

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado



Proyecto de Ley N° 1264/2016-CR

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista **Marco Arana Zegarra**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

### FORMULA LEGAL

**El Congreso de la República  
Ha dado la Ley siguiente:**

#### **LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS, 6º, 9º, 13º, 43º Y 50º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EXPLICITAR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LAICIDAD DEL ESTADO**

**Artículo Único.- Modificación de los artículos 6º, 9º, 13º, 43º y 50º de la Constitución Política del Perú.-** Modifíquense los artículos 6º, 9º, 13º, 43º y 50º de la Constitución Política del Perú con el siguiente tenor:

*"Artículo 6º.-* La política nacional de población **es laica** y tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuadas y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud. (...)"

*"Artículo 9º.-* El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural, **laica** y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud."

*"Artículo 13.-* La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo. **La educación pública es laica.**"

*"Artículo 43º.-* La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es **laico**, uno e indivisible.  
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."

Proyecto de ley de reforma constitucional para explicitar el principio de laicidad del Estado

**"Artículo 50°.- Dentro de un régimen de igualdad, laicidad y libertad religiosa, el Estado reconoce a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas prestándoles su colaboración de acuerdo a ley.  
El Estado reconoce el importante rol histórico, cultural y moral de la Iglesia Católica y de otras confesiones en la formación histórica del Perú."**

Lima, abril de 2017



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
REPUBLICA DEL PERÚ  
Grupo Parlamentario el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad  
**MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA**  
Ejecutivo Portavoz Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad



**JORGE ANDRÉS CASTRO BRAVO**  
Congresista de la República



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
REPUBLICA DEL PERÚ  
**WILBERT ROZAS BELTRÁN**  
Congresista de la República


91



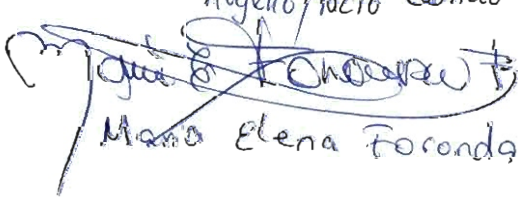
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
REPUBLICA DEL PERÚ  
HUMBERTO MORALES RAMÍREZ  
**HUMBERTO MORALES RAMÍREZ**  
Congresista de la República



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
REPUBLICA DEL PERÚ  
**MARCO ARANA ZEGARRA**  
Congresista de la República



Rogelio Facto Castillo



María Elena Foronda

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 21 de ABRIL del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1264 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de CONSTITUCION y REGLAMENTO

JOSE F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA



JORGE ANDRES CASTRO BRAVO  
Congresista de la República

HUMBERTO MORALES RI  
Congresista de la República

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS<sup>1</sup>

### I. Fundamentos de la iniciativa legislativa

#### Precisiones terminológicas

Conocida históricamente como "separación Iglesia-Estado" y algunas veces como "secularización" o como "laicismo", el principio de laicidad exhibe una variada polisemia que no deja de ser problemática.

**Desde un punto de vista jurídico, la laicidad es un principio *informador*** del conjunto del ordenamiento jurídico peruano, es decir, constituye un "horizonte teleológico" hacia el cual deben orientarse la legislación, la jurisprudencia y las políticas públicas del Estado en lo relativo a su posición frente al fenómeno religioso. Su carácter de *informador* le viene a partir de que es una concreción de los valores superiores del sistema jurídico en relación al hecho religioso, siendo expresión de un sistema axiológico común de la sociedad que se proyecta sobre el ordenamiento jurídico.

**Pero además de informador, el principio de laicidad es ante todo un principio *constitucional*** ya que el Estado de Derecho funda su origen en la progresiva diferenciación y separación orgánica entre la Iglesia Católica y el Estado que antaño se encontraban fuertemente vinculadas y organizadas de manera mutuamente dependiente, fusionando algunas veces sus propias instituciones. Es decir, la progresiva separación Iglesia-Estado dio origen histórico al contemporáneo Estado de Derecho basado en la supremacía de la ley y de la *constitución* de una estructura autónoma, independiente, separada y especializada de funcionarios públicos seculares. Por lo tanto, hablar de Estado y más aún de una forma específica de Gobierno como la republicana, es hacerlo del Estado laico por su misma definición.

**El contenido de la laicidad como principio jurídico** no es incierto ni indeterminado sino que se encuentra bien reconocido en el ordenamiento jurídico de los Estados e inclusive ha sido objeto de pronunciamientos por parte de Tribunales internacionales como el caso de la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Leyla Sahin contra Turquía* en el que afirmó que "*la laicidad (es) con toda seguridad uno de los principios fundadores del Estado que encaja con la supremacía del derecho y el respeto de los derechos humanos y de la democracia*".

En nuestro hemisferio, en diversas cortes constitucionales nacionales ha habido pronunciamientos sobre el principio de laicidad como por ejemplo en la paradigmática Corte Constitucional de Colombia, la cual en una de las diversas sentencias en las que se basa en el principio de laicidad como principio constitucional, la No. T-453/12 de junio de 2012, dicha Corte estimó oportuno "*recordarles a las autoridades judiciales que, en el ejercicio de sus funciones, están obligadas a respetar el principio de laicidad que caracteriza al Estado colombiano y que se materializa en la imposibilidad de que sus autoridades adhieran o promuevan determinada religión, o adopten cualquier conducta que desconozca el pluralismo, la coexistencia igualitaria y la autonomía de las*

<sup>1</sup> Este proyecto de ley y su exposición de motivos se basa en una propuesta elaborada por Marco Huaco Palomino, profesor universitario y asesor parlamentario que puede verse en: <http://marcohuaco.blogspot.pe/> (última revisión el 18 de abril del 2017).

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

*distintas confesiones religiosas consagrados por la Carta Política". En la sentencia T-832/11 afirmó asimismo que "el Estado colombiano tiene un carácter laico lo cual implica que es neutral frente a la promoción de las diferentes religiones que existen en el país, asegurando de esa forma el pluralismo, la coexistencia igualitaria y la autonomía de las distintas confesiones religiosas".*

También el Tribunal Constitucional peruano ha aludido a dicho principio en su sentencia No.7435-2006-PC/TC en el que manifestó que el artículo 50° de la Constitución *"reconoce la independencia y autonomía del Estado frente a las iglesias, esto es, el carácter laico del Estado Peruano"*. Luego en la sentencia No. 05680-2009-PA/TC, el TC se explayó señalando que *"si la libertad religiosa es asumida a título de atributo fundamental, cabe preguntarse cómo es que se conciben sus alcances en el contexto de un modelo constitucional como el peruano, en el que, como ya se ha consignado, existe un Estado Laico, garante de dicha libertad, y un compromiso de cooperación de dicho Estado específicamente en favor de la religión católica", y que "el nexo entre Iglesia Católica y Estado puede existir como factor histórico, cultural y moral, pero no supone identificación ni asunción de postura oficial alguna, ya que el Estado peruano es laico y no confesional."* En la referida sentencia el TC concluyó que *"la figura del Estado Laico establecido en el artículo 50° de la Constitución del Estado es consecuencia del principio-derecho igualdad, en consonancia con el derecho a la libertad religiosa, erigiendo el Estado como aquel ente impedido no solo de tener alguna injerencia ilegítima en el ejercicio del derecho a la libertad religiosa sino también de imponer u obligar el profesar determinada religión con todo lo que ello implique. En conclusión el Estado en este tema es neutral, es decir no tiene adhesión alguna a un credo religioso determinado."*

Finalmente, en la sentencia No.06111-2009-PA/TC, el Tribunal Constitucional volvió a referirse al carácter laico del Estado peruano, esta vez desarrollando ampliamente el concepto que tenía del principio de laicidad de la siguiente forma:

#### *"El principio de laicidad del Estado*

*23. Conforme a lo prescrito en el artículo 50° de nuestra Norma Fundamental: "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"; puntualizándose asimismo que "El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas".*

*24. Se aprecia del dispositivo citado que, a diferencia de lo que sucede en algunos otros modelos constitucionales en los que puede observarse la presencia de Estados confesionales sustentados en una determinada religión, el modelo peruano no opta por dicha variante, sino que nuestro Estado se encuentra formalmente separado de toda confesión religiosa, y por tanto, no proclama como oficial religión alguna, consagrando, en el citado artículo 50° de la Constitución, el principio de laicidad del Estado, conforme al cual el Estado declara su "independencia y autonomía" respecto de la Iglesia católica o cualquier otra confesión religiosa. Se trata, por consiguiente, de un Estado típicamente laico o aconfesional, en el que si bien se proclama y garantiza la libertad religiosa, no se asume postura a favor de ninguna confesión en particular.*

*25. Según el principio de laicidad, el Estado se autodefine como laico o ente radicalmente incompetente ante la fe y la práctica religiosa, no correspondiéndole ni coaccionar ni siquiera concurrir, como un sujeto más, con la fe religiosa de los ciudadanos.*

*Mientras el Estado no coaccione ni concurra con la fe y la práctica religiosa de las personas y de las confesiones, por mucha actividad de reconocimiento, tutela y promoción del factor religioso que desarrolle, se comportará siempre como Estado laico.*

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

26. *Lo que sí es importante matizar, y el modelo constitucional se esfuerza en hacerlo, es que aunque no existe adhesión alguna respecto de ningún credo religioso en particular, nuestro Estado reconoce a la Iglesia Católica como parte integrante en su proceso de formación histórica, cultural y moral. Interrogarse en torno del porqué de tal proclama no es, por otra parte, intrascendente, habida cuenta de que desde los inicios de nuestra vida republicana (e incluso antes) la religión católica ha sido decisiva en el proceso de construcción de muchos de nuestros valores como sociedad. Sólo así se explica que buena parte de nuestra Constitución Histórica coincida con referentes notablemente desarrollados por el pensamiento católico (como ocurre con la dignidad, por ejemplo).*

27. *Que exista un reconocimiento expreso en torno a la importancia indudable que ha tenido la religión católica en el desarrollo de nuestras tradiciones como nación no impide, sin embargo, que desde el Estado se proclame el pluralismo religioso, pues, como ya se ha señalado, nuestro modelo constitucional ha optado por la aconfesionalidad, lo que supone no sólo una postura neutral sino, y por sobre todo, garantías en igualdad de condiciones para todas las confesiones religiosas y para quienes comulguen con ellas.*

28. *Ahora bien, esta radical incompetencia del Estado ante la fe no significa que, con la excusa de la laicidad, pueda adoptar una actitud agnóstica o atea o refugiarse en una pasividad o indiferentismo respecto del factor religioso, pues, en tal caso, abandonaría su incompetencia ante la fe y la práctica religiosa que le impone definirse como Estado laico, para convertirse en una suerte de Estado confesional no religioso. Así, tanto puede afectar a la libertad religiosa un Estado confesional como un Estado "laicista", hostil a lo religioso."*

Por ende, no se trata de un principio cuyo contenido sea un misterio o enigma para el derecho constitucional, tal como sucede con otros principios informadores del derecho constitucional peruano como por ejemplo el principio de igualdad.

El principio de laicidad se configura por tanto, por los siguientes elementos mínimos esenciales:

a) la llamada "separación Iglesia-Estado" que consiste en una separación orgánica y de funciones, así como una autonomía administrativa recíproca entre agrupaciones religiosas y Estado (o dicho en términos de la Constitución de 1993, "un régimen de independencia y autonomía" mutuas),

b) el fundamento secular (no *secularista*<sup>2</sup>) de la legitimidad y de los fines y valores últimos del Estado y del Gobierno,

c) la inspiración secular de las normas legales y políticas públicas estatales,

d) la neutralidad o imparcialidad valorativa ante las diferentes cosmovisiones ideológicas, filosóficas y religiosas existentes en la sociedad (neutralidad que no significa *vaciedad valorativa*, sino *imparcialidad* hacia las diferentes creencias)<sup>3</sup>, y

e) la inconcurrencia del Estado en manifestaciones de fe o convicción ideológica junto con los individuos.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Cuando aludimos a "secularidad" de los fundamentos deontológicos, ontológicos y normativos del Estado, no significamos con ello que los aportes religiosos sean excluidos ni sean totalmente ajenos a la conformación de tales fundamentos sino que —con el advenimiento del pluralismo— la definición de éstos ya no dependen *única y exclusivamente* de legitimidades religiosas —y menos eclesásticas— para ser construidos, interpretados y desarrollados sino que se suman a todos los existentes en la cultura e inclusive se llegan a secularizar y sólo desde ese proceso es que aportan a los valores públicos.

<sup>3</sup> Pues la comunidad política debe responder a una constelación de valores propios y plenamente secularizados. Por eso, entre tales valores no se encuentra la protección y el fomento de la religión como objeto en sí mismo positivo, sino la garantía y la promoción de la libertad de los individuos y de los grupos.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

Así, la laicidad se distingue de la "separación Iglesia-Estado" la cual es uno de sus elementos pero no agota toda su definición en ella. Puede haber separación orgánica entre Iglesia-Estado (es decir, mutua autonomía e independencia institucionales) sin que haya laicidad, lo que sucede cuando ambas entidades son independientes pero responden a los mismos valores religiosos como sucedía en muchos Estados republicanos latinoamericanos hasta comienzos del siglo XX que prohibían el ejercicio de toda religión que no fuera católica y tenían "religión oficial" aunque formalmente la administración pública y la eclesiástica estuvieran "separadas".

Así pues no basta la separación para definir a un Estado laico. Es necesario que el Estado se funde en un principio secular de gobierno (en el sentido de *no religioso*) que de este modo pueda convocar e incluir sin discriminación a todos los miembros del Contrato Social en los que se origina dicho Estado. En esa línea es que la Constitución Peruana del Perú declara que la soberanía popular es el origen de las potestades públicas y no un orden sagrado superior, con lo que se dice que su legitimidad es secular, no religiosa, que se ejerce el poder en nombre del pueblo y no de Dios, más allá de las convicciones religiosas que pueda tener dicho pueblo. Los representantes populares son "entronizados" por el voto popular y no por alguna elección eclesiástica. Por ello el fundamento del principio de laicidad se encuentra en el principio de la soberanía popular, legitimidad secular que le da origen.

Y lo mismo sucede con los valores y fines del Estado republicano, los cuales se encuentran muy bien identificados constitucionalmente y se fundan, nuevamente, en principios éticos de carácter secular que sin duda alguna en algún momento han tenido un origen histórico de fuente religiosa, pero que contemporáneamente son justificados filosóficamente en escuelas seculares de pensamiento. Tal es el caso del fundamento de los derechos humanos el cual es la *dignidad humana*, fundamento secular que no se pronuncia sobre el origen de dicha dignidad, si inherente u otorgada por alguna divinidad.

La laicidad también comporta imparcialidad ante ideologías y religiones, en el sentido de no competirle al Estado el adoptar una valoración positiva o negativa sobre ellas a fin de no incurrir en discriminación en perjuicio de los administrados. Sin embargo, que el Estado laico sea imparcial ante los valores y creencias religiosas no significa que esté vaciado de valores éticos. Ya se ha indicado que el Estado constitucional es promotor de ciertos valores constitucionales que le vienen dados por la sociedad de la que es expresión. Dichos valores públicos no necesariamente son directo reflejo de los valores religiosos de los ciudadanos y ciudadanas pues entonces ya no podrían ser compartidos por todos ni ser base para la coexistencia pacífica y armoniosa de los diferentes credos existentes en la sociedad. El Estado laico persigue la consecución de ciertos valores públicos pero es imparcial ante los valores particulares.

Finalmente, que el Estado sea laico implica también que éste no puede concurrir en manifestaciones de fe o de convicción ideológica junto con los ciudadanos y ciudadanas, pues de ese modo en su práctica estaría violando su propia neutralidad e imparcialidad valorativa ante los diversos credos que debe respetar -y en ocasiones regular- mediante sus políticas públicas. Por ello, aunque se trate de una respetable tradición republicana, las ceremonias religiosas a las que asisten diferentes autoridades públicas y representantes populares en su calidad de autoridades

---

<sup>4</sup> HUACO, Marco. *Relaciones Iglesia-Estado en Perú: entre el Estado pluriconfesional y el Estado laico*. En: Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo. (Blancarte R., Comp.). El Colegio de México A.C., México D.F. 2008.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

(que son tales en nombre de todos y no solo de una parte de la población aunque sea mayoritaria), son una práctica que deslegitima simbólicamente a la propia soberanía popular y a la democracia.

### Laicidad y otros términos cercanos

Ya distinguidas la separación Iglesia-Estado de la laicidad, por otro lado **no conviene confundir "laicidad" con "laicismo"** tal como ha señalado el Tribunal Constitucional peruano en sentencia ya glosada, pues laicismo es una corriente filosófica antirreligiosa o indiferente hacia lo religioso que se basa en la teoría de la modernización, esto es, que la religión es un fenómeno anacrónico que irá siendo superado por el progreso de la ciencia y la técnica así como por el proceso de *secularización*. A partir de dicha teoría, el laicismo plantea que el lugar idóneo de la religión es el de la esfera privada (al cual entiende sin embargo como "esfera íntima") negándole legitimidad a toda relevancia social o pública que pudiera tener aquella. En términos institucionales, ello puede implicar regímenes jurídicos de restricción a la libertad religiosa de las confesiones e incluso, en ciertos casos, a la persecución religiosa. En los casos menos extremos, el laicismo conlleva la instauración de regímenes jurídicos uniformizantes en los que no existe regulación legal alguna sobre el hecho religioso a pesar de la relevancia social de éste. A diferencia de todo ello, la laicidad no adopta una posición ni a favor ni en contra de las creencias religiosas, sino que se contenta con generar un marco de igualdad, respeto y promoción del ejercicio de la libertad de religión y de conciencia de la ciudadanía. No promueve el hecho religioso pero tampoco lo ignora ni lo persigue, al contrario lo toma en cuenta a fin de garantizar el ejercicio pleno de las libertades públicas.

Por su lado, el término **secularización también se diferencia del de laicidad** como plantean los especialistas Micheline Milot (Canadá), Jean Baubérot (Francia)<sup>5</sup> y Roberto Blancarte (México). Así por ejemplo, Baubérot señala que "la secularización implica una relativa y progresiva pérdida de pertinencia social de lo religioso, debido, principalmente, a un conjunto de evoluciones sociales en las cuales la religión participa o se adapta"<sup>6</sup> mientras que Blancarte indica que *laicidad* "designa en general la pérdida de influencia social de la religión, mientras que la "laicización" es el proceso específico de transformación institucional, del paso de lo religioso a lo civil"<sup>7</sup>. El proceso de secularización implica que el fundamento y sentido de una determinada práctica o institución social ya no es necesariamente religioso. En cuanto al Estado, el proceso de laicización implica que un aspecto del Estado se ha independizado de una lógica religiosa y se vuelve progresivamente *laico*. Así tenemos por ejemplo que históricamente la moral pública se ha venido *secularizando*, así como la cultura, el arte y la misma política, pero el Estado (ciertas instituciones políticas, valores, normas e instituciones jurídicas) más bien se ha *laicizado*.

La utilidad de distinguir secularización y laicidad estriba en reconocer que dentro de un Estado laico puede existir una sociedad muy religiosa como es el caso de México o de Uruguay, países en los que la población es mayoritariamente católica pero sus Estados son rigurosamente laicos, sin que ello implique conflictos entre ambos.

<sup>5</sup> BAUBEROT, Jean y MILOT, Micheline 2011 *Laïcités sans frontières* (Paris: Editions du Seuil).

<sup>6</sup> BAUBEROT, Jean 2005. *Historia de la laicidad francesa* (Mexico D.F.: El Colegio Mexiquense A.C.), p.40.

<sup>7</sup> BLANCARTE, Roberto (Comp.) 2000 *Laicidad y valores en un Estado democrático* (Mexico D.F.: Secretaría de Gobernación y El Colegio de México), p.9.



Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

También es conveniente aclarar que la laicidad se diferencia conceptual y jurídicamente de la libertad religiosa, la libertad de conciencia y la igualdad religiosa, con las cuales se confunde frecuentemente por ser sus indicadores más evidentes. La asunción de la laicidad en el derecho, históricamente puede ser tanto consecuencia como condición de la garantía de la libertad religiosa y de conciencia pero lo innegable es que para ser auténtica, la laicidad tendrá que estar siempre acompañada de un régimen de respeto a dichas libertades, de la igualdad religiosa y de la separación institucional entre las Iglesias y el Estado. Pero no por estar estrechamente vinculadas deben ser confundidas: la libertad religiosa y de conciencia así como la igualdad religiosa son derechos fundamentales pero la laicidad es un principio constitucional del Estado de derecho que constituye el presupuesto para que tales libertades se desarrollen con plena libertad y sin discriminación.

La laicidad, siendo un principio constitucional e informador como ya hemos explicado, es de carácter transversal a todos los derechos fundamentales y a todas las políticas públicas del Estado que en algún momento deben tomar una posición respecto a la influencia del hecho religioso en su configuración.

#### **Antecedentes del reconocimiento constitucional de la laicidad en el Perú**

En el Perú el principio de laicidad no ha merecido un reconocimiento explícito en nuestra historia constitucional a pesar de ser uno de los principios constitutivos del ordenamiento jurídico peruano desde la misma fundación de la República (desde el punto de vista elemental de que la forma de gobierno republicana es en sí misma una forma laicizada de gobierno). El principio de laicidad ha ido ganando terreno en las diferentes ramas del ordenamiento peruano, desde el derecho constitucional hasta el derecho civil (tolerancia y luego libertad religiosa, despenalización del adulterio, instauración del matrimonio civil, del divorcio, reconocimiento de las uniones de hecho, abolición del patronato, de los diezmos, etc.). Y ello, a pesar de que nuestra República estuvo desde sus mismos inicios fuertemente condicionada por el factor religioso y eclesiástico católicos, al punto de que no pocos autores han señalado que el proceso de la Independencia lo fue en los campos político y social pero no así en el religioso o ideológico, manteniéndose la fuerte influencia de la Iglesia Católica como Iglesia excluyente de cualquier otra.

Por ello es que en nuestro país el desarrollo del principio de laicidad naturalmente ha estado relacionado con el desarrollo histórico de las relaciones del Estado con la iglesia Católica. Luego de la Colonia, el Estado independiente se relacionó con ella a través del régimen del Patronato el cual se desarrolló en dos etapas: una *de facto* (1821-1874) y una segunda *de jure* (1874-1979)<sup>8</sup>. En paralelo, nuestras Constituciones observaron diferentes fases en su caracterización de las relaciones del Estado con la Iglesia Católica:

**Constituciones de confesionalidad doctrinal**, en las que el Estado profesa como única religión verdadera a la católica y permite el culto solo de la Iglesia Católica (Constitución Española de 1812, Estatuto Provisorio de 1821, Constitución de 1823, Constitución Vitalicia de 1826, Constitución de

<sup>8</sup> HUACO, Marco. *Derecho de la Religión. El principio y derecho de libertad religiosa en el ordenamiento jurídico peruano*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Peruana Unión, 2005, p.27 en adelante.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

1828 y Constitución de 1834, Constitución de 1837 (Confederación Perú-Bolivia), Constitución de 1839;<sup>9</sup>

**Constituciones de confesionalidad histórico-sociológica**, en las que el Estado favorece a la Iglesia Católica ahora invocando razones históricas o sociales pero ya no religiosas: Constitución de 1920, Constitución de 1933, Constitución de 1979, Constitución de 1993.<sup>10</sup>

En la historia del constitucionalismo peruano se observa que el principio de laicidad se ha desarrollado mediante la *laicización* de instituciones como el matrimonio, el divorcio, la educación, etc., pero a la par, se observa que no se ha declarado expresamente el carácter laico del propio Estado. Los textos de las Constituciones mencionadas líneas arriba lo demuestran, en especial aquellas de confesionalidad histórico-sociológica que corresponden a etapas históricas de relativa mayor independencia entre el Estado y la iglesia católica en las que el término "Estado laico" no se encuentra presente.

Con la Constitución de 1979 se comenzó a abrir paso una forma de reconocimiento menos tímida en relación al principio de laicidad al establecerse que la Iglesia Católica y el Estado se debían

<sup>9</sup> **Constitución Española de 1812 (liberal): Artículo 12:** La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única y verdadera. La Nación la protege con leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

**Estatuto Provisorio de 1821 (dictado por San Martín): Primera Sección: Art. 1o.-** La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la Religión del Estado: El Gobierno reconoce como uno de sus primeros deberes el mantenerla y conservarla por todos los medios que estén al alcance de la prudencia humana. Cualquiera que ataque en público o privadamente sus dogmas y principios, será castigado con severidad a proporción del escándalo que hubiese dado. **Art. 2o.-** Los demás que profesen la Religión Cristiana, y disientan en algunos principios de la Religión del Estado, podrán obtener permiso del Gobierno con consulta de su Consejo de Estado, para usar el derecho que les compete, siempre que su conducta no sea trascendental al orden público. **Art. 3o.-** Nadie podrá ser funcionario público si no profesa la Religión del Estado.

**Constitución de 1823: Art. 8.-** La Religión del Estado es la católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquier otra. **Art. 9.-** Es un deber de la nación protegerla constantemente por todos los medios conforme al espíritu del Evangelio, y de cualquiera habitante del Estado respetarla inviolablemente.

**Constitución Vitalicia de 1826 (Simón Bolívar): Art. 6.-** La religión del Perú es la religión católica, apostólica y romana.

**Constitución de 1828 (José De La Mar) y Constitución de 1834 (José Orbegoso): Art. 3°.-** Su Religión es la Católica, Apostólica, Romana. La Nación la protege por todos los medios conforme al espíritu del Evangelio; y no permitirá el ejercicio de otra alguna.

**Constitución de 1837 (Confederación Perú-Bolivia) (Andrés de Santa Cruz): Art. V.** La religión de la Confederación es la católica, apostólica, y romana.

**Constitución de 1839: Art. 3°.-** Su Religión [del Estado] es la Católica, Apostólica, Romana, que profesa sin permitir el ejercicio público de cualquier otro culto.

<sup>10</sup> **Constitución de 1920 (Augusto B. Leguía): Artículo 5.-** La Nación profesa la religión católica, apostólica y romana y el Estado la protege. **Artículo 23.-** Nadie podrá ser perseguido por razón de sus ideas ni por razón de sus creencias.

**Constitución de 1933 (Gral. Sánchez Cerro): Artículo 59.-** La libertad de conciencia y de creencia es inviolable. Nadie será perseguido por razón de sus ideas. **Artículo 232.-** 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. **Artículo 233.-** El Estado ejerce el Patronato Nacional conforme a las leyes y a las prácticas vigentes. **Artículo 234.-** Las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica se regirán por Concordatos celebrados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso.

**Constitución de 1979 y de 1993: Artículo 86 [71].-** 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.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

relacionar en un régimen de "independencia y autonomía"<sup>11</sup>, pero no dejó de reforzar una diferencia discriminatoria hacia las confesiones minoritarias ni de obligar al Estado a "colaborar" financieramente sólo con la Iglesia católica. Además del hecho curioso, de que el artículo 86° de la Constitución de 1979 era prácticamente una copia del artículo 1° del Acuerdo concordatario celebrado entre el Perú y la Santa Sede.<sup>12</sup>

### Dudas sobre el carácter laico del Estado peruano

A pesar de la claridad jurisprudencial de los importantes tribunales nacionales e internacionales ya citados, no han faltado interpretaciones que señalan que el principio de laicidad no existe en las Constituciones latinoamericanas ni en la peruana. Solamente por citar un ejemplo, el jurista chileno Jorge Precht Pizarro predica de las Constituciones de países caracterizados por su estricta laicidad como México y Uruguay, que ellos no contienen la palabra "laicidad" en sus textos constitucionales y que ella "no se contiene en el bloque de constitucionalidad latinoamericano" de países como los dos mencionados ni en Ecuador (a pesar de su tradicional laicismo alfarista) ni en Chile.<sup>13</sup> El jurista citado enumera una importante cantidad de normatividad infra-constitucional para demostrar que a pesar de las declamaciones constitucionales de dichos países, en la legislación de rango inferior el Estado sigue siendo católico y nunca fue laico.

En el Perú, asimismo encontramos semejantes posturas que señalan que el peruano no es un Estado laico sino uno de confesionalidad renovada, las mismas que se basan no solamente en la existencia de normas legales de carácter confesional católico sino en la vigencia del Acuerdo concordatario Perú-Santa Sede firmado en 1980 el cual es una importante muestra de confesionalidad del Estado. Es así que por ejemplo el jurista y canonista Andrés Carpio Sardón afirma contundentemente que *"en el Perú nunca se ha dado, propiamente, una separación entre la Iglesia y el Estado (...) El Acuerdo, continuando con esa tradición histórica, consagrará una relación especial entre la Iglesia Católica y el Estado (...) Es la declaración formal de la libertas Ecclesiae"*<sup>14</sup>.

Posiblemente no falte una parte de razón a ambos juristas (Precht y Carpio) dado que en el Perú también existen normas legales similares y prácticas públicas que confunden lo religioso y lo estatal, lo que precisamente vuelve relevante a la presente iniciativa legislativa.

<sup>11</sup> Aunque ello, es cierto, debe también valorarse conjuntamente con el hecho de que en el año 1980 el Estado peruano celebrara un tratado internacional con la Santa Sede que afectara seriamente el principio de laicidad.

<sup>12</sup> Acuerdo Perú-Santa Sede, artículo 1°: "La Iglesia Católica en el Perú goza de plena independencia y autonomía. Además, en reconocimiento a la importante función ejercida en la formación histórica, cultural y moral del país, la misma Iglesia recibe del Estado la colaboración conveniente para la mejor realización de su servicio a la comunidad nacional."

Constitución Política, artículo 86°: "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."

<sup>13</sup> PRECHT, Jorge. *La laicidad del Estado en cuatro Constituciones latinoamericanas*. En: Estudios Constitucionales, Año 4, No.2, Universidad de Talca, 2006, p.698.

<sup>14</sup> CARPIO SARDÓN, Andrés. *La Libertad Religiosa en el Perú*. Universidad de Piura, 1999, pp.305-306 (subrayados nuestros). La doctrina vaticana de la *Libertas Ecclesiae* hace énfasis en la libertad evangelizadora de la Iglesia católica y no en la doctrina liberal de la libertad religiosa, e implica que la Iglesia debe tener plena independencia y autonomía, estando más allá del ámbito de aplicación de la ley del Estado, contando además con la "colaboración" política y financiera obligatoria del Estado para realizar tanto sus fines religiosos como sociales (enseñanza de la religión, sostenimiento del personal eclesástico, expansión de la infraestructura religiosa, etc.).

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

Formalmente, la Constitución de 1979 abolió el régimen de Patronato, sin embargo la celebración del Acuerdo concordatario con la Santa Sede en 1980 y la existencia de algunas normas legales anacrónicas ofrece fundadas razones para sostener que dicho régimen confesional subsiste hasta nuestros días en directa violación del carácter constitucional del Estado laico peruano.

La Constitución de 1993 reprodujo la misma fórmula de su predecesora pero en los debates de reforma constitucional del año 2002 diversos sectores políticos y religiosos solicitaron que ella sea modificada en virtud de la presencia más extendida de numerosos credos evangélicos en la sociedad pero también por la necesidad de explicitar que el Estado peruano sea declarado laico ante exacerbadas oposiciones católicas y evangélicas a que el Estado apruebe normas y políticas públicas en materia sexual y reproductiva.

En ocasión de dicho debate de reforma constitucional integral, el Congresista Javier Diez Canseco concluía en su dictamen en minoría que "...debe establecerse claramente la aconfesionalidad del Estado y la igualdad de todas las confesiones, condiciones ambas complementarias entre sí. Sólo un Estado aconfesional puede garantizar efectivamente que nadie sea discriminado directa ni indirectamente. En segundo lugar, dado que es un derecho humano, no existe razón alguna para que el Estado prefiera a una confesión en especial" proponiendo que la nueva Constitución tuviera el texto siguiente:

*"Artículo 71.- El Estado peruano es laico. Todos los cultos religiosos son libres en la Nación y gozan de iguales derechos. El Estado puede establecer formas de colaboración con las confesiones religiosas, sin discriminación alguna".*

Desde aquella oportunidad, no se ha vuelto a plantear la necesidad de que el Estado peruano se declare constitucionalmente laico lo que ilustra la oportunidad de la presente iniciativa legislativa.

### **Presencia tácita del principio de laicidad en la actual Constitución**

El principio de laicidad encuentra un reconocimiento tácito en los siguientes artículos del actual texto constitucional en los que se reconocen libertades y se establecen instituciones en base a una fundamentación laica y no religiosa:

- El artículo 2º inciso 4, que reconoce las libertades de información, opinión y difusión del pensamiento sin censuras previas ni tribunales inquisitoriales.
- El artículo 2º inciso 8, que reconoce las libertades de creación científica, artística y literaria, sin subordinarlas a licencia previa de cuerpos académicos eclesiásticos o a criterios teológicos.
- El artículo 4º, que establece el matrimonio civil así como las causales de separación y disolución y el artículo 5 que reconoce la unión de hecho, regulaciones que contrarían la doctrina y derecho canónico de la Iglesia Católica que prohíbe la disolución de todo vínculo matrimonial.
- Los artículos 13º y 18º que reconocen la libertad de enseñanza, sin necesidad de permiso previo de parte de cuerpos académicos eclesiásticos para ejercer la docencia o establecer centros educativos y de formación.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

- El artículo 18° que señala que la educación universitaria tiene sus propios fines, los cuales ya no son exclusivamente eclesiales.
- El artículo 43° que señala que el Estado peruano es democrático y que su forma de gobierno es republicana (no teocrática).
- El artículo 45° que proclama que el poder del Estado emana del pueblo (no de un rito religioso); el artículo 90° que señala que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República y el artículo 93° que recuerda que los Congresistas representan a la Nación (todo lo cual alude al origen laico del ejercicio del poder).
- El artículo 110° que señala que el Presidente personifica a la Nación (y no a ninguna religión oficial) y el artículo 116° que dice que asume el cargo "ante el Congreso" (no ante alguna iglesia).
- El artículo 138° el cual reconoce que la potestad de administrar justicia emana del pueblo (no de Dios) y se ejerce por el Poder Judicial (y no por tribunales eclesiásticos).

Asimismo, el principio de laicidad se manifiesta a través de la vigencia de ciertos derechos fundamentales que son indicadores esenciales e indispensables para reconocer un grado mínimo de laicidad estatal:

- El artículo 2° inciso 2 que reconoce el principio y derecho de igualdad.
- El artículo 2° inciso 3 que reconoce el derecho de libertad religiosa.
- El artículo 2° inciso 18 que reconoce el derecho de mantener reserva sobre las propias convicciones.
- El artículo 14° que establece que la educación religiosa se debe impartir con respeto a la libertad de la conciencia.

Por todo lo anterior, es inexplicable que en ningún pasaje constitucional se declare explícitamente que el Estado peruano sea *laico*. La ausencia de dicha mención ha conducido a que en el nivel jurídico infra constitucional y en la práctica cotidiana de la gestión pública en diversos niveles y sectores, aún existan dudas sobre la laicidad del Estado peruano; quizás por la inercia ideológica e histórica que pervive en la cultura política peruana y en no pocos sectores de la clase política nacional que conduce erróneamente a suponer que aún existe religión o Iglesia oficial en el Perú; o por el hecho sociológico de que la población peruana es mayoritariamente católica y ello conduce mecánicamente a concluir que entonces el Estado debe favorecer con sus normas y políticas a dicha religión, o dejar de legislar o aprobar políticas públicas para no ofender a los líderes eclesiásticos de dicha doctrina.

Por ello, es indispensable explicitar el carácter laico del Estado peruano, reforzando el principio constitucional de laicidad en determinadas políticas públicas nacionales que han sido el blanco de furibundos e intolerantes ataques de algunos influyentes líderes eclesiásticos, como son la política nacional de asuntos religiosos, de salud y de población.

### **Política nacional sobre asuntos religiosos: Reforma del artículo 50° de la Constitución**

La actual redacción del artículo 50° de la Constitución referido a las actuales relaciones del Estado con la Iglesia Católica y con las "demás" confesiones contribuye a la relativización del principio de laicidad y a la confusión en ciertos intérpretes de la Constitución. El actual artículo 50 señala lo siguiente:

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

**Artículo 50°.** *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.*

Dicho artículo constitucional contradice el principio de laicidad o al menos genera interpretaciones contradictorias con el carácter laico del Estado por las siguientes razones:

- a. Limita el "régimen de independencia y autonomía" entre Iglesia Católica y Estado al acto de reconocimiento jurídico de éste hacia la primera. No implica que dicho régimen se extienda al resto de confesiones, al resto de políticas públicas ni al del ordenamiento jurídico del Estado. Es una referencia exclusivamente hecha al tema del reconocimiento del Estado a la Iglesia Católica.
- b. La mención a un "régimen de independencia y autonomía" entre Iglesia y Estado es también limitada porque –como ya hemos expuesto– el principio de laicidad no consiste solamente en la mutua separación entre ambas instituciones expresada en tal independencia y autonomía, sino que se expresa más ampliamente en la secularidad misma de las políticas públicas, de las normas jurídicas y de las instituciones políticas. No basta la separación, independencia y autonomía mutuas, es menester la laicidad de todos los aspectos del Estado.
- c. Se efectúa un reconocimiento de origen honorífico el cual posteriormente se confunde e interpreta luego con un reconocimiento de plenos efectos jurídicos que el Estado no concede a otras confesiones por vía constitucional, lo que constituye discriminación. El autor Luis Carpio Sardón ya citado manifiesta que "...podemos decir que la mención expresa de la Iglesia Católica en este artículo constitucional implica un reconocimiento implícito de su personalidad jurídica" (*Ibid.*, p.265). Es decir, un reconocimiento no meramente sociológico o histórico como sus favorecedores sugieren, sino uno con plenos efectos legales, tesis que también sostiene la Conferencia Episcopal Peruana.
- d. Dicho reconocimiento, sea que se le entienda como meramente honorífico o como jurídico, es discriminatorio porque se efectúa solamente a una determinada Iglesia ignorando el aporte fundamental de otras agrupaciones religiosas al desarrollo histórico del Perú. Nótese que a las demás confesiones sólo se les expresa respeto pero no reconocimiento alguno.
- e. El artículo 50° plantea que el Estado colabore con una iglesia determinada pero "con las demás" dicha colaboración es potestativa, lo cual es una evidente discriminación que contradice el carácter laico del Estado.

Por lo tanto, la propuesta de reforma constitucional que plantea la presente iniciativa legislativa es la siguiente:

**"Artículo 50°.- Dentro de un régimen de igualdad, laicidad y libertad religiosa, el Estado reconoce a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas prestándoles su colaboración de acuerdo a ley.**

**El Estado reconoce el importante rol histórico, cultural y moral de la Iglesia Católica y de otras confesiones en la formación histórica del Perú."**

Las características de la propuesta de modificación del artículo 50° son:

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

- Sustituye la mención al "régimen de independencia y autonomía" por una referencia a un "régimen de igualdad, laicidad y libertad religiosa" lo cual si es preciso, completo y más amplio. Los términos "independencia y autonomía" de la actual redacción copian el mismo texto del Acuerdo concordatario Perú-Santa Sede y no hacen justicia al completo concepto de laicidad que debe caracterizar al Estado peruano.
- La propuesta sugiere distinguir claramente el reconocimiento *honorífico* del reconocimiento *jurídico* que se encuentra confundido en el actual texto.
- En ese marco de laicidad, igualdad y libertad, la propuesta plantea que el **reconocimiento jurídico** del Estado se efectúe a diversas agrupaciones religiosas y no solo a una de ellas. Dicho reconocimiento se expresa en la colaboración del Estado hacia todas ellas, en un plano de igualdad y no discriminación.
- El texto propuesto señala que dicha colaboración debe sujetarse a regulación previa de la ley, para evitar que el mandato constitucional de colaboración sea interpretado de forma selectiva en favor de una iglesia o de un grupo de confesiones favorecidas mediante "acuerdos de colaboración" discriminatorios.
- Plantea que el **reconocimiento honorífico** que la Constitución hace solamente a la Iglesia Católica, se extienda a todas las confesiones que hayan jugado un rol importante en la historia peruana, conservándose de todos modos la mención específica a la Iglesia Católica *pero sin exclusiones*. El afirmar que solo la Iglesia católica desempeñó un importante rol para construir la identidad nacional peruana es no solo discriminatorio sino falso, ya que ignora que importantes religiosidades no católicas (protestantes, judía, etc.) contribuyeron con su obra intelectual, educativa, médica o social a construir un país más solidario y tolerante, lo mismo que a aportar sus valores morales a la construcción de una moral pública común a todas y todos los peruanos<sup>15</sup>, e inclusive a ofrendar sus vidas en la lucha contra el terrorismo en defensa de la democracia.

Pero no basta reformar la discriminatoria redacción del actual artículo 50º de la Constitución. Dicho artículo se refiere exclusivamente a las relaciones del Estado, la Iglesia Católica y las demás agrupaciones religiosas. El carácter laico del Estado se juega en otros terrenos constitucionales igual de importantes que ese.

Por ello es menester además que la Constitución declare explícitamente el carácter laico del Estado así como de ciertas políticas públicas esenciales que recientemente han sido el blanco de ataques basados en discursos religiosos de carácter agresivo, intolerante y antidemocrático, discursos que han sobrepasado y tergiversado el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y de la participación política de instituciones y personas religiosas en el escenario público, buscando imponer doctrinas particulares como políticas de Estado, contribuyéndose con ello a una confusión de roles entre el Estado y las iglesias.

<sup>15</sup> Véase ALOMÍA, Merling, *Un importante centenario en la historia de las Misiones*. En: Theologika, Revista Bíblico-Teológica Vol. XIII, No.2, 1998, Universidad Peruana Unión, Ñaña, pág. 289; KESSLER, Juan. *Historia de la Evangelización en el Perú*. Ediciones Puma, Lima, 1993; FONSECA, Juan. *Misioneros y civilizadores. Protestantismo y modernización en Perú (1915-1930)*. Autor: Juan Fonseca Ariza. Editorial: PUCP, 2002. Asimismo las referencias hechas por José Carlos Mariátegui en los *Siete Ensayos* y de Luis Valcárcel en *Tempestad en los Andes*.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

## **Política nacional de población: Reforma del artículo 6° de la Constitución**

Atendiendo a lo dicho, se propone modificar el artículo 6° de la Constitución, relativo a la política nacional de población agregando el adjetivo "laico" de la siguiente manera:

*"Artículo 6°.- La política nacional de población es laica y tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuadas y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud.  
(...)"*

La paternidad y maternidad responsables así como el derecho a decidir sobre la reproducción se garantizan de parte del Estado a través de políticas públicas concretas que pueden consistir en facilitar la adopción de métodos anticonceptivos de variada índole, con la limitación de que éstos no afecten la vida o la salud. Sin embargo, es conocido que ello colisiona con la doctrina de ciertas confesiones que prohíben a sus fieles el utilizar métodos de control de la natalidad no naturales, pero no solo ello, sino que además se oponen a que el Estado establezca políticas en dicho sentido argumentando que eso es pecaminoso pues viola los designios divinos.

Dicha posición –legítima en una sociedad plural y respetable en un Estado laico- enseña que solamente las personas casadas pueden tener relaciones sexuales y con fines estrictamente reproductivos, prohibiéndoles que utilicen métodos de barrera u otros para controlar su natalidad, mientras que de otro lado prescribe a las personas no casadas a optar por la castidad u abstinencia hasta llegar al matrimonio. Afirma también que la anticoncepción es intrínsecamente mala, moralmente ilícita, promueve "contravalores" anti-vida, no respeta el "significado pleno del acto conyugal" (léase la procreación) e inclusive que "se opone a la virtud de la castidad matrimonial".

Tradicionalmente, estas enseñanzas no solo se han difundido entre los fieles de la aludida agrupación religiosa (con múltiples consecuencias para la salud pública), sino que reiterados esfuerzos de parte de los poderes públicos han sido bloqueados cuando han pretendido crear y desarrollar programas de educación sexual y de planificación familiar entre la población. Es así que algunos liderazgos eclesiásticos influyentes y opuestos al establecimiento de dichos programas, han confundido lo que es justa materia de su derecho de libertad religiosa (la difusión de sus creencias) con la legítima competencia del Estado de legislar y gobernar para toda la población sin atender credos o condicionamientos ideológicos o religiosos.

Por ello es indispensable que se declare explícitamente que la política nacional de población es laica y no admite imposiciones eclesiásticas de ningún tipo, ejecutándose con respeto al derecho de libertad de conciencia de las personas actualmente ya reconocido en la Constitución.

## **Política nacional de salud: Reforma del artículo 9° de la Constitución**

El actual artículo 9° de la Constitución señala:



Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

*"Artículo 9°.- El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural, laica y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud."*

Un asunto igualmente complejo e importante es el atinente a la política nacional de salud, especialmente cuando se trata de la política pública sobre salud sexual y reproductiva. Como es evidente, las normas y las prácticas sociales en materia de sexualidad y reproducción han variado mucho y no siempre en la misma dirección que las enseñanzas del cristianismo tradicional. Ello ha generado diversas situaciones que no solamente han debido ser afrontadas por la política nacional de población sino también por la de salud, habida cuenta de la multiplicación de graves o mortales enfermedades contagiadas por transmisión sexual, las cuales se convierten en auténticas amenazas a la salud pública. Lamentablemente, no han faltado declaraciones desafortunadas de relevantes líderes religiosos que han criticado acremente a los Estados por adoptar políticas de prevención en materia de salud sexual y reproductiva que contrariaban sus creencias y dogmas religiosos, con lo que dichos líderes estaban (y están) atentando directamente contra el orden público al obstaculizar la eficacia y éxito de los programas estatales de salud.

De allí la necesidad urgente de que se reafirme el carácter laico de la política nacional de salud a fin de que todos los funcionarios públicos del sector salud así como la misma población contribuyan libremente y sin intromisiones externas a garantizar la eficacia de políticas públicas que protejan el derecho a la salud.

### **Laicidad de la educación pública: artículo 13**

El artículo 13° de la Constitución señala:

*"Artículo 13.- La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo. **La educación pública es laica.**"*

Indudablemente, la educación es uno de los principales aspectos en el que se manifiestan los valores supremos del Estado Constitucional de Derecho puesto que la ciudadanía encuentra en ella uno de sus baluartes formativos éticos, científicos y culturales. No obstante que el artículo 13° y 14° de la Constitución claramente establecen las finalidades formativas del proceso educativo público y privado, se han advertido fuertes tendencias de opinión que contravienen peligrosamente el principio de laicidad del Estado pretendiendo que los contenidos fundamentales del Currículo educativo se alineen con una determinada concepción religiosa, lo cual resulta en una violación al principio de igualdad y de no discriminación, y atenta directamente contra los valores republicanos de Gobierno y el principio democrático de nuestro Estado.

Ante ello, es pertinente reforzar el carácter laico de la educación pública explicitando ello en nuestra Constitución.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

## Declaración explícita del carácter laico del Estado: corolario lógico

El actual artículo 43° de la Constitución es un artículo crucial pues define los rasgos constitutivos básicos y fundamentales del Estado peruano:

*"Artículo 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es laico, uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."*

A la luz de lo expuesto en esta iniciativa legislativa acerca de la importancia del principio de laicidad para una verdadera sociedad democrática, resulta insólito que uno de sus principios constitutivos más importantes como dicho principio tenga que *deducirse a través de métodos interpretativos* del texto constitucional por obra de funcionarios públicos, legisladores y magistrados en el desempeño de sus funciones, no estando consagrado de manera explícita y directa. Por estar en juego la vigencia de diversos derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas así como los derechos de igualdad de agrupaciones religiosas minoritarias, es indispensable que dicho carácter sea claramente declarado en cuanto a su definición y a sus políticas públicas.

## El principio de laicidad y la Iglesia Católica

La singular importancia de la presencia de la Iglesia Católica en la historia del Perú y su arraigo social inclusive reconocidos constitucionalmente, justifica el referirnos particularmente a la posición de dicha Iglesia respecto al principio de laicidad, dado que tampoco son desconocidas las intervenciones públicas –en ocasiones altisonantes– de algunos de sus representantes locales sobre determinada clase de asuntos públicos.

En un principio completamente opuesta al Estado laico, con el tiempo la Iglesia Católica ha modificado su posición y actualmente reconoce al principio de laicidad como una característica o principio constitutivo legítimo de los Estados modernos. Así, el Papa Pío XII definió la "la legítima y sana laicidad del Estado" como la "justa autonomía de las realidades terrenas" en la cual "las cosas y las sociedades tienen sus propias leyes y su propio valor, y que el hombre debe ir las conociendo, empleando y sistematizando paulatinamente"<sup>16</sup>. El Papa Juan Pablo II, en su "Mensaje a la Conferencia Episcopal Francesa en el centenario de la ley de separación entre Iglesia y Estado" del 11 de febrero de 2005, remarcó que "el principio de la laicidad a la que vuestro país [Francia] está muy ligado, entiéndase bien, pertenece también a la doctrina social de la Iglesia". Y allí manifestaría: "[La laicidad] *recuerda la necesidad de una justa separación de poderes (cf. Compendio de la doctrina social de la Iglesia, nn. 571-572), que se hace eco de la invitación de Cristo a sus discípulos: «Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios» (Le 20, 25). Por su parte, la no confesionalidad del Estado, que es una no intromisión del poder civil en la vida de la Iglesia y de las diferentes religiones, así como en la esfera de lo espiritual, permite que todos los componentes de la sociedad trabajen juntos al servicio de todos y de la comunidad nacional*".

Ciertamente, no siempre el alcance de la laicidad de los Estados coincidirá con la interpretación vaticana sobre dicho principio, y pueden advertirse inconsecuencias en la práctica y discurso de la

<sup>16</sup> CONCILIO VATICANO II. *Constitución Pastoral Gaudium et Spes. Sobre la Iglesia en el mundo de hoy.* (Lima: Ediciones Paulinas, 1988), p.162.

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

jerarquía eclesiástica al respecto, pero queda demostrado que la doctrina de la Iglesia Católica no se encuentra necesariamente en oposición a él ni que la laicidad sea un dogma decimonónico o jacobino que sea incompatible con el dogma católico-romano.

## El principio de laicidad y las confesiones no católicas

Del mismo modo, importantes confesiones no católicas fuertemente arraigadas en el Perú y de profunda vocación democrática han expresado su respaldo al principio de laicidad del Estado. Ello es de apreciarse por ejemplo en los pronunciamientos públicos del Concilio Nacional Evangélico Peruano (CONEP) y de la Unión de Iglesias y Comunidades Evangélicas del Perú (UNICEP) que en ocasión de la aprobación de la Ley de Libertad Religiosa por el pasado Congreso emitieron sendos comunicados señalando su adhesión al principio de laicidad:

*"El CONEP, no aspira recibir subvención alguna del Estado ni la necesita, porque le es suficiente el aporte voluntario de sus fieles. La igualdad jurídica de todas las confesiones religiosas no la entendemos como la simple firma de convenios por los que el Estado destinaria a éstas cierta partida económica, **sino como la afirmación de un Estado verdaderamente laico**" (Comunicado del 14 de enero de 2010 "Evangélicos, Estado no confesional y Democracia").*

Mediante una nota de prensa (16 de abril de 2010) UNICEP y CONEP expresaron su alianza por **"un Estado laico que defienda los derechos de todas las minoría religiosas y promueva una sociedad verdaderamente inclusiva sin discriminación de ninguna clase"**.

Otras confesiones no católicas de importante raigambre social e histórica comparten idéntica posición favorable a la laicidad. Por ejemplo la Iglesia Adventista del Séptimo Día, confesión protestante de presencia más que centenaria en el Perú y con una considerable dimensión institucional que la sitúa como la segunda agrupación religiosa organizada del Perú-después de la Católica- debido a su red de clínicas, centros educativos, filiales universitarias y organismos de acción social, se declara partidaria de la "separación entre Iglesia y Estado" en los siguientes términos:

*"La Iglesia Adventista del Séptimo Día sostiene la libertad religiosa para todos **así como la separación de la Iglesia del Estado** (...) Los adventistas creen, además, que la ley debe ser aplicada por igual sin favoritismos caprichosos" (Declaración sobre Minorías y Libertad Religiosa. Septiembre de 1999).*

*"...**siempre debemos ser cuidadosos con los peligros que están asociados con la influencia religiosa en materia civil, y asiduamente evitamos tales peligros.***

*...**debiéramos trabajar para establecer una robusta libertad religiosa para todos y no debiéramos utilizar nuestra influencia con los líderes políticos y civiles para promover nuestra fe o inhibir la fe de los demás.** Los adventistas debieran tomarse en serio las responsabilidades cívicas.*

*Debiéramos participar en el proceso de votación dispuesto para nosotros cuando sea posible hacerlo en plena conciencia y debiéramos compartir la responsabilidad de erigir nuestras comunidades. Sin embargo, los adventistas no debiéramos preocuparnos por la política **ni utilizar el púlpito o nuestras publicaciones para promover teorías políticas.** ("Declaración sobre Relaciones entre la Iglesia y el Estado", marzo de 2002)*

Proyecto de ley de reforma constitucional  
para explicitar el principio de laicidad del  
Estado

Similar posición tienen otras instituciones religiosas arraigadas y de larga data en el Perú quienes lejos de oponerse al carácter laico del Estado, de forma madura y responsable lo respaldan y favorecen porque saben que es la mejor garantía para sus propias libertades religiosas.

Y es que en realidad, lejos de que el Estado laico constituya una amenaza a las agrupaciones religiosas como afirman ciertas corrientes extremistas, en realidad constituye una garantía institucional para su libre e igualitaria existencia y desarrollo.

## II. Efecto de la iniciativa legislativa sobre la legislación nacional

La modificatoria planteada resulta coherente con el carácter laico del Estado ya consagrado mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, así como con los principios democráticos de gobierno, la soberanía popular y Estado de derecho.

## III. Análisis costo beneficio

La modificatoria planteada no irroga gastos al Erario nacional y más bien contribuye a lograr un país integrado, plural y respetuoso de los diversos credos y diferencias ideológicas, así como a fortalecer al Estado en su rol de promotor y garante de los derechos fundamentales.

## IV. Relación de la iniciativa legislativa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional:

- **Democracia y Estado de Derecho:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Equidad y Justicia Social:** Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación; Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social; Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.
- **Estado eficiente, transparente y descentralizado:** Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.