendo como contenido una separación pactada basada en la autonomía y una cooperación institucionalizada de contornos y límites ambiguos, ello expresa una valoración positiva de su papel como actores sociales con voz relevante. Por lo demás, las tensiones a que dan lugar algunas discutibles interpretaciones de cada uno de los términos planteados en el estudiado artículo 50 con otros principios constitucionales, seguirán presentes, por lo menos, mientras no se decida por una reforma parcial o total de su actual texto, siendo que, por supuesto, la supresión de la mención de una confesión religiosa en particular, o de las relaciones de cooperación con una o varias no convierten a un Estado en laico o escrupulosamente neutral, ni vuelve difícil un

ejercicio real y efectivo de libertad religiosa, debiendo clarificarse mejor la utilidad de dichos caracteres, tarea pendiente que la jurisprudencia constitucional o la legislación tendrán que asumir.

La cooperación con las confesiones religiosas constituye antes que nada una obligación *sui generis* impuesta por el Constituyente en orden a una puntual valoración de lo religioso, y que en su aplicación práctica debiera ser encuadrada en una interpretación sistemática con el resto de principios constitucionales involucrados, como el de igualdad y libertad religiosa, como con las pautas marcadas por una deseable neutralidad. La cooperación con las confesiones religiosas, correctamente entendida, sólo puede estar al servicio de la promoción de las condiciones encaminadas a lograr un efectivo ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa y no el fomento de la o las religiones, tarea de acción positiva de los poderes públicos que, en el marco de un Estado Social, como en el caso peruano, se justificará también como un medio para alcanzar una situación de igualdad en la libertad religiosa, cooperación que se mantendrá igualmente apelable aún cuando no exista una mención a la misma en la Constitución, en tanto y en cuanto existe un deber estatal genérico de promover las condiciones para un efectivo desenvolvimiento de las libertades en general, y no sólo la religiosa, implícito en la propia configuración de la teoría de los derechos fundamentales.

La tarea sin duda no es sencilla, pero este modo de cooperación estatal no debiera tener mayor diferencia de calibre respecto de la cooperación con cualquier otro grupo social, siendo que si existe un especial hincapié constitucional ello no significa que lo religioso "valga más" que otras valederas opciones, como las agnósticas o ateas, como tampoco significa otorgar primacía a los valores sociales que pueden decantarse de las confesiones religiosas, o de alguna en especial.

El ordenamiento peruano no se encuadra en una orientación unívoca, no puede ser calificado de laico o confesional, sin ulteriores precisiones que expliquen los particulares contornos jurídicos e institucionales que confluyen en dicho ámbito tan relevante y discutido a la vez, el mismo que puede explicarse a partir del dato constitucional aún cuando no sea éste el único recurso a tomar en cuenta para una evaluación con alcances más allá de lo estrictamente jurídico, pero que cuando menos constituye el marco último al que necesariamente tendrá que ajustarse todo impulso y toda política alrededor de las relaciones con las confesiones religiosas, salvo mejor parecer 

Marzo de 2008

124 PRIETO SANCHÍS, Luis. El Derecho Eclesiástico en la década constitucional. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). CEPC, Madrid, Nº 66, Octubre-diciembre de 1989, p. 100.

125 La invocación a Dios en el Preámbulo de una Constitución es por supuesto clara muestra de ello.