



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de enero de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ledesma Narváez, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. y el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Darlyn Roxana Jurado Garay contra la resolución de fojas 181, su fecha 18 de **setiembre** de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tumbes, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de enero de 2013, Darlyn Roxana Jurado Garay interpone demanda de amparo contra doña Teresita Chumacero Jiménez, Directora de la Institución Educativa Parroquial San Agustín y **contra** la UGEL de Zarumilla, solicitando que se declare la nulidad de las cartas 001-2012-I.E.P.S.A y 002-2013-I.E.P.S.A., del Oficio 132-2012-DRET-UTGELZ-CPSA-Z y del Informe 010-2012-I.E.P.S.A.; y que, por consiguiente, se ordene a la institución parroquial que le asigne las horas de clase como docente de 24 horas en el área de "CTA" para el año escolar 2013, en el centro educativo emplazado y se ordene el pago de los costos procesales.

Manifiesta que ha ingresado al magisterio nacional por concurso público para trabajar en el colegio San Agustín, habiendo laborado por 10 años consecutivos; no obstante, la emplazada la ha cesado del centro educativo aduciendo retiro de confianza y ha devuelto la plaza de "C.T.A." a la UGEL de Zarumilla. Señala que con la devolución de la plaza se ha terminado el vínculo laboral, por lo que se han vulnerado sus derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso y a la dignidad.

El representante legal de la UGEL de Zarumilla contesta la demanda refiriendo que, mediante la Resolución Regional Sectorial 000659, de fecha 16 de abril de 2002, la accionante fue incorporada al magisterio; y que, mediante Oficio 129-2013-GOB.REG.TUMBES-DRET-UGELZ-D se puso en conocimiento de la institución educativa demandada que la acción de su directora vulneraba el derecho al debido proceso y a la estabilidad laboral de la demandante, pues la devolución de la plaza por retiro de confianza carecía de fundamento legal.

La Directora de la institución educativa parroquial interpone excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y contesta la demanda, alegando que no existe una afectación al derecho al trabajo, toda vez que la empleadora de la recurrente no es la institución que dirige, sino la Dirección Regional de Educación Local de Zarumilla, quien tiene la obligación de reasignarla a cualquier otra institución educativa del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

Agrega que su institución educativa se rige por un Convenio Internacional entre el Vaticano y el Estado Peruano, por lo que goza de todas las prerrogativas de autonomía para administrar la institución demandada.

El procurador público del Gobierno Regional de Tumbes contesta la demanda, precisando que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, ya que son asuntos de mera legalidad que corresponden ser ventilados en el proceso contencioso-administrativo, además, porque la recurrente pertenece al régimen laboral público. Agrega que no se agotó la vía previa.

El Juzgado Mixto de Zarumilla, con fecha 11 de abril de 2013, declaró infundada la excepción interpuesta y, con fecha 29 de mayo de 2013, declaró fundada en parte la demanda al considerar que en la práctica se expresó una voluntad de desvinculación laboral definitiva entre la trabajadora y el centro educativo parroquial, lo que devendría en una violación de los derechos invocados al tener la recurrente la calidad de docente nombrada. Asimismo, refiere que el Estado peruano es la empleadora de la recurrente, pero que el actuar de las autoridades del colegio emplazado no es la correcta ya que de por medio existe una acción conjunta entre el Estado y la Iglesia.

La Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tumbes revocó la apelada y declaró improcedente la demanda en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, tomando en consideración que la pretensión de la recurrente, sobre nulidad de actos administrativos, cuenta con una vía idónea que es el proceso contencioso-administrativo.

FUNDAMENTOS

I. Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se ordene la reincorporación laboral de la actora en la Institución Educativa Parroquial San Agustín y se le asigne las horas de clase como docente de 24 horas en el área de "C.T.A." que le corresponde para el año escolar 2013, más el pago de los costos procesales.

II. Planteamiento del asunto controvertido

2. Si bien el pedido concreto de la demandante es que sea reincorporada en su último puesto de trabajo; no obstante, la problemática específica que plantea este caso es determinar si una profesora estatal de carrera puede laborar en una institución educativa privada de naturaleza religiosa como es la emplazada y, concretamente, si ello resulta compatible con el régimen de laicidad consagrado en el artículo 50 de la Constitución, que asegura la autonomía y la independencia del Estado con las organizaciones religiosas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

3. Cuando el artículo 1 del Código Procesal Constitucional dispone que la finalidad de los procesos como el amparo es “proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional [...]”, está implicado que ese estado de cosas que será restituido por efecto del amparo sea una situación de hecho que sea *acorde* con los principios y valores de la Constitución.

4. Téngase presente que la entidad educativa parroquial a la cual se pide regresar como profesora es una institución que pertenece a la Iglesia Católica, cuya regulación está contenida en la Resolución Ministerial 483-89-ED, Reglamento de los Centros Educativos de Acción Conjunta Iglesia Católica-Estado Peruano, de fecha 3 de agosto de 1989. En su artículo 1 se señala que éstos son “centros promovidos, organizados y conducidos por la **Iglesia Católica**, con personal reconocido por su autoridad competente y autorizados aquellos por el Ministerio de Educación” (negritas agregadas).

Y, conforme a su artículo 8, el mismo reglamento dispone que “El Estado ayuda a la **financiación** de estos Centros Educativos de Acción Conjunta mediante plazas, subvenciones y/o transferencias a través de la ONDEC [Oficina Nacional de Educación Católica], la cual dará cuenta de su distribución a los organismos respectivos del Ministerio de Educación” (negritas agregadas).

5. En ese sentido, atendiendo a este régimen de financiamiento estatal, donde profesores de carrera prestan servicios continuos en entidades educativas privadas de una determinada organización religiosa; es que es necesario, primero, definir si trasgrede o no las exigencias de un Estado laico a efectos de evaluar, en segundo lugar, la posibilidad de reposición de la recurrente en su último puesto de labores.

III. Procedencia de la demanda

6. Si bien desde el precedente recaído en el Expediente 00206-2005-PA/TC, los jueces constitucionales no son competentes *ratione materiae* para dilucidar los despidos arbitrarios del cual son objeto los trabajadores del régimen de la legislación laboral pública; no obstante, dada la exposición presentada en el acápite anterior, debe tenerse presente que los autos no tratan solo de una reposición laboral como único asunto controvertido, sino que además versa acerca de la posibilidad de la solicitada reposición en el último puesto de trabajo en función a que la financiación estatal en favor de los Centros Educativos de Acción Conjunta Iglesia Católica-Estado Peruano sea acorde con el principio de laicidad de la Constitución.
7. Recordemos que en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de julio de 2015, este Tribunal recientemente ha establecido en el fundamento 15, con carácter también de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

precedente, que la vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” como la vía del proceso constitucional de amparo, si se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de los siguientes elementos: i) Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho; ii) Que la resolución que se fuera a emitir pueda brindar tutela adecuada; iii) Que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y, iv) Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.

8. En la medida que la reposición laboral en el presente caso está sujeta a que el financiamiento estatal que recibe el último centro de labores sea compatible con el principio de laicidad, este Tribunal Constitucional considera que cualquier vía procesal ordinaria no cumpliría con el requisito ii), es decir, con brindar una tutela adecuada. En efecto, en vista que es posible que dicho financiamiento y provisión de profesores podría devenir en inconstitucional, a diferencia de otras vías, en el proceso de amparo es factible evaluar con un mayor margen de discreción la medida alternativa que podría restituir el ejercicio del derecho al trabajo de la recurrente.
9. En ese sentido, el amparo resulta ser la vía procesal adecuada para tramitar la pretensión de la demanda, dadas las circunstancias especiales que este reviste; por ello, siendo competente *ratione materiae*, este colegiado pasará a continuación a examinar el fondo del asunto.

IV. El régimen del laicidad del Estado peruano

10. La laicidad como principio constitucional está recogido en el primer párrafo del artículo 50 de la Constitución que dispone que “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” (cursivas agregadas).
11. En efecto, el artículo 50 define la forma política del Estado peruano como un Estado laico o aconfesional en tanto que declara su “independencia” y su “autonomía” respecto de toda organización o autoridad religiosa. Es decir, se constituye como un régimen de emancipación con las confesiones religiosas y, por ende, no se proclama, ni por la forma ni por los hechos, a ninguna religión como oficial; y, su actuación política y normativa se desenvuelve en un ámbito de neutralidad en relación a cualquier creencia en lo religioso.
12. La consagración como Estado laico, conjuntamente con los principios de Estado de Derecho, Estado Social y Estado democrático (artículo 3 y 43 de la Constitución) pertenece al orden constitucional fundamental del Estado y es, en ese sentido, un principio constitucional-político imponderable en el ejercicio de las competencias públicas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

13. Asimismo, la definición como laico es un principio básico que ha sido incorporado en nuestra Constitución, mediante el artículo 50, como un régimen constitucional "independiente". Si bien la laicidad está conectado conceptualmente con los derechos fundamentales como la igualdad, la libertad religiosa o la libertad de conciencia (artículo 2, incisos 2 y 3 de la Constitución), cabe resaltar que no se remite solamente a éstos, pues las consecuencias normativas que se derivan de la laicidad son mucho más amplias de las que ya de por sí se desprenden de dichos derechos.

14. Tanto es así que, por ejemplo, no sería válido señalar que el Estado laico está comprometido solamente con la garantía de ausencia de coacción a profesar una determinada fe, puesto que ello lo vaciaría de contenido al reducirlo únicamente al ámbito de protección de la libertad religiosa, la cual ya tiene de por sí un reconocimiento específico en la Constitución. La laicidad del Estado antes que ser *repetitivo* opera en un ámbito diferenciado y más extenso, realizando limitaciones concretas a los poderes públicos y al legislador.

15. El Estado laico se compone de dos exigencias institucionales, que son las siguientes: la regla de separación entre el Estado y las organizaciones religiosas (laicidad como separación) y la regla de neutralidad del Estado frente al fenómeno religioso (laicidad como neutralidad), las cuales se encuentran conectadas entre sí.

1. La laicidad como separación

16. En cuanto a la laicidad como separación debe precisarse que está referido a la dimensión orgánica del Estado. Según ella, se impide toda modalidad de institucionalización estatal de alguna iglesia u organización religiosa. Se establece una diferenciación estructural entre el ámbito religioso y el ámbito estatal, excluyendo todo tipo de entrelazamiento funcional entre el Estado y las iglesias, y eliminando toda asunción por parte del Estado de fines o funciones de un determinado organismo confesional.

17. Por eso, tampoco está permitido que ninguna iglesia tenga en el ordenamiento jurídico la misma posición jurídica que las entidades del Estado o que aspire a algún estatus de personalidad jurídica de derecho público integrante del Estado, por cuanto quebraría el orden constitucional impuesto por el principio de laicidad.

18. Esto además no solo es un deber fundamental dirigido el Estado sino que redundará en una clara garantía constitucional para los mismos organismos religiosos, puesto que la regla de separación orgánica entre el Estado y las iglesias les asegura que las entidades estatales no puedan entrometerse en la determinación de los fines o en la conducción de sus asuntos como cuerpos fe. Esa ha sido la razón por la que este



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

Tribunal ha referido que el Estado es un “ente radicalmente incompetente ante la fe y la práctica religiosa” (Expediente 06111-2009-PA/TC, FJ 25).

19. La laicidad como separación, además de la separación orgánica, también alude al distanciamiento que el Estado debe mantener frente al discurso doctrinal de las confesiones religiosas. Se trata de excluir de los ámbitos del Estado los fundamentos, los postulados o los dogmas de una religión. La consecuencia directa de esto, es que no se podrán utilizar ellos como criterios para identificar la acción estatal correcta ni para distinguir la justicia de las decisiones de las instituciones públicas. Los funcionarios y servidores estatales no se encuentran vinculados a ellos sino únicamente a preceptos temporales como la Constitución y la ley, los cuales tienen el deber de respetar cuando se tratan de los asuntos públicos.

20. De hecho, la Constitución ya de por sí consagra de antemano su propio sistema de valores y principios, lo cuales se encargan de dirigir y limitar la actividad estatal. La doctrina que consagren las religiones deben restringirse al ámbito privado de las personas y al despliegue de su libertad religiosa sin que deba confundirse éste con el ámbito estatal. De ahí que todo debate que surja en el ámbito de lo público el Estado no puede estar sometido a los dictados de un orden confesional.

2. La laicidad como neutralidad

21. A diferencia de la regla anterior que se circunscribe a prescribir la separación orgánica y doctrinal del Estado con las iglesias, la neutralidad se refiere al tipo de tratamiento que el Estado puede mantener con ellas. Es decir, una vez emancipado institucionalmente de las iglesias, la neutralidad es la dimensión del Estado laico que limita el modo en que los poderes públicos se relacionan con los organismos religiosos.

22. En cuanto tal, la regla de neutralidad veda al Estado realizar cualquier valoración positiva de alguna confesión religiosa en particular. Está prohibido mejorar la situación de una iglesia, establecer privilegios, promoverla o empeorar la posición de las otras para establecer ventajas inmerecidas a unas. Las elecciones en el ámbito de la religión de las personas no deben implicar de ningún modo un estatus diferenciado de ningún tipo por parte de las entidades públicas.

23. Asimismo, la neutralidad estatal no solo se refiere al tratamiento de las iglesias entre sí, sino que también prohíbe llevar a cabo una atención positiva del fenómeno religioso considerado en sí mismo, pues dicha circunstancia infravaloraría las opciones no religiosas de los ciudadanos. Ambas, lo religioso y lo no religioso deben recibir un trato imparcial por parte de las instituciones del Estado y, por eso, también está vedado una actitud negativa y beligerante hacia lo confesional, que toma partido por la increencia religiosa. En realidad, la laicidad es incompatible con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

la adopción de lo secular como ideología y con el uso del poder público para perseguir su implantación en contra de la religión.

24. El Estado debe permanecer imparcial en materia de religión y debe estar al margen de toda valoración positiva o negativa acerca de la verdad de cualquiera de ellas. Debe dejarse la aceptación de las religiones al terreno del proselitismo que en el seno de la sociedad puedan practicar las iglesias u organismo no confesionales. De este modo el Estado asegurará igual respeto para todos, creyente y no creyente.

25. De hecho, la laicidad como neutralidad hace posible el respeto del derecho de igualdad de los ciudadanos en relación a sus convicciones religiosas, donde las elecciones personales en materia de religión no deriva en una consideración preferencial del Estado ni deriva en la imposición de barreras y cargas específicas.

3. El principio de colaboración entre el Estado y las confesiones religiosas

26. El artículo 50 de la Constitución dispone que “[...] el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su *colaboración*” y, en su segundo párrafo, señala que “El Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de *colaboración* con ellas” (cursivas agregadas).

27. La primera cuestión que plantea la cláusula precedente es cómo armonizar la regla de laicidad como neutralidad del Estado con el principio de colaboración con la Iglesia Católica y las demás confesiones religiosas. O planteado de modo más general, cómo comprender la relación entre la neutralidad estatal y el principio de colaboración con las iglesias.

28. Sobre este asunto, este Tribunal Constitucional debe enfatizar que en principio no son incompatibles ambos mandatos constitucionales. La neutralidad, como se ha dicho, no implica beligerancia y tampoco implicará indiferencia, entendiendo aquí “indiferencia” como una visión de la sociedad que, aunque sin hostilidad hacia la religión, obvia sin embargo la dimensión religiosa de sus integrantes y actúa como si el hecho confesional no existiera como fenómeno social.

29. En realidad, lo que sí supone la neutralidad es igual tratamiento para todas las confesiones. El Estado debe prestar atención a las convicciones religiosas de sus ciudadanos no desde una estimación positiva o negativa de la religión en tanto valor intrínseco como ya se ha remarcado, sino en términos políticos como expansión de las libertades personales que requiere una satisfacción.

30. La colaboración por ello que consagra del artículo 50 de la Constitución debe ser entendido en este escenario de ausencia de beligerancia hacia la religión y de no-indiferencia hacia la religión como fenómeno social.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

31. Dicho esto, la segunda cuestión entonces es identificar cuál es el contenido del principio de colaboración regulado en la Constitución.
32. Teniendo en cuenta la laicidad como separación y como neutralidad, una primera aproximación de su contenido sería entender la colaboración estatal como asistencia en el alcance de los objetivos y fines de las organizaciones religiosas. Es decir, que respetando un equilibrio interconfesional, el Estado se muestra presto para optimizar a través de fórmulas políticas y jurídicas las estrategias de difusión doctrinal y captación de creyentes.
33. Sin embargo, esta apreciación debe ser rechazada en la medida que quebraría la igualdad de trato respecto a las concepciones de quienes en ejercicio de su libertad religiosa no reconocen una determinada religión. Esto es, antes que mantener una imparcialidad en materia de religión el Estado proyectaría un mensaje de aprobación hacia lo religioso, lo cual no sería posible en un régimen de laicidad, donde los creyentes y los no creyentes reciben igual trato.
34. Una aproximación alternativa de cara a lo ya desarrollado, y que para este Tribunal Constitucional sería la correcta, sería entender la colaboración estatal como *facilitación* del ejercicio de la libertad religiosa, es decir, como la obligación del Estado de establecer las condiciones materiales necesarias para que la libertad religiosa de los ciudadanos sea real y efectiva, removiendo las barreras que impidan su vigencia plena. De modo que, sea solo y únicamente la demanda social de los ciudadanos y sus convicciones auténticas las que determinen qué confesiones religiosas deban tener más éxito que otras, y no el producto de situaciones sociales asimétricas provocadas por el Estado.
35. La colaboración se identificaría así con la faceta prestacional del derecho a la libertad religiosa. Recordemos que los derechos fundamentales en su dimensión subjetiva no solo constituyen garantías frente a intervenciones injustificadas que restrinjan el contenido protegido, sino también una exigencia hacia el Estado para que asegure condiciones materiales que posibiliten un ejercicio autónomo y real.
36. Para este Tribunal, la faceta prestacional “faculta al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; esto es, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales” (Expediente 03330-2009-PA/TC, FJ 9).

4. El principio de colaboración y la mención expresa a la Iglesia Católica

37. Un análisis especial debe merecer la mención de la Iglesia Católica en el artículo 50 de la Constitución. Su primer párrafo señala que “el Estado reconoce a la Iglesia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración”.

38. La cuestión que plantea este artículo es determinar el alcance del principio de colaboración respecto de la Iglesia Católica, lo cual pasa por indagar si establece o no una prerrogativa constitucional de preferencia en comparación con las demás confesiones. En principio, una interpretación simple de la mención del catolicismo es colegir que, en la medida que se ha incorporado un reconocimiento de su importancia “histórica, cultural y moral”, es posible afirmar que la colaboración del Estado en su favor debe ser diferenciada por lo menos.

39. Pero, esta interpretación, sin embargo, no resulta ser la más feliz teniendo en consideración la regla de la laicidad como neutralidad y éste como límite del principio de colaboración (colaboración entendida como facilitación de la libertad religiosa), según la cual sería discriminatorio cualquier situación de ventaja a una religión en especial.

40. Entonces, el artículo 50 debe ser leído sin establecer algún estatus privilegiado a la Iglesia Católica a efectos de la cooperación estatal. Si desde la Constitución no se desprende una situación de ventaja para la Iglesia Católica y, por eso, la cooperación en relación a ésta es igualitaria con respecto a los demás, debe concluirse entonces que la mención constitucional del catolicismo es de carácter simbólico. Un reconocimiento del constituyente de la importancia de su labor en la cultura peruana, pero sin que se derive de ella ningún programa normativo de estatus constitucional especial.

V. Régimen normativo de la creación y subvención de los centros educativos privados de educación básica

41. En materia de centros educativos privados de educación básica, es importante indicar que el artículo 15 *in fine* de la Constitución, en modo general, establece que:

Artículo 15.- Profesorado, carrera pública

El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones. El Estado y la sociedad procuran su evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanentes.

El educando tiene derecho a una formación que respete su identidad, así como al buen trato psicológico y físico.

Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley. (Negritas agregadas)

42. Asimismo, el artículo 17 de la Constitución señala que:

Artículo 17.- Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.

Con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no puedan sufragar su educación, **la ley fija el modo de subvencionar la educación privada** en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa.

El Estado promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera.

El Estado garantiza la erradicación del analfabetismo. Asimismo fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional. (Negritas agregadas)

43. En el *nivel constitucional* está claro que está permitida la iniciativa privada en materia educativa, es decir, las **personas naturales** y jurídicas pueden crear en forma libre instituciones educativas y, por ende, centros educativos de educación básica. Ciertamente, el ejercicio de este derecho de iniciativa privada se insertará dentro del modelo de "economía social de mercado" del artículo 58 de la Constitución, según el cual no solo está comprometido con garantizar la competencia libre en el mercado, sino que **además** está comprometido con el bienestar general de la sociedad; por lo que, las actividades de los centros educativos privados de educación básica **estarán bajo la supervisión del Estado** y se adecuarán a las políticas nacionales en materia educativa.
44. Por otro lado, las referidas cláusulas también permiten como política de Estado **ayudar económicamente** a los centros educativos privados, siempre y cuando contribuya a **extender la oferta educativa** para quienes se encuentren en situaciones de vulnerabilidad (personas con bajos recursos económicos, personas con discapacidad física, mental, etc).
45. En ese marco, y de forma más específica, la Ley 28044, General de Educación, ha establecido en su artículo 71 los tipos de gestión de las instituciones educativas, **sean** centros de educación básica, de educación técnico-productiva o de educación superior, los cuales son:

Artículo 71.- Tipos de gestión de las Instituciones Educativas

Las instituciones educativas, por el tipo de gestión son:

- a) Públicas de gestión directa por autoridades educativas del Sector Educación o de otros sectores e instituciones del Estado.
- b) Públicas de gestión privada, por convenio, con entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos.
- c) **De gestión privada** conforme al artículo 72. (Negritas agregadas)

Y el artículo 72 establece que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

Artículo 72.- Las Instituciones Educativas Privadas

Las Instituciones Educativas Privadas son personas jurídicas de derecho privado, creadas por iniciativa de personas naturales o jurídicas, autorizadas por las instancias descentralizadas del Sector Educación. El Estado en concordancia con la libertad de enseñanza y la promoción de la pluralidad de la oferta educativa, reconoce, valora y supervisa la educación privada.

En lo que les corresponda, son funciones de la Institución Educativa Privada las establecidas en el artículo 68. Sin perjuicio de ello:

- a) Se constituyen y definen su régimen legal de acuerdo a las normas vigentes.
 - b) Organizan y conducen su gestión administrativa y económica financiera, estableciendo sus regímenes: económico, de pensiones y de personal docente administrativo.
 - c) Participan en la medición de la calidad de la educación de acuerdo a los criterios establecidos por el Instituto de Evaluación, Acreditación y Certificación de la calidad educativa.
 - d) Garantiza la participación de los padres de los alumnos a través de la asociación de Padres de Familia, e individualmente, en el proceso educativo de sus hijos.
- Las instituciones educativas privadas pueden contribuir a la educación pública con sus recursos, instalaciones y equipos, así como con el intercambio de experiencias de innovación.

46. Asimismo, la Ley 26549, de los Centros Educativos Privados, en su artículo 2 y 3 disponen que

Artículo 2.- Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de promover y conducir centros y programas educativos privados. Los centros educativos privados pueden adoptar la organización más adecuada a sus fines, dentro de las normas del derecho común.

Artículo 3.- Corresponde a la persona natural o jurídica, propietaria de un centro educativo, **establecer la línea axiológica que regirá su centro**, dentro del respeto a los principios y valores establecido en la Constitución; la duración, contenido, metodología y sistema pedagógico del plan curricular de cada año o periodo de estudios; los sistemas de evaluación y control de los estudiantes de los estudiantes; la dirección, organización, administración y funciones del centro; los regímenes económico, disciplinario, de pensiones y de becas; las relaciones con los padres de familia; sin más limitaciones que las que pudiera establecer las leyes, todo lo cual constará en el Reglamento Interno del centro educativo. (Negritas agregadas)

Las responsabilidades de la ley por la actividad de los centros y programas educativos las asume la persona natural o jurídica propietaria o titular de los mismos.

47. En el *nivel infraconstitucional*, se advierte entonces que los centros educativos privados y los de educación básica tienen autonomía para determinar su propia "línea axiológica", así como autonomía para conducir su actividad interna, sea administrativa, pedagógica, financiera, de personal, etc. Sin embargo, dicha autonomía no es absoluta, sino que se encuentran bajo la supervisión y control del Ministerio de Educación, conforme se precisa en el artículo 13 de la antes citada Ley 26549, que establece que "El Ministerio de Educación, a solicitud de parte o de oficio, supervisa el funcionamiento de los centros educativos, a través de sus órganos competentes, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley General de Educación".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

48. Cabe precisar que, si bien el artículo 17 de la Constitución autoriza al Estado a subsidiar la educación privada en un supuesto determinado; no obstante, no existe una ley o un dispositivo normativo que regule en forma general y ordenada dicha habilitación, con lo cual se concluye que *prima facie* el Ministerio de Educación es quien, en cada caso concreto, decide a quién y cómo se efectúa esta subvención.

VI. Régimen normativo de los centros educativos de acción conjunta Iglesia Católica y Estado Peruano

49. En cuanto a los centros educativos de educación básica denominados de “Acción Conjunta Iglesia Católica-Estado Peruano” (en adelante, centros educativos de Acción Conjunta), tenemos que son **centros educativos** privados creados por congregaciones o instituciones religiosas que pertenecen a la Iglesia Católica, a los cuales el Estado peruano apoya económica y financieramente. Así es por ejemplo el caso de la entidad emplazada, quien recibe subvención de la Dirección Regional de Educación de Tumbes y su promotora es la Congregación de Religiosas Agustinas Hijas del Santísimo Salvador (foja 45).

50. Estos centros educativos de Acción Conjunta tienen como cobertura legal la Resolución Ministerial 483-89-ED, Reglamento de los Centros Educativos de Acción Conjunta Iglesia Católica-Estado Peruano, de fecha 3 de agosto de 1989. Este reglamento señala en su artículo 1 que:

Artículo 1.- Los Centros Educativos de Acción Conjunta entre la Iglesia Católica y Estado Peruano son centros promovidos, organizados y conducidos por la **Iglesia Católica**, con personal reconocido por su autoridad competente y autorizados aquellos por el Ministerio de Educación. (Negritas agregadas)

51. En el mismo artículo establece, en los párrafos segundo y tercero, su “línea axiológica” en los siguientes términos:

Estos Centros Educativos que para efecto del presente Reglamento se denominan en adelante Centros Educativos en Acción Conjunta, tiene por finalidad **brindar una educación fundada en los principios de la fe cristiana señalados en el Proyecto Educativo Católico y en el Magisterio de la Iglesia.**

Específicamente persiguen:

Brindar al educando una educación integral centrada en los valores reconocidos para tal desarrollo por la Iglesia Católica.

Afianzar las bases de una sólida democracia, cultivar los sentimientos patrios, la integración cultural a lo propio, desde una amplia perspectiva latinoamericana.

Fundar ésta en principio que atiendan al bien común, respecto a la vida y que salvaguarde los derechos humanos de todos por igual.

Orientar el desarrollo del educando en base a principios axiológicos que les permitan asumir un compromiso concreto en su fe y sanas verdades para su Patria como hombres de todos por igual.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

52. Según sus artículos 3 y 4, los servicios de los centros educativos de Acción Conjunta son tanto escolarizados como no escolarizados, y dan preferencia a los alumnos de bajos recursos económicos. Estos centros educativos, a su vez, pueden ser: centros educativos de financiación mixta, de régimen gratuito y nacionales en convenio. El artículo 2 del reglamento establece que:

Artículo 2.- La variada actividad educacional de la Iglesia **descrita** en el art. 1 de este Reglamento se refiere a los Centros Educativos siguientes:

- a) C.E. de Financiación Mixta
- b) C.E. de Régimen Gratuito
- c) C.E. Nacionales en Convenio.

53. En cuanto a su financiación pública, el artículo 8, 14 y 16 disponen que:

Artículo 8.- El Estado ayuda a la financiación de estos Centros Educativos de Acción Conjunta mediante **plazas, subvenciones y/o transferencias a través de la ONDEC** [Oficina Nacional de Educación Católica], la cual dará cuenta de su distribución a los organismos respectivos del Ministerio de Educación.

Artículo 14.- Las plazas de Directores, Docentes, Administrativos y de servicio, otorgadas por el Ministerio de Educación a estos Centros Educativos y financiados por el Estado serán **considerados en** el pliego de Educación, dentro del presupuesto administrativo por una **Unidad de Servicios Educativos**.

Artículo 16.- El **monto de** las asignaciones que el Estado asigne a la ONDEC será incrementado en cada **ejercicio** presupuestal de acuerdo al incremento de haberes de los Docentes pagados por el Estado.

54. En cuanto al nombramiento del personal brindado por el Estado, los artículos 11 y 12 establecen las siguientes condiciones:

Artículo 11.- Las plazas para Directores y el Personal Docente, Administrativo o de Servicio, otorgadas por el Ministerio de Educación, serán cubiertas necesariamente a propuesta del Director del Centro Educativo, en coordinación con el Promotor (y visto bueno de la Oficina Nacional de Educación Católica-ONDEC). Recibida la propuesta, el Ministerio de Educación efectuará el nombramiento a través de sus organismos correspondientes, cautelando que se cumplan los requisitos de ley e informarán de inmediato a la ONDEC y ésta al organismo de su jurisdicción.

Artículo 12.- El personal al que se refiere el artículo anterior, estará sujeto a la legislación del personal que presta servicios al Estado.

55. En relación al régimen laboral del personal docente, el artículo 13 señala que:

Artículo 13.- El personal que no ocupe una plaza financiada por el Estado, estará sujeto a la legislación vigente para los trabajadores de la actividad privada y su administración corresponde al respectivo Centro Educativo.

56. Cabe resaltar que la Oficina Nacional de Educación Católica (ONDEC), la cual hace referencia el reglamento y que hace las veces de filtro entre el Estado peruano y la Iglesia Católica, es una asociación civil sin fines de lucro creado por la Conferencia Episcopal Peruana y está reconocida por el Estado mediante



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

Resolución Suprema 015 del 26 de enero de 1956. Representa a la Iglesia Católica ante el Estado Peruano en todo lo concerniente al área de educación religiosa en el ámbito de la educación básica regular, educación básica alternativa y educación superior, pedagógica y tecnológica y centros ocupacionales de producción. (cfr. web oficial de ONDEC, <http://www.ondec.org/index.php/conocenos/quienes-somos>, revisada el 20 de marzo de 2017).

VII. Estado laico y los centros educativos de Acción Conjunta

57. Ahora bien, resulta razonable plantearse si conforme al principio de laicidad del artículo 50 de la Constitución es compatible que el Estado financie mediante “plazas, subvenciones y/o transferencias” los servicios educativos brindados por la Iglesia Católica. En principio, debe señalarse que el Estado puede subsidiar los servicios educativos de las congregaciones religiosas, pero siempre y cuando sea consecuencia de un propósito secular.
58. Como es consabido, los organismos religiosos llevan a cabo diferentes labores que no necesariamente están vinculados directamente al ejercicio de la libertad religiosa, como son la asistencia médica o el alojamiento de ancianos o de niños, los cuales pueden ser beneficiadas por las facilidades que la legislación regule para estas actividades en general dada su contribución social. Pues lo contrario, es decir, segregar a las iglesias de la aplicación de estos beneficios por el solo hecho de ser confesionales sería discriminarlos por razón de su credo, lo cual sería inconstitucional.
59. El Estado puede valorar estas actividades en virtud de su “utilidad social”, independientemente de que se trate o no de organismos confesionales. No es lo mismo financiar a una iglesia porque se trate de un credo determinado, lo cual sería incompatible con el principio de laicidad; a que, desde una perspectiva estrictamente política, se ayude económicamente tanto a personas naturales como jurídicas (religiosas o no) porque las obras que efectivizan redundan en el bienestar general o en ámbitos prioritarios de la sociedad.
60. El presente caso versa sobre los centros educativos de Acción Conjunta, los cuales se norman por la Resolución Ministerial 483-89-ED y no por la Ley 26549, Ley de los Centros Educativos Privados, a pesar que estos centros educativos de Acción Conjunta también son privados. Al respecto, este Tribunal considera que el tratamiento brindado a estos centros educativos es inconstitucional.
61. En primer lugar, el financiamiento que consagra la Resolución Ministerial 483-89-ED en favor de estos centros educativos no está relacionado con el principio de colaboración que señala el artículo 50 de la Constitución, en la medida que el Estado aquí no está facilitando el ejercicio de la libertad religiosa de los integrantes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

de la Iglesia Católica ni de sus congregaciones u otros; sino que se trata de una financiación de una actividad ajena a ésta.

62. En segundo lugar, tampoco se aprecia que el apoyo económico y financiero con “plazas, subvenciones y/o transferencias” a estas instituciones educativas parroquiales sea el producto de la aplicación de una norma general con un propósito secular, a efectos de maximizar el acceso a la educación básica de las poblaciones vulnerables conforme manda el artículo 17 de la Constitución, sino que está destinada a financiar directamente los servicios de la Iglesia Católica en materia educativa.
63. Esto es, el financiamiento estatal aquí no es concretizar la plena vigencia del derecho fundamental a la educación como propósito directo de una política general del Estado y que, en cuya práctica, se repercute en forma incidental, indirecta y contingente en los servicios de esta iglesia en particular; sino que, en sentido contrario, es el financiamiento de los servicios de la Iglesia Católica en materia educativa como propósito principal y en forma incidental favorecer una política social del Estado.
64. En tercer lugar, esta subvención con plazas trasgrede la regla de laicidad como separación. Como bien se señaló, esta regla implicaba la emancipación orgánica y doctrinal entre el Estado y las iglesias; sin embargo, el artículo 11 de la Resolución Ministerial 483-89-ED establece precisamente lo contrario, un *entrevramiento funcional* entre el Estado y la Iglesia Católica en el nombramiento directores, personal docente, administrativo y de servicio.
65. Este artículo 11 dispone expresamente que para estos centros educativos de Acción Conjunta los directores, personal docente, administrativo y de servicio serán “nombrados” en la carrera administrativa a condición de que sea “propuesto” por el director del centro educativo en coordinación con el promotor y la Oficina Nacional de Educación Católica. Es decir, en estos casos para ser servidor del Estado es necesario el visto bueno de las dependencias de una iglesia determinada, cuando en un régimen de laicidad es el Estado quien debe evaluar según criterios meritocráticos y seculares las nuevas incorporaciones a la carrera pública de funcionario y servidores.
66. En cuarto lugar, siendo que los servicios educativos de la Iglesia Católica son financiados parcialmente por el Estado peruano, se introduce en forma irremediable un escenario asimétrico en perjuicio de las demás organizaciones religiosas y de las no religiosas. Este tratamiento desigual es abiertamente violatorio de la regla de laicidad como neutralidad, que precisamente busca garantizar que ninguna confesión tenga un estatus privilegiado ni diferenciado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

67. En ese sentido, en vista que los artículos 8 y conexos de la Resolución Ministerial 483-89-ED, así como su artículo 11 son inconstitucionales por ser incompatibles con el principio de laicidad, según se ha explicado; el actual financiamiento estatal y los servicios prestados por los trabajadores públicos en estos centros educativos parroquiales es contrario a la Constitución; por lo que así debe declararse. Por tal razón, corresponde al Ministerio de Educación, en el ámbito de sus competencias, reestablecer el principio de laicidad establecido en la Constitución.
68. El Ministerio de Educación, dentro del ejercicio de su discrecionalidad política y respetando las exigencias del Estado laico que se ha expuesto en esta sentencia, deberá optar por suspender el financiamiento estatal en un plazo razonable; o, en todo caso, deberá uniformizar el financiamiento en favor de los centros educativos de Acción Conjunta en un régimen general y secular de subvenciones aplicables a todos los centros educativos privados por igual sin distinción de la posición que en materia de religión adopten, estableciendo reglas claras y precisas para acceder al financiamiento estatal.
69. Asimismo, cualquiera que sea la opción que se elija, los directores, el personal docente, administrativo y de servicio que fueron nombrados en aplicación del artículo 11 de la Resolución Ministerial 483-89-ED no podrán ser cesados o removidos de sus cargos si no es por algunas de las causales preestablecidas en ley de la materia. Sin embargo, debe recalarse que no será posible que en el futuro alguna confesión religiosa intervenga en el procedimiento de nombramiento de los servidores vinculados al servicio educativo de la Nación.

Análisis del caso concreto

70. El artículo 22 de la Constitución establece que "El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y medio de realización de una persona"; y, el artículo 27 de la misma carta señala que: "La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario".
71. En el presente caso, se aprecia que, mediante Resolución Regional Sectorial 00659 (fojas 2), de fecha 16 de abril de 2002, expedida por la Dirección Regional de Educación de Tumbes, la demandante fue nombrada como profesora de educación secundaria de la Ley 24029 (actualmente Ley 29944, de Reforma Magisterial), en la especialidad de ciencias naturales-física y química, de una jornada laboral de 24 horas, nivel I y asignada a la emplazada Institución Educativa Parroquial San Agustín.
72. Asimismo, conforme a la Resolución Directoral 1205 (fojas 45), de fecha 14 de julio de 1998, expedida por la Dirección Subregional de Educación de Tumbes, se observa que la entidad demandada tiene como promotora a la Congregación de Religiosas Agustinas Hijas del Santísimo Salvador.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

73. Además se precisa que “la Dirección de Educación de Tumbes subvenciona parte de las plazas docentes de esa Institución Educativa, por tanto, este Centro educativo no se encontraría inmerso dentro de la Ley N° 26549, de los Centros Educativos Privados y su Reglamento Decreto Supremo N° 001-96-ED del 30 de enero de 1996” (fojas 45).
74. La demandante alega que con el pretexto del “retiro de la confianza” y de la “devolución de su plaza” a la UGEL de Zarumilla la entidad parroquial la ha despedido en forma arbitraria.
75. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional estima que independientemente de que el Estado sea, en realidad, el verdadero empleador de la profesora demandante y de que éste formalmente no la ha cesado de su plaza; lo cierto es que, en los hechos, la prestación de sus servicios se vieron interrumpidos por el accionar de la entidad educativa parroquial, centro de labores donde la UGEL de Zarumilla la había asignado como parte de la subvención estatal de plazas en favor de los centros educativos de Acción Conjunta.
76. En ese sentido, siendo que no se le ha imputado una causa justa de despido, y, más aun, que ha sido desvinculada por un tercero ajeno a la relación laboral entre el Estado y la actora, pues ella solamente podía ser cesada por una causal establecida en la ley de la carrera del profesorado; es que debe declararse que se ha vulnerado su derecho fundamental al trabajo y, por ende, nulo su despido y corresponde ordenar su reposición laboral.
77. La responsabilidad del despido sufrido por la recurrente también alcanza a la UGEL emplazada, toda vez que expuso a la profesora demandante a una afectación de sus derechos conforme se ha explicado líneas arriba. En efecto, en la medida que la UGEL nunca debió asignarla al centro educativo demandado, dado que validaba un estatus de privilegio a los servicios educativos de una iglesia determinada, como es la Iglesia Católica, también debe asumir las consecuencias del accionar de ésta y de sus agencias o dependencias.
78. Cabe resaltar que, en vista que se ha concluido que el financiamiento estatal a favor de los centros educativos de Acción Conjunta es inconstitucional, no es posible que el Tribunal Constitucional ordene el regreso de las cosas al estado anterior a la violación del derecho fundamental de la recurrente, pues no resulta compatible con el principio de laicidad que retorne a laborar en la entidad parroquial. Por ello, este supremo órgano considera que, como medida alternativa y con la finalidad de proteger el derecho de la actora, deberá ser reubicada a otro centro educativo que tenga a su cargo la UGEL de Zarumilla, centro educativo que por supuesto no incurra en las infracciones constitucionales que se han advertido en esta sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2014-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

79. Asimismo, y de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, las entidades emplazadas deberán asumir los costos del proceso, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia. En el caso de la entidad educativa, ella adicionalmente deberá pagar las costas del proceso por ser una persona jurídica privada.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo por haberse vulnerado el derecho fundamental al trabajo; en consecuencia, declarar nulo el despido arbitrario de la accionante;
2. **ORDENAR** a la UGEL de Zarumilla que reponga a doña Darlyn Roxana Jurado Garay en otro centro educativo a su cargo, conforme a lo establecido en el fundamento 78 de esta sentencia; bajo apercibimiento de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas prescritas en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional;
3. **ORDENAR** que la Institución Educativa Parroquial San Agustín y la UGEL de Zarumilla abonen el pago de costos procesales, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional. Adicionalmente, la institución educativa mencionada deberá abonar las costas procesales, dado que se trata de una persona jurídica privada.

Publíquese y notifíquese.

SS.

RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Espinoza Saldaña

Lo que certifico:

13 DIC. 2018



JANET OTÁROLA SANMILLERA
Secretaria de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con lo resuelto en el presente caso. Aprovecho, la ocasión para realizar las siguientes precisiones en relación con lo resuelto:

Libertad religiosa y principio de laicidad del Estado

1. El Tribunal Constitucional tiene señalado en abundante jurisprudencia que el Perú es un Estado laico. Ahora bien, de esta afirmación, y también a partir de lo dispuesto expresamente por el constituyente, se desprenden diversos contenidos que ayudan a esclarecer tanto el régimen de separación, como las demás relaciones que corresponden, entre Estado y religión en el caso peruano.
2. Al respecto, conviene tener presente que el artículo 50 de la Constitución Política dispone de manera expresa que:

“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 **respeto otras confesiones** y puede establecer formas de **colaboración con ellas**” (resaltado agregado).

3. En ese marco, podemos precisar que inicialmente la idea de Estado laico se encuentra vinculada a los principios de (1) *separación entre Estado y religión*, (2) de *neutralidad* y (3) de *imparcialidad en materia religiosa*. Ahora bien, justo es anotar que algunas disposiciones contenidas en la Carta Fundamental peruana actualmente vigente obligan a hacer algunos matices en lo que concierne al *principio de neutralidad* (entendido como abstención o indiferencia del Estado frente a la materia religiosa), aunque sin contravenir el *principio de imparcialidad* (entendido como trato basado en la equidad, con igual deferencia y consideración para todas las creencias).
4. En efecto, ello es así, debido a que algunas cláusulas constitucionales hacen directa referencia al reconocimiento de Iglesia católica como elemento importante en la formación moral, cultural e histórica del Perú; pero, a la vez, esas mismas cláusulas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

demandan un igual respeto y deferencia para todas las creencias (incluyendo a quienes no profesan ninguna religión), sin discriminación ni constreñimientos. Se establece asimismo la posibilidad de colaborar con todas las confesiones (además del artículo 50, el artículo 2, incisos 2 y 3 de la Constitución). Resulta entonces claro que esta relación del Estado con las distintas confesiones, según lo constitucionalmente dispuesto, requiere más que la sola abstención o inacción del poder público. Siendo así, esta interacción deberá estar orientada por criterios o principios que garanticen la laicidad del Estado dentro de lo establecido por nuestra Carta Magna.

5. Así, en relación con los alcances constitucionales de nuestro Estado laico, lo primero que demos afirmar es que la Constitución peruana vigente prescribe un mandato de separación entre lo político y lo religioso. Más precisamente, dispone que la esfera estatal o pública se encuentra separada de la esfera religiosa o espiritual, la cual tiene una connotación predominantemente privada. Esto es, precisamente, lo que dispone el constituyente en el artículo 50 de la Norma Fundamental, cuando señala que el “régimen” del Estado laico es uno “de independencia y autonomía” frente a la iglesia, consagrando así el *principio (y régimen) de separación entre el Estado y la religión*.
6. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha establecido, por ejemplo, que:
“Según el principio de laicidad [consagrado en el artículo 50 de la Constitución], 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” (STC Exp. N.º 6111-2009-AA, f. j. 25)
7. Ahora bien, este régimen de separación al que se refiere la Constitución, desde luego, no puede ser entendido como oposición ni hostilidad del Estado frente a la materia religiosa. Efectivamente, no obstante esta separación, tal como ya ha sido adelantado, la Constitución prescribe que las relaciones entre Estado e iglesia se rigen por diversos mandatos y criterios, como son los de colaboración, respeto e imparcialidad. A ello volveremos luego.
8. En relación con el contenido normativo del referido *régimen o principio de separación entre Estado y religión*, en lo que concierne al poder público, conviene tener presente cómo este régimen implica que el Estado no puede tener injerencia o atribuirse funciones vinculadas con el mundo espiritual o religioso, ni a favor o en contra de una determinada doctrina o creencia. En efecto, como ha sostenido este Tribunal Constitucional en anterior ocasión:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

“La lectura sistemática de la Constitución no deja duda alguna de que el Estado disocia los asuntos temporales de los asuntos espirituales; es decir, que los aspectos vinculados con la fe trascendente y la moral están librados única y exclusivamente a la conciencia de cada persona” (STC Exp. N.º 3283-2003-AA, f. j. 23).

9. De esta manera, por ejemplo, el poder público no puede inmiscuirse en las creencias y prácticas propias del mundo religioso o espiritual de los ciudadanos (lo que ocurriría si el poder político procede a, por citar algunos supuestos, adoctrinar en materia religiosa; imponer o sugerir ciertas doctrinas religiosas; prohibir sin justificación razonable, perseguir, menospreciar u obstaculizar creencias o prácticas en materia religiosa, o castigar o desdeñar la ausencia de creencias religiosas). En este sentido, tampoco le compete al poder público realizar ciertas actividades que puedan calificarse como directamente religiosas (tales como realizar consagraciones de carácter religioso, establecer morales o religiosas, o nombrar autoridades eclesiásticas).
10. En similar sentido, y con la finalidad de garantizar este régimen de separación, en otras latitudes se ha planteado, por ejemplo, criterios para establecer cuando determinada legislación es contraria a la distinción que debe haber entre Estado y religión. En Estados Unidos, por ejemplo, su Corte Suprema ha explicitado el “Test de Lemon” (Lemon v. Kurtzman, 1971), conforme al cual debe verificarse que la regulación en ese país (1) no implique una vinculación o involucramiento excesivo con asuntos religiosos, (2) no promueva ni inhiba prácticas religiosas y (3) que tenga una finalidad propiamente secular. La Corte Constitucional de Colombia, por su parte (C-152 de 2003), incluso ha proscrito que a través de la regulación (1) el Estado colombiano, que se declara laico, luego se identifique con una iglesia o religión, (2) realice actos oficiales de adhesión, (3) tome medidas con una finalidad religiosa, o (4) adopte políticas o tome acciones cuyo principal efecto sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular.
11. Asimismo, en este contexto de separación, y aun desde la perspectiva del poder público, el Estado pareciera encontrarse constitucionalmente legitimado para intervenir con respecto a asuntos religiosos cuando una determinada confesión o práctica en materia religiosa produce daños a terceros, o los amenaza gravemente. Ello, por cierto, no implica negar la importancia que en el caso peruano, tal como señala la Constitución de 1993, ha tenido y tiene la Iglesia católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú. Tampoco implica desconocer o menospreciar la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

personal convicción que pueda tener cada persona, e incluso cada magistrado de este Tribunal, en su relación con lo religioso.

12. Lo que conviene tener presente es cómo en un Estado Constitucional, que se precie de serlo, recae en él un deber especial de proteger a las personas y sus derechos frente a terceros (cfr. STC Exp. N.º 00858-2003-AA, f. j. 5 y ss., STC Exp. N.º 05637-2006-AA, f. j. 11), debiéndose en esos casos activar los mecanismos de garantía y las restricciones necesarias dentro del orden marco constitucional. Estos mecanismos de tutela frente a vulneraciones o amenazas iusfundamentales provenientes de terceros (particulares o poderes privados), son los que se activan tanto en el ámbito nacional como en el comparado frente a supuestos como, por ejemplo, los generados por ideologías violentistas o discursos de odio. Es una manifestación, pues, de la llamada eficacia horizontal de los derechos fundamentales (STC Exp. N.º 05215-2007-AA, f. j. 5 y ss., STC Exp. N.º 00976-2001-AA, f. j. 5 y ss.).
13. Por otra parte, siguiendo con lo referido a la separación entre Estado y religión, en lo que se refiere a la esfera religiosa, conviene anotar que en nombre del ejercicio de esta esfera religiosa no corresponde realizar actividades o manifestaciones que interfieran o que sean de competencia exclusiva del poder público o civil (por ejemplo, instituyendo estatus civiles, obstaculizando el ejercicio de derechos o la prestación de servicios públicos, nombrando autoridades de carácter civil, etc.); y, menos aun, que pretendan imponer sus propias convicciones, anular las ajenas o quebrar la neutralidad o imparcialidad que corresponde al Estado en materia religiosa. Esto último sobre la base del *principio de no constreñimiento en materia religiosa* (lo que ocurriría si se busca vedar directa o indirectamente a otras religiones o convicciones en materia religiosa, si pretende imponer en el ámbito público sus doctrinas o creencias apelando a peticiones de principio, o si busca oficializar su sistema de creencias con efectos para todos los ciudadanos o para el aparato estatal). Como lo tiene afirmado este Tribunal, en el ámbito religioso rige el *principio de inmunidad de coacción* (cfr. STC Exp. N.º 3283-2003-AA, f. j. 19) o de *no constreñimiento*, que es una garantía no solo frente a posibles abusos del poder público en materia religiosa, sino también frente a las corporaciones religiosas y a los particulares en general.
14. Una forma de Estado como la recientemente señalada, en la cual se distinguen las cuestiones de la religión de los asuntos seculares, es uno propiamente laico, y no uno “ateo o agnóstico”. En efecto, esta forma de Estado, prescrita por la Constitución, el “Estado laico”, no puede ser considerado como uno ateo, pues no persigue o proscribe las creencias religiosas ni sus manifestaciones, por considerarlas falsas, subjetivas o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

irracionales. Tampoco sería uno agnóstico, pues ello equivaldría a no colaborar con manifestación religiosa alguna, a descartar por completo la intervención de la religión la esfera pública, o a ser escéptico con respecto a los aportes de la religión en al razonamiento moral y a la discusión pública.

15. Con lo señalado en el marco de lo prescrito constitucionalmente, la postura del Estado frente al fenómeno religioso puede calificarse como laicista¹, en la medida que se reconoce un régimen de separación entre Estado y religión (en los términos ya expuestos), y es sobre esta base que se prevén fórmulas e instancias de reconocimiento, interacción y colaboración con las diversas confesiones en general, y con la Iglesia Católica en particular.
16. Indicado esto, es necesario precisar entonces cómo desde el Estado, en la marco de la separación constitucionalmente dispuesta, se dan las relaciones de interacción y colaboración con lo religioso. A estos efectos, corresponderá explicitar seguidamente los principios de incardinan estas relaciones.
17. Por una parte, y tratándose de la libertad de religión o de culto, tal como lo reconoce la más calificada doctrina constitucional y reiterada jurisprudencia existente en estas materias, al Estado le corresponde relacionarse con la materia religiosa o con las organizaciones religiosas bajo los siguientes principios:

- *Principio de protección a lo religioso en la esfera privada (o de protección razonable)*: Conforme a este principio, el Estado debe permitir a cada persona tener y profesar las creencias que considere, así como garantizar que cada quien pueda obrar conforme a su fe y practicar los cultos, ritos o prácticas religiosas que prefiera (STC Exp. N.º 3283-2003-AA), con el único límite de que con ellas no se genere daño a terceros.

De esta manera, el Estado tiene el deber de garantizar las libertades de creencia y culto en el ámbito privado frente a posibles intromisiones o agresiones y, a la vez, también debe velar porque en el ejercicio de estas libertades no se generen violaciones de quienes profesen otras creencias religiosas o de quienes no detenten

¹ Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, “laicismo” significa: “1. m. Independencia del individuo o de la sociedad, y más particularmente del Estado, respecto de cualquier organización o confesión religiosa. 2. m. Condición de laico (independiente de cualquier confesión religiosa).”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

alguna religión (pues, como viene dispuesto expresamente por nuestro ordenamiento constitucional, la libertad religiosa tiene como límite el orden público y los derechos fundamentales: artículo 2, inciso 3 de la Constitución, artículo 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 12.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

- *Principio de auxilio religioso en el ámbito público, sin sacrificio religioso de terceros (o de auxilio razonable)*: Este principio involucra la posibilidad de brindar apoyo a las organizaciones religiosas en la consecución de sus fines privados, incluso en espacios públicos, siempre que con ello no se quiebre el régimen de separación, ni se transgreda el principio de imparcialidad en materia religiosa, y más específicamente, teniendo cuidado de que no sean vulneradas otras creencias o prácticas religiosas.

Sobre esta base, por ejemplo, este Tribunal se ha referido (STC Exp. N.º 2700-2006-HC, ff. jj. 13-14) al derecho a recibir asistencia religiosa, derecho de poder acceder a asistencia o consejería religiosa, incluso a favor de quienes se encuentran un régimen especial de sujeción (v. gr., quienes se encuentran en hospitales, asilos, centros de rehabilitación, centros de formación militar, establecimientos penitenciarios, etc.).

- *Respeto de cada convicción en materia religiosa, sin importar el número de creyentes (o de respeto imparcial)*: Este principio se refiere a la igual consideración y respeto que merecen las diferentes convicciones religiosas, independientemente de la cantidad de personas que la profesan. Al respecto, y sobre la base de que la Constitución garantiza a la libertad religiosa como una manifestación de espiritualidad personal, y no solo en atención a sus manifestaciones exteriores o colectivas, cada manifestación individual de religiosidad (e incluso su ausencia) merece ser considerada como valiosa y merecedora protección en el Estado Constitucional. En otras palabras, de este principio se desprende la prohibición de una actitud displicente con respecto a las diferentes creencias y cultos.

Este principio de respeto imparcial, como no podría ser de otra forma, no se ve disminuido por el reconocimiento que la Constitución peruana de 1993 hace al aporte de la Iglesia católica. En efecto, como este mismo Tribunal Constitucional ha afirmado en su jurisprudencia:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

“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” (STC Exp. N.º 6111-2009-AA, f. j. 27).

Asimismo, este Tribunal Constitucional ha precisado que:

“No obstante, el deber de colaboración estatal a favor de la Iglesia Católica (...), [ello] no supone que se permita la invasión a la esfera de otras creencias o maneras de pensar, pues de ser así no tendría sentido que la propia Constitución proclame una libertad que luego se esforzaría en neutralizar.

Este Colegiado considera que, aun cuando existiesen costumbres religiosas arraigadas en nuestra colectividad, ello no significa que el Estado, en sentido lato, esté facultado para establecer prohibiciones a conductas no compatibles con los dogmas y ritos católicos (...)” (STC Exp. N.º 3283-2003-AA, f. j. 24 y 21).

18. Además, y en lo que se refiere a la esfera pública y a los espacios públicos, también en relación con la materia religiosa, existe consenso en la más calificada doctrina constitucional, así como en reiterada jurisprudencia, que el poder público en el Perú debiera regirse bajo los siguientes principios:

- *Principio de neutralidad original de lo público (o de inicio neutral)*: Implica que los espacios o ámbitos públicos, de inicio, deben considerarse como espacios religiosamente neutros. Por ende, al evaluarse las actividades o la presencia de objetos religiosos en lugares o espacios públicos debe tenerse en consideración esta neutralidad de origen.

Dicho con otras palabras, y con mayor relación a lo señalado en el caso peruano, debe tenerse presente que nuestro Estado ha sido uno confesional en sus orígenes, pero que luego ha ido secularizándose con el paso del tiempo. Es más, ahora se reconoce su laicidad, a la cual se le otorga rango constitucional, en atención los principios de neutralidad e igual deferencia religiosa. Por ello, al poder público no le corresponde analizar o desarrollar su rol desde situaciones de privilegio hacia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

alguna confesión determinada. En tal sentido, el principio de laicidad o neutralidad llama a equilibrar las diferencias o prerrogativas heredadas, con la finalidad de valorar de igual forma todas las creencias religiosas, pese a las cargas o a los elementos físicos o rituales precedentes en los espacios públicos.

- *Principio de valor público de la moral religiosa (o de razón pública)*: Implica, conforme lo dispone la Constitución (“el Estado reconoce a la iglesia como elemento importante en la formación (...) moral del Perú”), que debe reconocerse a la religión, y especialmente a la Iglesia Católica, como un elemento importante en la formación moral del país. Más específicamente, destaca el rol que la religión católica (sin perjuicio de otras) ha jugado en el razonamiento público de lo que es debido, al razonamiento moral.

Asimismo, y sobre la base del *principio de imparcialidad en materia religiosa*, corresponde reconocer también el aporte de las diversas religiones, en tanto y en cuanto constituyen *razón pública*. Dicho con otras palabras, en la medida que son fuente de argumentos morales, los cuales merecen ser escuchados e incorporados en las deliberaciones públicas. Ahora bien, de esto no debe desprenderse mayor preferencia por el discurso religioso frente a otro tipo de razonamientos o argumentaciones, incluso si ellas tienen un carácter moral. Ello, en primer lugar, porque en el ámbito del razonamiento público los argumentos son ofrecidos en igualdad de condiciones, sin que se admita algún tipo de ventaja o constreñimiento para ninguna concepción; y, segundo, porque los argumentos en este ámbito deben ser siempre razones universalizables, las cuales inicialmente puedan ser aceptadas por todos en el debate público de ideas. Esto último se encuentra plenamente justificado, porque solo de esa forma se garantiza que las decisiones públicas (más aun si estas disponen lo que puede o debe hacerse en una sociedad), nutridas por el debate colectivo de ideas, se basen en razones legítimas, que puedan ser públicamente aceptadas y libre de constreñimientos.

Conviene aquí tener presente que, en el sentido expuesto, este Tribunal se ha referido al aporte religioso, en cuando a razonamiento público, por ejemplo, al reconocer la contribución de la Doctrina Social de la Iglesia como fuente de la Economía Social de Mercado a través de las encíclicas *Laborem Exercens* (STC Exp. N.º 00027-2006-AI, f. j. 62) y *Mater et Magistra* (STC Exp. N.º 00008-2003-AI, f. j. 12); o con respecto al esclarecimiento de la relación entre persona y trabajo, conforme a las encíclicas *Laborem Exercens* y *Rerum Novarum* (STC Exp. N.º 00008-2005-AI, f. j. 18).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

- *Principio de valoración cultural de lo religioso sin carga religiosa* (o de *valoración cultural*): También sobre la base de lo dispuesto en nuestra Carta Fundamental (“el Estado reconoce a la iglesia como elemento importante en la formación histórica [y] cultural (...) del Perú”), este principio alude al reconocimiento que merecen los aportes de la Iglesia católica a la formación histórica y cultural, de nuestro país y, en tal sentido, implica la protección de diversas manifestaciones inicialmente vinculadas con la espiritualidad o religiosidad católica, aunque aquello no involucra algún afán propiamente religioso (pues ello está del todo vedado por el *principio de separación*), sino más bien implica el reconocimiento a lo que constituyen elementos importantes integrados con nuestra cultura (STC Exp. N.º 6111-2009-AA, f. j. 38).

Al respecto, puede tratarse, por ejemplo, del reconocimiento de tradiciones históricas o culturales que actualmente carezcan de un contenido confesional. También puede referirse a actividades o simbología religiosas actualmente vigentes, las cuales merecen ser valoradas o protegidas por el Estado en cuanto son manifestaciones culturales, sin adherir con ello a su específica carga religiosa y sin beneficiarla de algún modo. Desde luego, este principio constitucional, inicialmente referido al aporte histórico y cultural de la religión católica, puede ser usado también para valorar y proteger manifestaciones de otras religiones y creencias que también hayan contribuido o contribuyan con nuestro legado histórico y cultural.

Entre estas manifestaciones que, habiendo tenido un origen religioso, actualmente están secularizadas y poseen un valor cultural inapelable e inescindible del ámbito público de que se trata, este Tribunal Constitucional se ha referido, por ejemplo, a alguna simbología presente en los escudos de Piura y Ayacucho, así como el de la Municipalidad Metropolitana de Lima, los escudos de las universidades Nacional Mayor de San Marcos, San Cristóbal de Huamanga y Nacional de Huancavelica; o la cruz presente en la cima del cerro San Cristóbal en Lima (cfr. STC Exp. N.º 6111-2009-AA, ff. jj. 41-42).

Igualmente, con el reconocimiento como patrimonio cultural inmaterial de expresiones inicialmente religiosas, o de manifestaciones o celebraciones rituales, cuyo valor cultural es innegable, tales como: la festividad de la Virgen de la Candelaria (Puno), la celebración del Corpus Christi (Cusco), la peregrinación al Santuario de Qoyllurit'i (Cusco), la Huaconada (Junín), los rezos cantados en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2013-PA/TC

TUMBES

DARLYN ROXANA JURADO GARAY

Harakmbut o Eshuva (Madre de Dios y Cusco), la Danza de las Tijeras (Ayacucho y otros), la danza Atoq Alcalde, el uso ritual de la ayahuasca, entre otras.

19. En el presente caso, puede acreditarse que el régimen bajo el cual se encuentra la Institución Educativa Parroquial demandada en autos es contrario a los principios de *separación* entre Estado e iglesia, de *neutralidad* y de *imparcialidad*.

Los efectos de la presente sentencia

20. En la presente controversia la recurrente ha solicitado que se le reponga en el cargo que se venía desempeñando, es decir, como docente de 24 horas en el área de CTA (Ciencia, Tecnología y Ambiente). Sin embargo, en la medida que dicha alternativa, conforme a lo explicado en la sentencia con detalle, sería inconstitucional, en atención al régimen de separación y neutralidad entre la iglesia y el Estado, no podría ser ordenado en dichos términos.
21. No obstante ello, la mera declaratoria de irreparabilidad del daño, o la sola constatación de que habría ocurrido una sustracción de la materia, implicaría otorgar un pronunciamiento injusto para quien sufrió una agresión iusfundamental. Más aun, dicho pronunciamiento no solo carece de alcances resarcitorios, sino que, incluso, tiene efectos contraproducentes, pues genera cierta impunidad para quien cometió una violación de derechos fundamentales.
22. En ese sentido, es razonable que, en situaciones como esta, pueda declararse fundada la demanda, e incluso que pueda establecerse las medidas reparatorias que correspondan. En el caso concreto, en el que se pide la reposición en un puesto de trabajo, resulta razonable que esta pueda hacerse en una plaza e institución equiparables a las originales.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinosa Saldaña

Lo que certifico:
13 Dic. 2018
Janet Otazola Santillana
JANET OTAZOLA SANTILLANA
Secretaria de la Sala Segunda
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL