



UNIVERSIDAD  
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL  
**PIRHUA**

# LA CUESTIÓN RELIGIOSA EN EL PERÚ A PROPÓSITO DE LA LEY N° 29635 DE LIBERTAD RELIGIOSA

Susana Mosquera

Lima, Febrero de 2011

DERECHO

Instituto de Derecho Humanos



Esta obra está bajo una [licencia](#)  
[Creative Commons Atribución-](#)  
[NoComercial-SinDerivadas 2.5 Perú](#)

Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura

1. Antecedentes históricos y presupuestos normativos de la Ley 29635
  - a. La cuestión religiosa en el Perú
  - b. La incorporación constitucional del derecho de libertad religiosa
  - c. Modificaciones legislativas recientes
2. La necesidad de ofrecer una adecuada protección al derecho de libertad religiosa
  - a. Aclaración terminológica
  - b. La libertad religiosa para el TC
3. ¿Para qué sirve una ley de libertad religiosa?
4. Características de la ley peruana
  - a. Mejoras incorporadas
  - b. Recomendaciones de cambio
5. Conclusiones

.....

### *Resumen*

Este trabajo quiere ofrecer una visión globalizadora de la nueva Ley de libertad religiosa, partiendo del enfoque que la cuestión religiosa ha tenido en el ordenamiento jurídico peruano. Para entender la necesidad y la importancia de una norma que protege el derecho de libertad religiosa debemos considerar el modelo peruano de relaciones iglesia-estado, el contenido constitucional dado a la libertad de conciencia y religión, y la interpretación que ha hecho el Tribunal Constitucional, para interpretar desde esos parámetros la norma aprobada y ayudar a viabilizar de un modo más eficaz su función dentro del sistema jurídico. Se abren así una serie de incógnitas sobre el sistema que van a exigir que la nueva norma ponga en juego todas sus virtudes, siendo responsabilidad del operador jurídico que la aplique, desarrolle o interprete subsanar del modo más beneficioso sus eventuales falencias.

### *Palabras clave*

Libertad religiosa, no confesionalidad, cooperación, modelo de relaciones iglesia estado.

1. *Antecedentes históricos y presupuestos normativos de la Ley 29635*
  - a. *La cuestión religiosa en el Perú*

Ha sido una constante en las constituciones peruanas del siglo XIX la manifestación de confesionalidad del estado a favor de la Iglesia católica, herencia de la etapa colonial que



ahora bajo el modelo de gobierno republicano presenta pocos o leves cambios<sup>1</sup>. “La religión del Perú es la Católica, Apostólica y Romana, con exclusión del ejercicio de cualquier otra”, es la redacción que han dado las constituciones peruanas al artículo correspondiente a “La nación y su religión” desde 1823 hasta 1915. En ese año una modificación al texto constitucional vigente elimina la coetilla final de ese artículo<sup>2</sup> y por vez primera hace acto de presencia una fórmula de tolerancia religiosa en el derecho peruano, se autoriza el culto privado aunque el estado sigue proclamando su confesionalidad católica.

Será el artículo 59 de la Constitución de 1933 el que introduzca la libertad de conciencia y de creencias en el ordenamiento peruano. Se trata de un avance jurídico muy significativo que permite hablar de un modelo de relaciones iglesia-estado que a pesar de presentarse como meramente tolerante con las minoritarias religiosas, muestra ya una base de protección a la esfera interna del derecho de libertad religiosa al prohibir la persecución por razón de ideas. El estado peruano en 1933 se sigue proclamando confesional católico, ejerce el Patronato Nacional y aspira a formalizar sus relaciones con la Santa Sede en vía concordataria.

Ese ansiado concordato, que venía siendo intentado desde los años iniciales de la independencia, nunca llegará a firmarse, en cambio encontramos el Acuerdo<sup>3</sup> de 1980 - precedido de la renuncia al privilegio del patronato regio por parte del estado- que viene a confirmar lo que ya dispone la constitución de 1979<sup>4</sup>, que estamos ante un nuevo modelo de estado en lo que afecta a sus relaciones con el factor religioso; un estado que defiende la libertad de la persona humana en materia religiosa, que ya no proclama su confesionalidad católica, y que abre una nueva etapa de relaciones bilaterales de cooperación con la Iglesia a la que considera un elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del país, y con la que va a establecer –como lo demuestra el acuerdo- un régimen de cooperación. El acuerdo de 1980, en combinada acción con la Constitución de 1979, abre las puertas a un nuevo modelo de relaciones iglesia-estado, un modelo no confesional, un

---

<sup>1</sup> De ese modo, a pesar de la influencia del liberalismo revolucionario americano y francés en el proceso de independencia es difícil encontrar en el modelo peruano de relaciones entre la iglesia y el estado, elementos que recuerden a los principios de separación y laicidad.

<sup>2</sup> Artículo 4° de la Constitución de 1860.

<sup>3</sup> La Santa Sede es un sujeto de derecho internacional por esa razón los acuerdos que firma con los estados están sujetos a las normas de creación, aplicación e interpretación de los tratados internacionales. Es una práctica usual reservar el término Concordato para aquellos acuerdos de mayor calado que tanto por extensión como por contenido agotan todos los puntos comunes de la relación bilateral entre el estado firmante y la Iglesia, mientras que los términos acuerdo, convenio o protocolo se reservan para documentos que fijan el estatuto jurídico de la Iglesia dentro del ordenamiento jurídico del estado y resuelven puntos concretos de sus relación.

<sup>4</sup> Se ha suscitado en varias ocasiones una polémica sobre la validez de este acuerdo que en estricto fue firmado el 19 de julio de 1980 bajo el gobierno militar del Presidente Morales Bermúdez, antes de la ratificación de la Constitución de 1979 por el ya presidente democrático Belaunde Terry el 28 de julio de 1980, pero no cabe duda que el Acuerdo tomó nota del contenido del nuevo texto constitucional que había sido promulgado por la Asamblea constituyente el 12 de julio de 1979. Ambos documentos, acuerdo y Constitución, son conscientes de su contenido y del significado que tienen los términos utilizados en la presentación de un estado que se aleja del modelo de religión oficial para avanzar hacia un planteamiento de autonomía e independencia esencial para que poder político y poder religioso puedan ocupar el lugar que a cada uno corresponde.

modelo que privilegia el derecho individual a la libertad religiosa de la persona humana, un modelo de cooperación que considera positivamente al factor religioso y le presta su apoyo y colaboración.

*b. La incorporación constitucional del derecho de libertad religiosa*

La Constitución de 1979 en su artículo 2° recoge una larga tabla de derechos de la persona y coloca en el tercer inciso de ese artículo a la libertad de conciencia y religión<sup>5</sup>: “Toda persona tiene derecho: A la libertad de conciencia y religión en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas y creencias. El ejercicio público de toda confesión es libre, siempre que no ofenda a la moral o altere el orden público”<sup>6</sup>.

Estamos ante una formulación de la libertad religiosa como derecho fundamental de la persona que protege la esfera interna y vincula libertad religiosa con libertad de pensamiento y opinión, pero también considera importante la dimensión externa de este derecho. Si la primera se garantiza simplemente con la no intervención o intromisión de parte de los poderes públicos o particulares en la conciencia de los ciudadanos, la segunda precisa de unas condiciones que favorezcan una plena y efectiva cumplimentación de esa dimensión externa de la libertad religiosa; condiciones que en muchos casos pasan por el establecimiento de una reglamentación administrativa que permita al ciudadano poner en juego esa dimensión externa de su derecho de libertad de conciencia y religión. E incluso en algunos aspectos el de libertad religiosa alcanza una dimensión prestacional que requiere de los poderes públicos algo más que un *agere licere* y una buena exteriorización.

Pero además, la de libertad de conciencia y religión es una libertad que presenta una doble titularidad, individual o asociada, como señala el artículo 2,3 de la Constitución<sup>7</sup>, siendo el caso que la titularidad colectiva es la que con mayor probabilidad se va a encontrar con algún obstáculo burocrático a la hora de poner en ejercicio la dimensión externa de la libertad religiosa. Los países que han vivido bajo un modelo de confesionalidad más o menos estricto, presentan mayores dificultades para flexibilizar el ejercicio colectivo de

<sup>55</sup> Adopta el texto constitucional peruano la redacción de la Convención americana sobre derechos humanos de ahí que la triada de derechos que se acostumbra a leer en los documentos internacionales de derechos humanos y en textos constitucionales de la segunda mitad del siglo XX –libertad de pensamiento, conciencia y religión- tiene en este caso sólo a dos de los tres protagonistas, pues la constitución de 1979 ha pasado la libertad de pensamiento al inciso 4° de ese artículo 2, modelo que igualmente seguirá el texto de 1993.

<sup>6</sup> La importancia que tiene el derecho de libertad religiosa para el estado democrático y de derecho lo indica el mismo Tribunal Constitucional peruano: “El Tribunal estima conveniente enfatizar que la aparición y consolidación del Estado Democrático de Derecho es fruto de un largo proceso de afianzamiento de los principios de tolerancia y del pluralismo, que planteados inicialmente a partir del ejercicio de la libertad religiosa, después se han fortalecido y cobrado nuevas perspectivas con el reconocimiento y protección de una larga lista de derechos fundamentales, entre los cuales un papel principal le ha correspondido jugar a la libertad de opinión y expresión”. Pleno jurisdiccional 003-2005-PI/TC, sentencia del 9 de agosto de 2006, f.j. 317.

<sup>7</sup> Artículo 2 inciso 3° de la Constitución de 1993 actualmente vigente que es exactamente idéntico al del texto de 1979.



este derecho en su dimensión externa. Son los países que evolucionan de un modelo radical y esencialmente restrictivo de la manera como debe ser entendido el factor religioso en la sociedad<sup>8</sup>, los que más precisan de una norma que pauté el camino a seguir en la fase de transición o evolución hacia un modelo de libertad religiosa que se apoya en la neutralidad del estado hacia la religión, pero desde un enfoque positivo y cooperador hacia el hecho religioso siguiendo eso sí, parámetros de igualdad entre todas las confesiones presentes en su territorio.

Este ha sido el itinerario del Perú que en el siglo XX ha evolucionado de la confesionalidad católica intolerante y restrictiva hacia el ejercicio público del culto no católico<sup>9</sup>, pasando por una etapa de tolerancia bajo la vigencia de la Constitución de 1933<sup>10</sup>, hasta llegar a la fórmula de libertad religiosa en un plano de igualdad bajo un modelo neutralidad y cooperación positiva entre el poder político y religioso en las Constituciones de 1979 y 1993. Por eso mismo hemos indicado en anteriores oportunidades que la formulación constitucional no siempre es suficiente y por eso mismo resultaba conveniente la incorporación de una norma que desarrollase el contenido esencial del derecho de libertad religiosa dentro del ordenamiento jurídico peruano<sup>11</sup>.

### c. *Modificaciones legislativas recientes*

El legislador peruano ha tardado varios años en decidirse a legislar sobre el derecho de libertad religiosa pero no ha estado totalmente ajeno a la problemática que presenta el ejercicio externo del derecho de libertad religiosa, en su dimensión individual y colectiva, aunque con desiguales resultados. No debemos olvidar que la precaria estabilidad económica y política del estado durante los años 80 –que justamente coincide con la entrada en vigencia del modelo constitucional del 79- no fue un escenario especialmente amable para la práctica de parámetros democráticos y de protección de derechos humanos. Y sin embargo desde el año 1978, y durante la etapa de trabajo de la Asamblea constituyente, el Perú se esfuerza en promover su adhesión a los tratados internacionales de derechos humanos<sup>12</sup>, a los sistemas de control y supervisión supraestatal<sup>13</sup>, ayudando de ese modo a perfilar las reglas de juego del nuevo modelo de estado democrático y de derecho.

---

<sup>8</sup> Ya sea el caso ruso que evoluciona de un sistema negador del fenómeno religioso hacia uno de libertad de cultos, o un modelo como el español que evoluciona de la confesionalidad católica hacia un modelo protector de la libertad religiosa en igualdad de condiciones para todos los individuos y entidades, o un modelo como el mexicano que incorpora una reforma constitucional y una ley de asociaciones religiosas y cultos para revertir lo que el principio histórico de separación iglesia-estado había prohibido.

<sup>9</sup> En la Constitución de 1860 hasta la modificación en 1915 del inciso final de su artículo 4°.

<sup>10</sup> Con su libertad de las conciencias aunque todavía bajo una denominación confesional del estado.

<sup>11</sup> Vid. MOSQUERA MONELOS, S. *El derecho de libertad de conciencia y religión en el ordenamiento jurídico peruano*. Palestra. Lima. 2005.

<sup>12</sup> Convención americana sobre derechos humanos (Aprobado por Decreto Ley N° 22231 el 11 de julio de 1978), Pacto internacional de derechos civiles y políticos (Aprobado por Decreto Ley N° 22128, Instrumento de Adhesión, 12 de abril de 1978, depositado el 28 de abril de 1978), Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, (Instrumento de Adhesión, 12 de abril de 1978, depositado el 28 de abril de 1978), entre otros.

<sup>13</sup> Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de derechos humanos (21 de enero de 1981).

El papel de la libertad religiosa en ese nuevo escenario como derecho esencial de la persona humana pasa por una necesaria adaptación de las normas que establecen injustificadas ventajas a la confesión sociológicamente mayoritaria pero que ya no ejerce su papel de confesión de estado<sup>14</sup>. El tema era especialmente delicado en el plano económico y tributario dada la existencia de exoneraciones e inafectaciones a favor de la Iglesia católica y sus entidades confirmada por el Decreto Legislativo N° 626 de 1990, lo que hará que en tanto no se proceda a la adaptación normativa no discriminatoria, casos referidos a lo que aparenta ser un injustificado tratamiento diferenciado lleguen a los tribunales<sup>15</sup>.

El camino de las reformas para adaptar el modelo de estado confesional a uno protector de la libertad religiosa en plano de igualdad con una positiva cooperación con todas las entidades religiosas, avanza a mayor velocidad desde que se pone fin a la inestabilidad política, se afianza la democracia y el estado toma en consideración el factor religioso y comienza a ofrecer herramientas legislativas para hacer frente a las posibles desigualdades del sistema. Encontramos así modificaciones en distintas normas que sustituyen el término iglesias por el más neutro de organizaciones religiosas, se sancionan normas sobre juramentos promisorios en diferentes sectores que respetan la libertad de las conciencias, y se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia<sup>16</sup> que crea una nueva sección de asuntos interconfesionales dedicada a: “Dirigir y coordinar acciones tendentes a promover las relaciones del Poder Ejecutivo y las relaciones del Sector con otras confesiones, distintas a la Católica, cuando así lo establezca el Estado para el fortalecimiento de la libertad religiosa”<sup>17</sup>. Esta norma de 2001 dará el pistoletazo de salida a una serie de cambios de gran relevancia para la completa y efectiva protección de las dimensiones externa y prestacional del derecho de libertad religiosa.

En lógica con ese nuevo cometido de la dirección de asuntos interconfesionales se debe saber con qué entidades o grupos religiosos deberá hablar la nueva dirección, de ahí la necesidad de establecer un sistema de control o registro de las entidades religiosas no católicas. Este registro verá la luz en 2003 con la aprobación del Decreto Supremo N°. 003-2003-JUS en cuyo artículo 2 se establece que: “La Dirección de Asuntos Interconfesionales, deberá implementar el “Registro de confesiones distintas a la Católica”<sup>18</sup> (...) Para tales efectos, se considerarán como confesiones distintas a la católica, a aquellas personas jurídicas que se encuentren debidamente inscritas en los Registros

<sup>14</sup> Para mayor detalle sobre el modelo peruano véase, MOSQUERA MONELOS, S. “Estudio del sistema peruano de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas”, (pp. 265-284) en *Revista Jurídica del Perú*. Vol. 50. 2003.

<sup>15</sup> Como es el caso de la acción que interpone la Asociación de Testigos de Jehová en el Exp. N° 551-98-AA/TC, de 9 de septiembre de 1988. Y también el Exp. N° 1123-99-AA/TC de 15 de junio de 2000 en el que la Misión del Sínodo Evangélico Luterano en el Perú solicita la inaplicación del apartado de una ordenanza municipal que inafecta del pago de arbitrios a las entidades religiosas de la Iglesia Católica, excluyendo a todas las demás organizaciones religiosas.

<sup>16</sup> Decreto Supremo N° 019-2001-JUS (20/06/2001) Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia.

<sup>17</sup> Art. 80 B a) del Decreto Supremo N° 019-2001-JUS.

<sup>18</sup> Registro de confesiones distintas a la católica, (RCDC).



Públicos”<sup>19</sup>. El nuevo registro será reglamentado ese mismo año<sup>20</sup> y comenzará su tarea de registrar las distintas denominaciones que adoptan los cultos en el territorio peruano con notable éxito si verificamos sus estadísticas de trabajo<sup>21</sup>, puesto que ha llegado a dar entrada a 142 entidades religiosas en los 7 años que ha estado operativo<sup>22</sup>. En anteriores oportunidades he mostrado una opinión crítica al sistema de registro creado en 2003 de modo que no ahora momento para reiterar esas opiniones<sup>23</sup>, pero sí para dar la bienvenida al nuevo registro que confiamos sepa reparar anteriores errores.

## *2. La necesidad de ofrecer una adecuada protección al derecho de libertad religiosa*

Los cambios legislativos señalados han sido efectivamente relevantes pero no han podido subsanar todos los problemas y dar respuesta a todas las controversias jurídicas que derivan del ejercicio del derecho de libertad religiosa. Y ello porque han sido cambios menores, que han tenido como objetivo hacer frente a las puntuales incoherencias del sistema, a las lagunas jurídicas o a las contradicciones normativas, pero no han pensado en la libertad religiosa como derecho global, es decir, no han considerado todas las facetas de un derecho que por su misma naturaleza presenta una complejidad singular, para de ese modo dar cabida a todas sus manifestaciones.

Acostumbra a señalarse que el de libertad religiosa es un derecho matriz<sup>24</sup>, sin comprender bien lo que eso significa, y que esa calificación no sólo implica que, el de libertad religiosa es un derecho con variadas formas de manifestar o plasmar su dimensión externa, sino que lo hace utilizando o apoyándose en otros derechos fundamentales. Surgen entonces problemas no siempre bien aclarados en relación al contenido que debemos asignar al derecho de libertad de conciencia y religión, y aparecen sobre todo problemas referidos a los límites en el ejercicio de este derecho, con singular importancia cuando se toca el tema de la objeción de conciencia.

### *a. Aclaración terminológica*

---

<sup>19</sup> Decreto Supremo N° 003-2003-JUS (27/02/2003) que crea el Registro de Confesiones distintas a la Católica, art. 2.

<sup>20</sup> Resolución Ministerial N° 377-2003-JUS (13/10/2003) que implementa el Registro de Confesiones distintas a la Católica y aprueba sus Normas Aplicables.

<sup>21</sup> En 2004 su primer año de funcionamiento ingresaron al RCDC 48 organizaciones religiosas, en 2005 fueron 26, la cifra se redujo a 7 en 2006, 15 en 2007, 12 en 2008, 14 en 2009 y 16 en este pasado año 2010. Además se encuentran inscritas 14 entidades religiosas misioneras, y 1 Federación o unión de confesiones.

<sup>22</sup> Su denominación ha cambiado con la entrada en vigor de la Ley 29635 y se inicia una fase de traslado de inscripciones por lo que será necesario esperar y verificar si las 142 entidades ya inscritas mantienen su condición en el nuevo Registro de Entidades Religiosas.

<sup>23</sup> Véase, MOSQUERA MONELLOS, S. “¿Es posible definir jurídicamente el concepto “confesión religiosa”? La cuestión registral, los nuevos movimientos religiosos y el problema de las sectas”, (pp. 237-266) en *Revista Jurídica del Perú*. Vol. 63. 2005.

<sup>24</sup> Vid. MARTÍNEZ BLANCO, A. *Derecho eclesiástico del estado*. Vol. II. Tecnos. Madrid. 1993, p. 88 y ss.

Aunque la Constitución peruana no utilice la terminología usual para hablar del derecho de libertad religiosa<sup>25</sup> parece conveniente precisar qué significado podemos dar a la triada de derechos que comprende, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, pues de esa consideración se pueden derivar importantes consecuencias para la efectiva regulación y protección de este derecho. En ese sentido podemos entender la libertad de pensamiento como la libertad que tiene –o debería tener- toda persona para ejercitar libremente su pensamiento y dirigirlo hacia la búsqueda de la verdad. En ese plano esencial la libertad de pensamiento enlaza con la idea misma de persona y con un modelo de estado que tiene como seña de identidad la protección de la democracia, la libertad de prensa, la difusión de ideas, la participación política libre, la difusión del pensamiento al nivel más pleno y elevado. Se trata de una faceta o dimensión del derecho de libertad religiosa que presenta un ámbito interno casi absoluto y difícilmente alterable<sup>26</sup> y otra externa, la primera está garantizada con la no intervención y la segunda enlaza con la difusión del pensamiento a través de la comunicación lo que lleva a entender la razón del constituyente peruano, y de otros más, de ubicar la libertad de pensamiento junto a las libertades de información, opinión, y expresión<sup>27</sup>.

Si la libertad de pensamiento es general, la libertad de conciencia es particular e individual, y está referida a la concreta opinión que la persona humana tiene en relación a un postulado de la razón práctica, de tal manera que en esa idea expresa el ejercicio fiel de su libertad de pensamiento, su percepción del bien y del mal y su deseo de actuar en consecuencia. Cuando esta libertad alcanza un plano trascendente y valora el concepto del bien desde el ejercicio de un acto de fe, estamos en el terreno de la libertad religiosa que tiene en el ejercicio del culto su complemento natural en tanto que exteriorización de las creencias en actos públicos y colectivos. Por esta razón el de libertad religiosa es un derecho que presenta una singular complicación para el legislador a la hora de regular su contenido y asignarle protección pues no sólo debe prestar atención a su dimensión interna, individual y objetiva, sino también a su dimensión externa, colectiva, subjetiva y en muchos casos prestacional<sup>28</sup>.

De la visión que el legislador tiene del derecho de libertad religiosa en su dimensión objetiva se deriva su actitud hacia el hecho religioso, el modelo de relaciones con las entidades religiosas, el enfoque positivo o no hacia el hecho religioso, e incluso la posibilidad de prestar apoyo para la implementación de esa faceta prestacional del derecho que exige una mayor implicación de los poderes públicos; de la visión que ofrece el legislador en relación a la dimensión subjetiva del derecho de libertad religiosa se van a derivar las consecuencias prácticas para el ejercicio del culto, el derecho que tiene el

<sup>25</sup> Mantenemos la denominación ya clásica de llamar derecho de libertad religiosa a lo que en realidad es un derecho global que nace de la combinación aleatoria de factores que están insertos en sus tres variables, pensamiento, conciencia y religión.

<sup>26</sup> Aunque la manipulación de la información, la censura, la práctica antidemocrática se pueden convertir en límites previos que condicionan o imposibilitan su ejercicio.

<sup>27</sup> Art. 2,4 de la Constitución de 1993.

<sup>28</sup> Como ha señalado el TC español en STC. 101/2004, de 2 de junio.



creyente de creer y actuar conforme a sus creencias, sabiendo eso sí que como todo derecho el de libertad religiosa también tiene su contenido esencial y sus límites y habrá que poner en juego los mecanismos de garantía cuando ese ejercicio sea injustificadamente limitado.

*b. La libertad religiosa para el TC*

El alto tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre ese contenido esencial asignado al derecho de libertad de conciencia y de religión recogido en el artículo 2,3. Aunque son pocas sentencias no queremos dejar de mencionarlas por el valor agregado que han dado al texto constitucional especialmente durante la etapa en que el derecho de libertad religiosa no contó con una norma de desarrollo.

El tipo de cuestiones relativos al derecho de libertad religiosa que han llegado al TC han comenzado con casos en los que el tribunal ha dado respuesta al pedido de las partes con argumentos técnicos que han obviado el análisis de fondo sobre el contenido del derecho de libertad religiosa; así por ejemplo, el EXP N° 296-96-AA/TC de 30 de septiembre de 1998 en el que se estudia una vulneración del derecho al culto y no discriminación entre entidades religiosas en un caso en que se cuestiona una resolución administrativa que afecta en uso un terreno municipal para la construcción de una capilla evangélica que va a estar ubicada frente a una iglesia católica, o el EXP N°. 464-98-AA/TC de 29 de diciembre de 1998 en el que se demanda al Arzobispado de Lima para que entregue copia de un expediente de nulidad matrimonial canónica, una cuestión técnica en un caso, y el límite de competencia en el otro<sup>29</sup> hacen que el TC no llegue a tocar el fondo del asunto.

Por vez primera el tribunal habla del contenido del derecho de libertad religiosa en el EXP. N°. 0895-01-AA/TC de 19 de mayo de 2002 y lo hace para concluir la existencia de un derecho a la objeción de conciencia que deriva del contenido constitucionalmente reconocido al derecho de libertad de conciencia y religión. Analiza con detalle las dimensiones y contenidos de este derecho con no siempre pleno acierto<sup>30</sup>, desaprovechando así una oportunidad singularmente propicia.

Muy interesante será el siguiente caso que sobre libertad religiosa analiza el TC, en el EXP. N° 3283-2003-AA/TC de 15 de junio de 2004 en el que a raíz de una norma que dispone la prohibición de venta de alcohol en los días de Semana Santa se plantea la necesidad de que

---

<sup>29</sup> Al igual que sucede en el EXP. N° 1004-2006-PHD/TC, de 17 de abril se tramita ante el TC un pedido de habeas data contra el Arzobispado de Lima solicitando que los datos que obran en sus registros sean eliminados, a lo que el TC no puede contestar sino indicando que mediante esta acción de garantía constitucional no se puede exigir a la Iglesia Católica que emita decreto arzobispal mediante el cual se declare tal condición, pues esta pretensión no se halla amparada por el derecho constitucional y no se encuentra comprendida dentro del compendio reconocido como derechos protegidos a través del proceso de hábeas data”, f.j. 9.

<sup>30</sup> Para más detalle sobre esta sentencia puede verse, MOSQUERA MONELOS, S. Un conflicto entre conciencia y ley en el ordenamiento peruano: comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de agosto de 2002”, (pp. 469-509) en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura*. Vol. 5. 2004.

el alto tribunal hable sobre el modelo peruano de relaciones iglesia- estado y sobre el contenido que debe ser asignado al derecho de libertad religiosa.

En otras oportunidades el TC ha debido pronunciarse de modo indirecto sobre libertad religiosa cuando por ejemplo le han presentado un hábeas corpus contra el Hospital Dos de Mayo por tener retenido un cadáver con la consiguiente violación del derecho a la libertad religiosa de sus familiares, en la dimensión externa que comprende el derecho a recibir sepultura según los ritos de la confesión que uno profesa<sup>31</sup>. Otra oportunidad para hablar de libertad religiosa en un pedido de hábeas corpus ha sido en el caso del recluso Víctor Polay Campos que solicitaba ser transferido a un nuevo centro penitenciario pues entre otras cosas en la Base Naval del Callao se estaba violando su derecho a la libertad de culto en la dimensión que refiere al derecho a recibir asistencia religiosa<sup>32</sup>.

En varias sentencias el TC ha estudiado la libertad de conciencia de la mano de la libertad de pensamiento y de opinión, y también como lesión accesorio al derecho a la educación. Y ya muy recientemente ha podido pronunciarse sobre la improcedencia de la inscripción de una persona física en el Registro de confesiones distintas a la católica<sup>33</sup>, y sobre la impugnación de un acuerdo adoptado por una logia masónica bajo argumentos de haber lesionado la libertad de conciencia del demandante<sup>34</sup>. No se trata de un bagaje ingente pero al menos este grupo de sentencias han dado la oportunidad al TC de precisar y delimitar con más o menos acierto, los límites del derecho de libertad religiosa.

### 3. *¿Para qué sirve una ley de libertad religiosa?*

El TC ha realizado la tarea de interpretación del contenido del derecho de libertad religiosa apoyándose en doctrina y jurisprudencia comparada dada la ausencia de una ley de desarrollo. Considerando el hecho de que el de libertad religiosa es un derecho que puede presentar una formulación especial, vinculando razones históricas, condiciones sociológicas y políticas que explican y justifican un cierto margen de apreciación nacional, no siempre resulta adecuada la traslación directa de una norma siguiendo parámetros de comparación jurídica, pues lo que funciona en un modelo de relaciones iglesia-estado foráneo no siempre es trasladable de modo directo al sistema propio. De ahí la importancia de regular la singularidad del hecho religioso nacional, sabiendo que la libertad religiosa es un derecho de contenido básico que por supuesto coincide en su esencia en toda regulación nacional e internacional, pero su aplicación a la realidad social, cultural, histórica y política concreta puede requerir de precisiones y matices.

Considerando que el de libertad religiosa es además un derecho matriz como ya se ha indicado, que utiliza a otros derechos para alcanzar su plenitud y materializar todas sus facultades, difícilmente podremos estar satisfechos con una regulación sesgada y dispersa

<sup>31</sup> EXP. N°. 0256-2003-HC/TC, de 21 de mayo de 2004.

<sup>32</sup> EXP. N°. 2700-2006-PHC/TC, de 23 de marzo de 2007.

<sup>33</sup> EXP. N°. 5075-2006-PA de 13 de abril de 2007.

<sup>34</sup> EXP. N°. 02096-2010-AA de 7 de octubre de 2010.



de este derecho, siendo deseable que ese haz de facultades cuente con una regulación propia que aclare y uniformice en la medida de lo posible, las reglas de ejercicio de este derecho. De ahí la conveniencia de contar con una ley de libertad religiosa a ser posible, una ley clara y sencilla que indica al operador jurídico cuál es el contenido y dónde está el límite de ese derecho. Indudablemente los problemas derivados del ejercicio del derecho de libertad religiosa no van a desaparecer con la simple aprobación de la ley que delimita su contenido, pero será más sencillo para los particulares encontrar argumentos jurídicos que apoyen sus pretensiones basadas en el legítimo ejercicio de este derecho.

Si todo lo dicho hasta ahora es verdad, es opinión personal considerar que los mayores beneficios que se van a derivar de la nueva ley 29635 de libertad religiosa no están destinados a los titulares individuales de este derecho si no a los titulares colectivos. Ya hemos establecido que el de libertad religiosa es un derecho que alcanza su plena protección en el orden interno con la garantía de no intervención y no coacción por parte de los poderes públicos y particulares, y que es en su dimensión externa en la que las cosas pueden comenzar a complicarse. Pues bien, es en esta dimensión externa donde la titularidad colectiva de este derecho se pone en juego, de tal modo que son las organizaciones religiosas presentes en el territorio del estado las que solicitan a los poderes públicos libertad de establecimiento, libertad de expresión, ejercicio de proselitismo, culto público, creación de templos, prestaciones económicas, libertad para crear centros educativos, reconocimiento de títulos, libertad de imprenta y difusión de ideas y creencias, etc. Para que estas organizaciones religiosas puedan llevar a la práctica esos derechos deben darse condiciones que afectan a sectores de la administración pública, a normas de organización y funcionamiento en muy distintos niveles y sectores y que exigen del estado una reflexión seria sobre el modelo de relaciones que quiere tener con las entidades religiosas, empezando por un punto básico y esencial ¿qué cosa es una entidad religiosa?

El legislador peruano empezó a construir su modelo iglesia-estado por ahí, catalogando y registrando a las entidades religiosas que operaban en su territorio, pero lo hizo sin plantearse las consecuencias que esa catalogación tendría a efectos de dar cumplimiento al principio constitucional de colaboración con las entidades religiosas recogido en el art. 50 de la actual Constitución. Considerando las consecuencias que ha tenido la apertura de un sistema de registro de confesiones religiosas sin contar con una norma marco, como la que ahora ha visto la luz, que indique el destino final que tiene tal inscripción, podemos afirmar que con su anterior regulación del RCDC el legislador peruano se precipitó y se equivocó, y confiamos que ahora sepa rectificar y corregir esos errores. En mi opinión esa y no otra es la principal finalidad de esta ley de libertad religiosa, servir de marco operativo para el eventual establecimiento de relaciones de colaboración –siguiendo el sistema de los convenios de colaboración de los modelos de cooperación- con aquellas entidades religiosas que, estando inscritas en el registro hayan adquirido notorio arraigo y ofrezcan garantías de estabilidad y permanencia en el país.

Se han podido escuchar comentarios que daban la bienvenida a esta norma pues en su opinión vendría a poner fin a la confesionalidad del estado peruano, olvidando que el Perú ya no es un estado confesional desde que la Constitución de 1979 dejó de mencionar ese

aspecto, y que en todo caso, la confesionalidad sociológica que indica la existencia de elevados niveles de religiosidad –sobre todo cristiana- en la sociedad peruana, no puede modificarse por ley, el derecho jamás se adelanta sino que precede al factor social.

Una ley que pacte el modelo de relaciones iglesia-estado, que uniformiza el contenido del derecho de libertad religiosa, es lo más conveniente y al parecer el legislador peruano lo ha logrado promulgando una ley sencilla, relativamente breve y clara a la que damos la bienvenida. Pero es importante aclarar que una ley de libertad religiosa no es lugar para reivindicaciones ni para peleas políticas o ideológicas, estamos ante un instrumento jurídico que trata de dotar de contenido a un derecho constitucional y por tanto debe hacerse una regulación y aplicación seria, desprovista de ideologizaciones, odios o amiguismos.

#### 4. Características de la Ley peruana

##### a. Mejoras incorporadas

Se han señalado de modo general, las ventajas que en abstracto puede tener una ley de libertad religiosa y también alguna de las que intuimos a la Ley 29635, pero es importante visualizar que el camino hasta llegar a esta regulación no ha sido sencillo y varios han sido los proyectos presentados, revisados, modificados, consensuados hasta llegar al texto actual. Creo que es importante mencionarlos para comprender que estamos ante un tema complejo y que aún con los posibles defectos, el texto aprobado ha sido sobradamente negociado y consensuado. En un muy breve repaso del itinerario legislativo que la ley de libertad religiosa ha tenido en el Perú encontramos en Proyecto de Ley N°. 1006/2006-CR presentado por la cédula parlamentaria aprista, denominado “Ley de libertad e igualdad religiosa”, el Proyecto N° 2395/2007-CR presentado por la congresista María Cleofe Sumire de Conde, denominado “Ley de igualdad de las creencias religiosas andinas y amazónicas”, y el Proyecto N° 2560/2007-CR, presentado el congresista Raúl Castro Stagnaro, integrante del grupo parlamentario Unidad Nacional, denominado “Proyecto que propone la ley sobre el ejercicio de la libertad religiosa”.

A su vez el Ministerio de Justicia<sup>35</sup> ha contado con una mesa de trabajo sobre relaciones entre el estado y las confesiones distintas a la católica<sup>36</sup>, presenta un anteproyecto de Ley sobre libertad religiosa que revisa y propone una nueva redacción en algunos puntos. Un dictamen de la ley de libertad religiosa es aprobado en la sesión de 1 de julio de la Comisión de Constitución del Congreso, y de ese modo en diciembre de 2009 se da registro a un texto sustitutorio que nace del dictamen recaído en los proyectos de ley 1008/2006-

<sup>35</sup> Que como ya se ha indicado cuenta ahora con una dirección de asuntos interconfesionales encargada de impulsar las relaciones con las confesiones no católicas.

<sup>36</sup> Constituida por Resolución Ministerial N°. 070-2005-JUS.



CR y 2560/2007-CR<sup>37</sup>. Texto que conocerá de una nueva modificación febrero de 2010 para finalmente ver la luz como Ley N°. 29635 el 16 de diciembre de 2010.

No es nuestra intención recorrer con detalle ese camino legislativo pero si queremos apreciar las virtudes del texto finalmente aprobado por eso es importante destacar las mejoras que tiene el texto aprobado con respecto a anteriores versiones que hemos conocido:

-Utiliza la terminología constitucional del artículo 2 inciso 3 evitando de ese modo confusiones que se daban en las anteriores versiones,

-Elimina la mención a la laicidad del estado, término que no aparece en la Constitución y que tampoco refleja la realidad del modelo peruano que es un modelo de cooperación positiva y no de laicidad,

-Elimina el término igualdad de la denominación de la ley, esta debe ser una ley de libertad religiosa siendo la igualdad uno de los derechos en los que se apoya la libertad para alcanzar su pleno desarrollo, pero sin que sea posible que por ley se modifique<sup>38</sup> la realidad sociológica a la que la norma se aplica,

-Elimina la sanción económica por impedir el ejercicio de la libertad religiosa, en lo que resultaba ser una interpretación rigorista de los mecanismos de que dispone el derecho para hacer efectiva esta libertad,

-Reformula el funcionamiento y esencia del sistema de registro, en lo que confiamos será ahora la pieza esencial del futuro sistema de relaciones del estado con las confesiones religiosas,

-Recupera la mención a las expresiones religiosas de los pueblos andinos, amazónicos y también afroperuanos que estaba en el proyecto 2365-2007-CR y no había pasado al dictamen aprobado en la Comisión de Constitución,

-Elimina de la ley aspectos que deben estar en la regulación de desarrollo reglamentario o en normas específicas, como por ejemplo las cuestiones técnicas sobre donaciones y beneficios tributarios,

-Suaviza el tratamiento dispensado a la objeción de conciencia, la define sin llegar a condicionar de forma general su funcionamiento y operatividad como derecho,

-Establece con claridad y precisión cuáles son los límites al ejercicio de este derecho,

-Ofrece una adecuada definición del concepto entidad religiosa,

-Reformula el funcionamiento y denominación del Registro de Confesiones, que nunca debió llamarse así, no lo elimina sino que reconduce su naturaleza y funciones,

---

<sup>37</sup> Con olvido hasta ese momento del Proyecto 2395/2007 que planteaba la inclusión de las creencias religiosas andinas y amazónicas.

<sup>38</sup> Como parece desear algún grupo religioso que se ha mostrado crítico al texto finalmente aprobado.

- Sanciona la igualdad de las personas titulares individuales del derecho de libertad religiosa, al tiempo que reconoce la diversidad religiosa<sup>39</sup>,
- Se adapta a la realidad legislativa ya existente,
- Evita redacciones que resultaban inflexibles o impositivas y no tomaban en consideraciones factores externos<sup>40</sup>,
- Ha incorporado el concepto de “notorio arraigo” como fórmula para medir la presencia histórica y el peso sociológico de las entidades religiosas y poder pactar acuerdos con ellas,
- Protege todas las dimensiones del derecho de libertad religiosa,
- Y recoge una mención expresa al problema de la exoneración del curso de religión católica<sup>41</sup>.

#### *b. Recomendaciones de cambio*

Es indudable que estamos ante un proyecto bueno pero perfectible, y por eso no podemos hacer otra cosa que mencionar aquellos aspectos de la ley que en nuestra opinión son mejorables. Algunos podrán revisarse en su desarrollo reglamentario, otros estarán condicionados a la aplicación e interpretación que los operadores jurídicos hagan de esta norma.

- Debería haber incluido expresamente un artículo que indicase que estamos ante un modelo de no confesionalidad del estado,
- No utiliza los conceptos de independencia y autonomía<sup>42</sup>, en lo que hubiese sido un modo de establecer la línea de desarrollo del modelo de relaciones entre estado y confesiones, que se desea alcanzar siguiendo los dictados del texto constitucional,
- Confunde la redacción en presente y futuro en algunos artículos<sup>43</sup>,

---

<sup>39</sup> Sancionar la igualdad material entre las entidades religiosas haría que la ley forzase la realidad.

<sup>40</sup> Por ejemplo, en la obligación que se establecía en anteriores redacciones a que el empleador tomase como derecho absoluto del trabajador su derecho al día de descanso sagrado sin considerar como ahora hace el artículo 3, inciso f, que es esencial “armonizar los derechos de los trabajadores con los de la empresa o administración pública para la que se labore”.

<sup>41</sup> Aunque ahora se abre una etapa de debate en tanto no haya un acuerdo específico que asigne carga docente religiosa a las entidades no católicas, siendo ésta una de las materias que con seguridad deberá formar parte del desarrollo reglamentario de la ley; desarrollo que deberá hacerse sin perjudicar a ninguna de las dos partes, ni a los alumnos no católicos que no podrán ver reducido sus promedio académico por la ausencia de un nota en su expediente, ni a los alumnos católicos en la eventualidad de que se opte por convertir la hora de religión en hora de estudio como se hizo en algunas etapas del modelo español, con la ventaja que eso supondría para los promedios de esos alumnos con más horas de estudio en materias generales.

<sup>42</sup> Al igual que hace la Constitución y el Acuerdo de cooperación con la Iglesia católica



-Varias cuestiones que están en la ley son en realidad temas para el desarrollo reglamentario<sup>44</sup>,

-Tiene en el artículo 6 una redacción que colisiona con lo dispuesto más adelante en el artículo 14 de la ley, y es que el ejercicio colectivo del derecho de libertad religiosa no puede estar condicionado a la debida inscripción en el Registro de entidades religiosas pues el fundamento de esos derechos está en la Constitución siendo la inscripción meramente declarativa e importante a efectos de los pactos de colaboración no se puede derivar de ella las consecuencias que dice el artículo 6<sup>45</sup> -sería deseable tomarlo en consideración a efecto de la legislación que desarrolle esta ley-,

-Era innecesaria la disposición complementaria final segunda pues es evidente que una norma interna no tiene capacidad para modificar un tratado internacional,

-Era igualmente innecesaria la disposición complementaria final tercera pues su contenido está inserto en la dimensión educativa del derecho de libertad religiosa que reconoce el artículo 7 de la ley<sup>46</sup>,

-Ha hecho desaparecer de la ley a la Comisión asesora de libertad religiosa del texto constitucional, en lo que esperamos sea un error subsanable<sup>47</sup>.

Son pocas consideraciones negativas hacia una norma que ha hecho el esfuerzo de acercarse a la brevedad y la sencillez evitando terrenos pantanosos por los que era mejor no transitar<sup>48</sup>.

## 5. Conclusiones

En conclusión, puede decirse que estamos en presencia de una buena ley, sencilla y relativamente breve, que ha sabido evitar algunos temas peligrosos aunque ha perdido la oportunidad de precisar aspectos que eran de importancia sobre todo para aclarar el tipo de modelo de relaciones iglesia-estado que va a funcionar a partir de ahora. No perdemos la esperanza de que en su desarrollo e interpretación se visualicen esos objetivos.

---

<sup>43</sup> Creemos que para evitar la redacción en futuro en el artículo 4 referida a la objeción de conciencia que lo dotaría de una mayor eficacia si estuviese redactado en futuro, elimina también el futuro en otros artículos, como por ejemplo en el 3 inciso c, que debería estar redactado en futuro y no en presente.

<sup>44</sup> Por ejemplo, la cuestión del día de descanso por culto, o la modalidad de exoneración del curso de religión, temas fiscales, o el reconocimiento de los títulos académicos que expiden los centros educativos administrados por una entidad religiosa.

<sup>45</sup> ¿O es que acaso podrá impedirse que una entidad religiosa no inscrita divulgue y propague su propio credo?

<sup>46</sup> Mencionar expresamente estas entidades en la disposición final tercera obligará a tomar expresamente en consideración las que ahora o a futuro pueden llegar a existir.

<sup>47</sup> En caso contrario sería preocupante pues podríamos estar ante una actividad administrativa de control que asuma la competencia de dar entrada a las entidades religiosas y lo haga con base en criterios discrecionales.

<sup>48</sup> Sería bueno que la ley sirva para superar errores como los que ha tenido el TC separando libertad de conciencia vinculada a la libertad de ideas, y libertad religiosa vinculada a la libertad de creencias para derivar la objeción de conciencia de la primera cuando la principales causales que justificar el incumplimiento del deber jurídico por razones de conciencia son las que enlazan al derecho de libertad religiosa, es decir, las que implican libertad de creencias.

Es lógico escuchar críticas a la norma cuando de ella se esperaba un cambio radical, desconociendo que por ley no se cambia a la sociedad. Será una tarea de los operadores e intérpretes de esta norma saber sacar de ella el máximo partido y rendimiento, utilizándola para cubrir las lagunas y resolver los problemas que la cuestión religiosa tiene pendientes en el ordenamiento peruano. En ese sentido resulta óptimo contar con esta norma porque da luces al operador jurídico para saber que debe hacer cuando se le presente un conflicto en el que esté en juego una de las dimensiones de este derecho.

Crear instrumentos que ayuden a hacer efectivo el principio de colaboración recogido en el artículo 50 de la Constitución actual deberá ser una labor prioritaria para esta norma, sabiendo que un país que promueve su diversidad religiosa es un país que protege su estabilidad democrática. La religión es un factor social positivo y así lo ha entendido el constituyente peruano, de ahí que la labor del intérprete sea adecuar las normas a la realidad social que tiene ante sí. El Perú no es un estado laico, es un estado con una gran diversidad que valora positivamente su patrimonio cultural, e igualmente debe valorar la riqueza religiosa que atesora dado que el factor de conexión entre religión y cultura es innegable.

Por ese motivo es de especial importancia recordar que el hecho religioso responde a un modelo histórico, a una concreta evolución de la sociedad y a la realidad del estado en cada momento, de poco o nada sirve la copia y la inspiración comparada pues al contacto con los derechos de la identidad cultural la cuestión religiosa toma matices propios y singulares. Recomendable es por tanto visualizar el modelo propio con sus virtudes y defectos y poner los medios para subsanarlos, sabiendo que los problemas que afectan a la religión son problemas que conectan con ese núcleo esencial de la persona humana y todo lo que el legislador y el operador jurídico pueda hacer para ponerles remedio será siempre una labor en beneficio del bien común.

