

## Perú: ¿confesionalidad o laicidad del Estado?

*Marco Antonio Huaco Palomino*<sup>153</sup>

A fines del año 2002, con ocasión de la reforma constitucional actual, se produjo un vivo debate sobre la cuestión del Estado laico. Diferentes sectores de la sociedad civil discreparon —desde sus propias posturas políticas e ideológicas— con el actual modelo de las relaciones Iglesia-Estado y en diferentes tonos plantearon la necesidad de incorporar en la constitución el reconocimiento de que el Perú es un Estado laico. Las respuestas institucionales de la Iglesia católica y de las cúpulas partidarias demostraron una vez más que se necesita con urgencia un estudio crítico del vigente modelo de las relaciones Estado-Iglesia que fue fundamentado en la Constitución de 1979. El nuevo debate surgió a partir del cuestionamiento acerca de la problemática de si existe o no en el Perú una separación entre Estado e Iglesia católica. Este ensayo nos ayudará a ventilar el siguiente problema: ¿cómo podría caracterizarse la posición del Estado peruano ante el fenómeno religioso y ante las confesiones religiosas en general?<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Alumno de la Maestría en Ciencias de la Religión de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. Autor de varios artículos de opinión publicados en la prensa nacional sobre asuntos de la relación Iglesia-Estado y de una propuesta legal alcanzada el 23 de septiembre de 2002 al Congreso de la República titulada “Propuestas Constitucionales sobre Libertad Religiosa y Relaciones Iglesia-Estado”.

<sup>154</sup> Este artículo es parte de una investigación de tesis actualmente en curso.

## **Monismo y dualismo en las relaciones Iglesia-Estado**

Como el Imperio Incaico era una especie de teocracia nos ahorramos de reflexionar sobre los antecedentes de tales relaciones en él. La diferenciación entre Iglesia y Estado la debemos hallar en otra tradición: en el cristianismo y en el catolicismo bajo-medieval. La necesidad de distinguir entre Iglesia y Estado se forjó en el catolicismo de los primeros siglos, mediante la doctrina del dualismo gelasiano. Mientras que en el Imperio Romano de Oriente surgió el denominado Cesaropapismo, en el Imperio Romano de Occidente se establece el Hierocratismo. Ambos serán modelos de distribución del poder y de relaciones políticas entre la Iglesia católica y el Estado como consecuencia de las cuales se entablarán permanentes conflictos a lo largo de toda la Edad Media y marcarán decisivamente la historia de la humanidad hasta nuestros días. El Césaropapismo viene a representar “la continuidad del sistema político-religioso del Imperio Romano y la superioridad del emperador sobre las autoridades eclesiásticas”; mientras que en el Hierocratismo “el Papa, autoinvestido de potestas, disputará al emperador la hegemonía sobre la comunidad política cristiana” (SOUTO PAZ 1999: 24). Posteriormente, Agustín de Hipona formulará la doctrina de las dos ciudades en su famosa obra *Civitas Dei*, mediante la cual —afirma— la historia humana es una permanente lucha entre la ciudad terrena y la ciudad de Dios, entre el bien y el mal y que la ciudad terrena sólo encontraría su redención sirviendo a la ciudad de Dios. Basándose en el dualismo cuerpo-alma —que hereda de la filosofía platónica— dice que el hombre es ciudadano de dos ciudades, la terrena y la divina, y que la ciudad divina debe triunfar sobre la terrena en la vida espiritual del hombre y a nivel histórico-social. Esta doctrina, extrapolada al terreno político, vendrá a significar que la manifestación institucional de la *Ciudad de Dios* —o sea la Iglesia— debe prevalecer sobre la ciudad terrena —los imperios de la época—. Por ello, el Estado para aspirar a permanecer y no perecer debía ser inevitablemente cristiano. La teoría del Sacro Imperio Romano-Germánico que siglos más tarde se levantaría se fundó en el ideario agustiniano.

Pero fue el papa Gelasio I quien defendió con mayor impacto histórico los fueros de la Iglesia católica en línea con las posiciones teóricas de Ambrosio y de Agustín y formuló lo que se ha venido en llamar la famosa “doctrina de las dos espadas”. En una carta dirigida al emperador Anastasio, en el año 494, sentó las bases de lo que la mayoría de autores denominan el dualismo gelasiano,<sup>155</sup> advirtiéndole que “aunque tengas el primer lugar en dignidad sobre el género humano, sin embargo tienes que someterte fielmente a los que tienen a su cargo las cosas divinas y buscar en ellos los medios de tu salvación”; agregando además que “tú sabes que es tu deber en lo que pertenece a la recepción y administración de los sacramentos, obedecer a la autoridad religiosa en vez de dominarla”. La sociedad humana está regida por dos espadas o dos poderes; existe así una bicefalia sustancial: la cabeza religiosa, encarnada por el obispo de Roma (*auctoritas*), y la cabeza política, encarnada por el emperador (*potestas*), cada cual con competencias sobre sus propios asuntos aunque éstos tengan que entrecruzarse las más de las veces y no correspondiendo el título de *pontifex maximus* al emperador sino al Papa.

De estas dos grandes fuentes (cristianismo y gelasianismo) proviene la distinción dualista entre Iglesia y Estado en Occidente, así como el planteamiento de la cuestión de las relaciones ideales entre ambas. Dicha temática se importa a tierras americanas mediante la conquista española y la llegada del poder regio y de la Iglesia católica.

### **La cuestión del Patronato Regio**

Antes que Colón emprendiera sus viajes, los descubrimientos de las flotas navales portuguesas se sujetaban a lo dispuesto en la

<sup>155</sup> Estamos de acuerdo plenamente con Souto quien anota: “La pertenencia a dos comunidades, la política y la cultural, es compatible para el cristiano [...]. La posterior fusión de estas comunidades en una sola comunidad subvertirá los rasgos genuinos del dualismo cristiano, convirtiéndolo en una confrontación de poderes o en una distinción de órdenes (espiritual y temporal) dentro de una única comunidad, como proclama el dualismo gelasiano”. (Souto Paz 1999: 25)

Bula “*Romanus Pontifex*” del papa Nicolás V, dictada el 8 de enero de 1455, que le permitía al Infante de Portugal llegar a las Indias; servirse de los aborígenes para luchar contra los sarracenos y, sobre todo, predicarles el nombre de Cristo. Colón se proponía llegar por otra ruta hacia los pueblos de la India y del Gran Khan para similar propósito. La Iglesia pretendía evangelizar a los tártaros; pero estaba muy ocupada con la política italiana y otros asuntos políticos por lo que delegaron la dirección de estas Cruzadas navales en la cabeza de los reyes. El Papado les delegaba a título de *privilegio* parte de su jurisdicción espiritual, lo cual es el origen del Patronato de los reyes españoles y portugueses sobre las Indias Orientales y Occidentales. El Patronato ya existía en el antiguo Derecho Canónico de la Iglesia; éste consistía en el privilegio que se concedía a los laicos que fundaban iglesias o capillas de proponer a los candidatos que iban a regirlas, gozando también los reyes de este privilegio, así como los laicos. El Patronato Universal era una especie de patronato aplicable a un gran territorio, como el que se concedió mediante un Concordato de 1753 al rey de España sobre todo ese país y sus colonias. El Patronato de los reyes de España sobre las tierras americanas fue más universal y de mayores prerrogativas que cualquier otro y de un origen menos convencional (LECLERC 1938: 185 ss).

Cuando en 1486 los reyes católicos conquistaron el reino musulmán de Granada obtuvieron del Papa una bula que les concedía el derecho de presentar candidatos y de percibir perpetuamente los diezmos que los musulmanes “convertidos” debían pagar a la Iglesia. Este Patronato de Granada “preludia la serie de actos pontificios que gradualmente constituirán el patronato americano” (LECLERC 1938: 188). Ante la rivalidad de los reinos de España y de Portugal en su lucha por el dominio del mar y de las fuentes económicas de las nuevas tierras, el papa Alejandro VI dictó una bula, en 1483, que donaba a los reyes de Aragón y Castilla las tierras occidentales descubiertas o por descubrir. Mediante otra bula, el mismo año se hizo cargo de los derechos de los portugueses y trazó una línea de demarcación y concedió a los reyes de Castilla una parte de las tierras de las Indias y otorgó la otra a los reyes de Por-

tugal. El acuerdo de Tordecillas de 1494 modificó la ubicación de la línea de demarcación de manera que Brasil estuviera plenamente bajo el dominio portugués. En ambos casos concedió a los reyes las potestades seculares y religiosas sobre estas nuevas jurisdicciones. Los reyes tenían el deber de convertir a los infieles a la religión católica para lo cual debían enviar hombres idóneos a dichas tierras; así la evangelización se volvió un asunto de Estado.

Sobre la base del principio jurídico de igualdad, la bula "*Eximiae devotionis*", de 1483, concedió a los reyes españoles los mismos privilegios eclesiásticos que ya ostentaban los reyes portugueses desde que Nicolás V les hubiera otorgado el permiso de fundar iglesias y monasterios y el derecho de enviar misioneros tanto religiosos como seculares a las tierras portuguesas de África. Luego se precisarían más las atribuciones reales en las iglesias americanas. En 1501 el papa Alejandro VI concedió a los reyes de España el derecho de percibir los diezmos para que se empleasen en la fundación y dotación de las iglesias. Un entredicho habría de ampliar dichas facultades, cuando el papa Julio II omitió ampliar estos privilegios reales a la presentación de candidatos en una bula de 1504 en la cual creaba tres nuevos obispados en las tierras descubiertas y se limitaba a elogiar el celo misionero de los reyes católicos. Ante la enérgica protesta y amenaza del rey, la Santa Sede se ve obligada a expedir, el 28 de julio de 1508, una bula mediante la cual se entregaba a los reyes de España, además, el privilegio de presentar todos los candidatos para los obispados, monasterios y beneficios eclesiásticos de las Indias occidentales con lo que el derecho de Patronato se concedía de forma muy amplia a los beneficios fundados y por fundar de América. Así, los reyes tenían el derecho y deber de difundir la fe católica y fundar nuevas iglesias en toda tierra nueva que descubriesen.

A la cabeza de la estructura política del Estado regalista se situaba el rey católico quien ejercía el poder por prerrogativa divina y, sin embargo, era rey vasallo del Papa quien podía librar a sus súbditos del deber de la obediencia al rey como en Europa. Los virreyes como representantes del rey, tenían dobles funciones: políticas y eclesiásticas. Por las primeras se encargaban del gobierno se-

cular mientras que por las segundas ejercían el llamado Derecho de Patronato, que consistía en presentar candidatos a los puestos eclesiásticos, determinar la fundación de iglesias, la apertura de monasterios y la creación de nuevas sedes. Los virreyes eran los representantes máximos de la religión católica a semejanza del rey español en la península ibérica. Los sacerdotes de todo rango eran funcionarios del Estado virreinal y éste se encargaba de imponer la Gabela eclesiástica, un impuesto eclesiástico emanado de la bula de donación otorgada por el Papa a los reyes católicos por la cual se ejercía el Derecho de Patronato y el de percibir rentas. El ingreso eclesiástico era el diezmo (10% de los frutos de la tierra) del cual dos novenas partes eran ingresos para la real hacienda. Además la Corona cobraba las bulas de la Santa Cruzada que en un principio fueron para financiar las cruzadas y luego para la obtención de favores o indulgencias. Las iglesias parroquiales, creadas basándose en los caseríos indígenas, estaban administradas por sacerdotes quienes daban cuenta al Consejo de Indias, órgano político de gobierno en el virreinato, y a las audiencias.

La forma orgánica del ejercicio del Patronato demuestra que en tierras americanas el virrey tenía considerable poder sobre la Iglesia dado que intervenía directamente en sus asuntos eclesiásticos proponiendo candidatos, vigilando obispos, pagando sus honorarios al clero, etc. La jerarquía secular participaba ampliamente de los negocios eclesiásticos. Otras manifestaciones del Regalismo indiano fueron el Pase Regio o *regium exequatur* mediante el cual la monarquía tenía derecho a controlar las comunicaciones provenientes de la Santa Sede para permitir su ingreso o su veto en territorio americano, el Recurso de Fuerza que permitió la supremacía del tribunal civil sobre el tribunal eclesiástico al cual podría apelarse como última instancia en caso de controversia con este último, así como la Reserva de Prestaciones Económicas por la cual se impedía la salida de dinero hacia la Santa Sede. Dicha situación fácilmente se prestaba a un exceso del poder regio sobre los asuntos de la Iglesia. Cuando ésta estuvo lista para asumir ella misma sus propias funciones religiosas, una vez que se fundara en Roma la Congregación de Propaganda Fide, los reyes no qui-

sieron dejar sus prerrogativas y pugnaron por disolver gradualmente los vínculos directos entre las iglesias coloniales y la Sede romana para fortalecer aún más su posición preponderante. El regalismo virreinal vendrá a demostrar que en realidad “la Iglesia en Indias fue movida desde Madrid y no tanto desde Roma” (BASADRE AYULO 1993: 271):

Durante la dominación de los últimos reyes de la casa de Austria y los primeros soberanos de la casa de Borbón, y, en especial, durante todo el siglo XVIII los canonistas y juristas españoles se fueron inficionando poco a poco de la concepción galicana del patronato, la cual lo considera no como una gracia o privilegio de la Santa Sede sino como un atributo de la soberanía. (BASADRE AYULO 1993: 205)

Examinando el desarrollo histórico del Patronato, podemos concluir que se trataba de una institución jurídica que vincula al Estado y a la Iglesia para regular un pacto político de distribución de poder y competencias, tanto seculares como religiosas, pacto que jurídicamente podía adoptar la forma de una bula papal, posteriormente aceptada expresa o tácitamente por el rey, o la forma de un concordato bilateral.

### **La sucesión del Patronato y el frustrado concordato de la nueva República**

En la época de la independencia los libertadores prefirieron no abrirse más frentes de confrontación política y procuraron utilizar a la Iglesia como correa de transmisión de sus políticas y como fuerza legitimadora, tal como en el pasado lo habían hecho los virreyes;<sup>156</sup> por ende no alteraron el tipo de relaciones Iglesia-Estado,

<sup>156</sup> Como el virrey José de Abascal que solicitó a los obispos residentes en el Perú que no sólo usasen el púlpito y los confesionarios para defender el viejo orden sino que denunciasen secretamente ante los jueces “a cualquier sospechoso que por su conducta, conversaciones” delatara su filiación revolucionaria. De la misma manera, el emisario de Bolívar solicitará al obispo Goyeneche que “debe enseñárseles, por medio de N.S.J. y por medio de todos los ministros del Altar, que el Gobierno de la República es justo y

heredadas de la Colonia, ni mucho menos legislaron a favor de la libertad religiosa. Es más, los gestores de la independencia buscaron desde un principio regular las relaciones con la Iglesia católica de manera más íntegra y completa mediante la firma de un concordato entre el nuevo Estado peruano y la Santa Sede. Así, el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolívar manifestó a la Pontificia Misión Muzi, que se encontraba de visita en Chile, que: “este principio de comunicación tan satisfactorio para la Iglesia y de tanto consuelo a los pueblos religiosos asegurará probablemente un Concordato entre la República y la Santa Sede” (GARAYCOA 1965: 31). Además continuaron ejerciendo las potestades de Patronato, aunque la Santa Sede no le reconoció expresamente dicho derecho. Los gobiernos peruanos sostenían la tesis de que el Patronato era un derecho que había pasado por sucesión de la Corona española a los presidentes republicanos. Este argumento se sostuvo coherentemente como lo demuestra, por ejemplo, la argumentación de José Pareja Paz-Soldán cuando afirmaba que:

El Patronato que ejercen en la actualidad los presidentes de las repúblicas hispanoamericanas lo realizan como sucesores de los derechos y privilegios de los monarcas españoles. Como reconocimiento y homenaje a la obra evangelizadora que los reyes hispánicos realizaron en las tierras de Indias [...] el papa Julio II [...] estableció que el Patronato de todas las Indias pertenecía privadamente al rey y a su real Corona. (PAREJA PAZ-SOLDÁN 1938: 175-6)

Por su parte, la Santa Sede recibía las nominaciones del Estado peruano y usualmente despachaba bulas de institución a favor de los candidatos pero, consecuentemente, sin basarlas legalmente en las prerrogativas del Patronato sino en sus propias potestades. Sin embargo, en 1865 el Secretario de Estado del Vaticano aclaró al gobierno que no se había reconocido ni se reconocía el Derecho de Patronato al Presidente de la República y que sus comunicaciones sólo se estimaban como simples recomendaciones particulares (PAREJA PAZ-SOLDÁN 1938: 176). Se trataba de un patro-

legítimo, que deben obedecerle, servirlo y defenderlo con todas sus fuerzas, porque es la obra de sus manos y la expresión de su voluntad”.

nato de facto que siguió siendo ejercido por el gobierno peruano y que éste siempre consideró facultad del Presidente mediante su inclusión en las sucesivas constituciones políticas que el Perú tuvo.

Fue recién en 1874 que la Santa Sede reconoció formalmente al Jefe de Estado peruano ese “derecho” como resultado de la negociación efectuada por Pedro Gálvez en Roma; dicho personaje logró que el Papa expidiera las letras apostólicas, de 03 de marzo de 1874, donde se otorgaba esta gracia bajo la condición de que los bienes asignados al clero tanto a título de dotación como al ejercicio del culto se conserven y distribuyan con fidelidad y que el gobierno peruano siga favoreciendo y protegiendo la religión católica. En 1880 Nicolás de Piérola dio el exequátur, es decir, la aprobación oficial a dichas letras. Previamente se había discutido si convenía regular el patronato a través de un concordato, a lo que Pedro Gálvez se opuso por su carácter perpetuo y porque la negociación debía sujetarse a la Constitución y no imponérsele, criterio que se impuso por una cuestión de conveniencia política. No obstante, el deseo de regular las relaciones con la Iglesia mediante un concordato estuvo textualmente presente en las constituciones de 1828 hasta la de 1933, esta última vigente hasta 1979. Se intentarían muchas veces gestiones para celebrar un concordato con la Santa Sede que no prosperaron ora porque no había un representante designado del Perú ante Roma, ora porque Roma no había designado uno ante el Perú o porque éstos no coincidían en disposición.

Otro aspecto que obstaculizaba y marcaba diferencias con la Santa Sede fue el precepto constitucional que disponía que: “las relaciones entre la Iglesia y el Estado se regirán por un concordato, con arreglo a las instrucciones dadas por el Congreso”. La Santa Sede opinaba que “es innecesaria y puede ser inconveniente, por razones políticas, la intervención del Congreso en el proceso de designación” de altas dignidades eclesiásticas y que dicha cuestión debía resolverse mediante un concordato futuro. Hubo marchas y contramarchas por parte del gobierno peruano que frustraron el objetivo de la misión de Bartolomé Herrera y finalmente ésta no se celebró (GARAYCOA 1964). Durante la República muchas vo-

ces de juristas se pronunciaron a favor de cumplir con el precepto constitucional;<sup>157</sup> pero primero modificando el artículo que requería instrucciones previas del Congreso para que el Presidente celebrara el concordato. Una vez que la Constitución fue modificada en 1940 para que el concordato fuera negociado sin instrucciones previas y con aprobación posterior del Congreso se superó —usando las expresiones de Carlos Pareja Paz-Soldán— la denominada etapa del concordato diseñada por el Congreso y comenzó una etapa de concordato diseñada por el Poder Ejecutivo la cual, sin embargo, tampoco tuvo éxito sino sólo en 1980.

### **El acuerdo Perú-Santa Sede de 1980 y la Constitución Política de 1979**

Conviene conocer la situación de las relaciones institucionales Iglesia-Estado inmediatamente anteriores a 1979, pues en algunos aspectos se van a mantener incólumes y en otros van a experimentar una histórica modificación. Nos basaremos parcialmente en un sintético y útil artículo de monseñor José Dammert Bellido (1952: 137ss).

A partir de la Constitución de 1933 se introduce una modificación formal importante: “el Estado protege la religión católica apostólica y romana [...]” (artículo 232) pero ya no dice que la profesa doctrinalmente (aunque la política de Estado no deje de invocar su catolicidad esencial en determinadas circunstancias). En cuanto al Patronato, la Constitución establecía en su artículo 233 que éste se ejercía por el Presidente de la República y de acuerdo con “las leyes y prácticas vigentes”, sin referirse expresamente a que dicha facultad proviniera de la bula “*Praeclara inter beneficia*” de 1874, la cual concedía la gracia del patronato. De modo que la

<sup>157</sup> Por ejemplo Hugo Garaycoa en sus obras ya citadas; José Pareja Paz-Soldán en “Las relaciones de la Iglesia y el Estado en la Constitución de 1933”. En *Revista de la Universidad Católica del Perú*. Tomo VI, Lima, 1938, pp. 175-176; LITUMA, Luis. “La soberanía de la Iglesia y de la Santa Sede”. En *Revista de la Universidad Católica del Perú*. Tomo VIII, Lima, 1940, pp. 143-158; PAREJA PAZ-SOLDÁN, Carlos. “La necesidad de un Concordato en el Perú”. En *Revista de la Universidad Católica del Perú*. Tomo XI, Lima, 1943, pp. 229-280.

intervención estatal de tipo regalista sobre los asuntos eclesiásticos subsistía a través de otros preceptos legales, como el artículo 235 que establecía que sólo podían ser arzobispos y obispos los peruanos de nacimiento, norma que Dammert anotó que no debería haber sido incluida unilateralmente en la Constitución sino en un concordato convenido entre las partes. El artículo 1º de la ley 9166 estableció que era atribución del Congreso de la República “Crear nuevos arzobispados y obispados o suprimir los ya existentes a solicitud del Poder Ejecutivo”; asimismo el artículo 154, inciso 26 de la Constitución establecerá de manera absolutamente regalista que el Presidente de la República también tiene la atribución de conceder o rechazar el pase de decretos conciliares, breves, rescriptos pontificios y de las bulas, amenazándose con sanciones penales al funcionario público que violara esta disposición. En el Código Civil no se subordina la validez del matrimonio civil al del religioso, sino al revés y se determina la no intervención del Estado en los efectos canónicos del matrimonio religioso.

Como puede advertirse, el pacto político entre Iglesia y Estado consiste en la potestad del gobierno en intervenir en los asuntos eclesiásticos internos de la Iglesia y en su correspondiente deber de profesar la religión católica —en una primera etapa histórica— y de “protegerla” —en una segunda. Más tarde esta protección se denominará “cooperación”. Por otro lado la Iglesia continuará siendo “protegida” (o sea, financiada) y siendo la única religión permitida para los peruanos. Hasta antes de 1915 en que se modifica el artículo 4 de la Constitución no se permitía el ejercicio público de otras confesiones; pero luego de la introducción de la tolerancia religiosa en dicho año la protección de la religión católica formalmente ya no va a significar la exclusión absoluta de los demás cultos, aunque sí el sostenimiento económico directo e indirecto del clero y de las actividades eclesiásticas; así como la garantía de la preponderancia política y social de la Iglesia católica en el país.

La progresiva secularización del Estado, la creciente conciencia política sobre los derechos humanos y los cambios experimentados al interior de la propia Iglesia católica, a raíz del Concilio Vaticano II, confluyen en una reformulación de la actitud general

de ella que se plasma en la declaración “*Dignitatis Humanae*”. Esta declaración si bien es cierto se pronuncia más decididamente a favor de la libertad religiosa como derecho inherente de la persona humana, fundado en su dignidad intrínseca,<sup>158</sup> sigue abogando a favor de una versión atenuada del Estado confesional, como se declara tanto en el catecismo como en la misma “*Dignitatis Humanae*”:

Si, consideradas las circunstancias peculiares de los pueblos, se da a una comunidad religiosa un especial reconocimiento civil en la ordenación jurídica de la sociedad, es necesario que a la vez se reconozca y respete el derecho a la libertad en materia religiosa a todos los ciudadanos y comunidades religiosas.<sup>159</sup>

Comentando este número de la declaración, un reconocido eclesiasticista español, como Amadeo de Fuenmayor, se preguntaba si el concilio había terminado por consagrar en su integridad posturas doctrinales contrarias al Estado confesional y propugnadoras del Estado laico, respondiéndose que en cambio ha propugnado desde un novedoso enfoque “una nueva versión de la confesionalidad del Estado”, la cual deriva de “la doble defensa que la Iglesia hace de su propia libertad, y de la libertad que, según ella, debe reconocerse en los ordenamientos civiles a todos los hombres y comunidades religiosas”.<sup>160</sup> Es interesante anotar que si en la

<sup>158</sup> “[la libertad religiosa] consiste en que todos los hombres han de estar inmunes de coacción, tanto por parte de personas particulares como de grupos sociales y de cualquier potestad humana; y esto de tal manera que en materia religiosa ni se obligue a nadie de obrar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos. Declara además que el derecho de libertad religiosa está realmente fundado en la dignidad misma de la persona humana tal como se la conoce por la palabra revelada de Dios y por la misma razón natural”. Concilio Vaticano II. Documentos completos. *Declaración Dignitatis Humanae. Sobre la Libertad Religiosa*. Lima, Ediciones Paulinas, 1988.

<sup>159</sup> Concilio Vaticano II. Documentos completos. *Declaración Dignitatis Humanae. Sobre la Libertad Religiosa*. Lima, Ediciones Paulinas, 1988, p. 423.

<sup>160</sup> “[...] hay que decir también que el Concilio Vaticano II no ha consagrado las doctrinas de algunos pensadores católicos que, al defender la libertad religiosa, estimaron que era incompatible con el Estado confesional católico. El Concilio ha superado la aparente contradicción, y ha dejado establecida la

época precedente la cuestión de la libertad religiosa y la confesionalidad del Estado son prácticamente temas estrechamente vinculados, ante el irrefrenable avance de las reivindicaciones liberales y su consagración jurídica en el moderno constitucionalismo, la Iglesia católica establece una desvinculación para conservar su excepcional posición privilegiada alentando a sus obispos a reconocer y pronunciarse claramente a favor de la antes denostada libertad de culto; pero al mismo tiempo no renunciar a que el Estado deje su confesionalidad: libertad religiosa sí, pero también confesionalidad estatal.<sup>161</sup>

En España, el Concilio Vaticano II inspirará la modificación del sistema de relaciones Iglesia-Estado existente inaugurándose, en 1979, una nueva etapa caracterizada por la celebración ya no de “concordatos” sino de “acuerdos” para regular las materias de interés común entre ambas partes reemplazando así el viejo concordato de 1854. Por ello se celebran entre el Estado español y la Santa Sede los acuerdos de 28 de julio de 1976, Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, Acuerdo sobre Asistencia Religiosa a Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos y el Acuerdo sobre Asuntos Económicos (todos del 3 de enero de 1979) (FORNÉS 1980).

En el Perú, la reforma de las relaciones Iglesia-Estado se impulsará por iniciativa de la Iglesia católica, como queda de manifiesto en el documento elaborado por la Comisión Iglesia-Estado, en julio de 1969, con el significativo título de “Argumentos a favor de una mención de la Iglesia católica en la Constitución” (GARCÍA BELAÚNDE 1970). Dicho documento fue aprobado por la Conferencia Episcopal Peruana que señala: “[...] todos están acordes en que se ha de pedir al Estado peruano renuncie al derecho de Patronato [...] por anacrónico y desadaptado a la mentalidad actual [...]”. De-

compatibilidad de un régimen de libertad religiosa con la confesionalidad católica o no católica del Estado”. En FUENMAYOR 1974: 47, 123 ss.

<sup>161</sup> Los pronunciamientos que se hicieron respecto a la introducción de la tolerancia religiosa legal en el Perú, mediante la reforma constitucional de 1915, incidieron en vincular la protección estatal de la religión católica con la exclusión religiosa.

bido a que el concilio definió que las relaciones ideales entre Iglesia y Estado deberían ser de “autonomía e independencia”, aunque con “cooperación”, se trataba entonces de superar el régimen regalista de intervencionismo estatal sobre la Iglesia, que se expresaba mediante la figura del Patronato con todos sus elementos característicos: pase de las bulas, exequátur, nombramiento de dignidades eclesiásticas, etc. En cuanto a las limitaciones legales —establecidas mediante la Constitución de 1933— de permitir a los clérigos ocupar cargos públicos se propone que si estas prohibiciones han de existir entonces deberían extenderse también a los ministros de otros cultos no católicos; es decir, se insiste en la igualdad religiosa, pero referidas a las prohibiciones. Si por un lado el documento plantea una igualación hacia abajo, por el otro afirmará que dicha igualdad no es aplicable respecto a los privilegios del estatus de Derecho Público de la Iglesia, pues de lo contrario —se sostiene— una igualdad de cultos afectaría la acción pastoral y social de la Iglesia dado que las asignaciones mensuales, provenientes de fondos estatales, percibidas por los clérigos oriundos recaerían. La conclusión del documento es que este “peculiar” estatus eclesial debería manifestarse a través de la inclusión en el texto constitucional de una mención expresa a la Iglesia católica.

Ante el proceso de debate constitucional dirigido por la Asamblea Constituyente, en mayo de 1978 aparece un artículo del obispo de Cajamarca, José Dammert Bellido, donde manifiesta que “es deseable que al renovarse la Constitución Política desaparezcan los incisos relativos al Patronato por su arcaísmo medieval y en consonancia con el deseo conciliar” (1978: 65), de acuerdo con lo sugerido por el decreto conciliar sobre los obispos del Vaticano (N.º 20) que dice: “a las autoridades civiles, cuya dócil voluntad para con la Iglesia reconoce agradecido y aprecia en lo que vale el concilio, se les ruega con toda delicadeza que se dignen renunciar por su propia voluntad, efectuados los convenientes tratados con la Sede apostólica, a los derechos o privilegios que disfruten actualmente por convenio o por costumbre”. Propone que para la designación de obispos la Santa Sede comunique informalmente al Estado el nombre del candidato para que pueda objetarlo dentro

del plazo de 30 días, luego de los cuales se publicaría eclesiásticamente el nombramiento y el gobierno “tomaría nota” de la designación de canónicos mediante un decreto supremo y de otros funcionarios eclesiásticos mediante una resolución ministerial para “efectos civiles” (léase para el pago de la asignación estatal y su posterior pensión jubilatoria). Sobre la prohibición de los clérigos de ocupar cargos públicos y la limitación de que ellos sean necesariamente peruanos, Dammert insiste en que si estas limitaciones han de subsistir entonces deben aplicarse también a las demás confesiones religiosas. Nuevamente aquí vemos postulada la política de igualdad religiosa en deberes y desigualdad religiosa en derechos.

En julio de 1978 la Conferencia Episcopal Peruana (CEP) entregará un pronunciamiento oficial sobre el nuevo tipo de relaciones Iglesia-Estado que deberían establecerse a tenor de la nueva mentalidad titulado *Religión e Iglesia en la nueva Constitución* proponiendo que sea superada la figura paternalista de la protección de la Iglesia por el Estado y el intervencionismo regalista del Patronato. Allí los obispos del Perú propondrán que la nueva Constitución establezca lo siguiente:

El Estado reconoce la libertad religiosa y garantiza los derechos individuales y sociales que de ella se derivan, pudiendo establecer formas de colaboración con las confesiones religiosas. Teniendo en cuenta las creencias de la mayoría nacional, el Estado presta a la Iglesia católica la cooperación que corresponde a esa situación para el mejor servicio a la comunidad (CEP 1988).

Es evidente la influencia del texto constitucional español cuando esta propuesta se refiere a tener en cuenta las creencias de la mayoría nacional. En síntesis, esta posición oficial propugna los siguientes principios políticos de relación: 1) que el Estado *puede* potestativamente establecer formas de colaboración con las demás confesiones religiosas; 2) que el Estado *debe* cooperar con la Iglesia católica; y 3) que este supuesto deber de cooperación se fundamenta en la existencia de una mayoría religiosa católica y en la asistencia social prestada por la Iglesia. El pronunciamiento episcopal no se refiere a otras cuestiones tales como la educación reli-

giosa en escuelas públicas, el sistema de asignaciones mensuales al personal eclesiástico o el sistema de asignación económica indirecta plasmado a través de exoneraciones e inafectaciones tributarias a favor de las personas, actividades y bienes vinculados con la Iglesia católica. Nosotros suponemos que no lo consideraron necesario, pues dichas materias serían abordadas en el contexto de la negociación del futuro acuerdo concordatario.

El 16 de julio de 1980 comienza a desmantelarse el modelo regalista heredado de la Colonia con la supresión del sistema del patronato nacional mediante el decreto ley N.º 23147 dictado por la Junta Militar ante la exhortación hecha por el Concilio Vaticano II y dado que este modelo —según el mismo decreto— “no se adecúa a la realidad socio-jurídica del momento actual ni traduce la verdadera independencia y autonomía de la Iglesia” (obsérvese la fraseología conciliar de esta norma legal). Realizadas las negociaciones entre la Iglesia católica y el Estado, prácticamente de manera secreta, tres días después, el 19 de julio de 1980, se suscribió el acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú siendo ratificado por el papa Juan Pablo II el 22 de julio de 1980 y por el gobierno del Perú dos días después, y sin la aprobación del Congreso, tal como estipulaba la Constitución de 1933.<sup>162</sup> La norma legal que aprobaba el acuerdo era publicada el viernes 25 de julio en una inusual segunda edición vespertina de doscientos ejemplares del diario oficial<sup>163</sup> y el canje de los instrumentos de ratificación tenía lugar el sábado 26 de julio de 1980, dos días antes de entrar en vigor la nueva Constitución Política, aprobada en 1979. Esta Constitución ya no establecía la obligación de celebrar concordatos con la Santa Sede y seguía obligando a que todo *tratado internacional* sea sometido a la aprobación previa del Congreso. Preciso es señalar que —contrariamente a lo afirmado reiteradamente por algunos historiadores eclesiásticos como Armando Nieto<sup>164</sup>—

<sup>162</sup> Debido a que el acuerdo fue celebrado en las postrimerías de un régimen dictatorial carente de parlamento.

<sup>163</sup> Según fuentes consultadas, el texto del acuerdo mismo sería publicado recién dos años después ante la duda sobre su aplicabilidad legal.

<sup>164</sup> Declaraciones a “Radio Programas del Perú”, 06 de marzo de 2003.

el acuerdo con la Santa Sede nunca fue ratificado ni por el gobierno del presidente Belaúnde Terry ni por ningún otro gobierno posterior a éste.

Como nunca antes sucediera con ningún tratado internacional en la historia del Perú, el acuerdo fue celebrado y formalizado en pocos días y así se consagró formalmente la superación del sistema regalista de relaciones Iglesia-Estado que databa desde la colonia, y además conforme al viejo anhelo episcopal: mediante la ansiada celebración de un concordato entre la Santa Sede y el Perú que no sólo no requiriese instrucciones previas para su negociación, sino que inclusive tampoco requiriera aprobación posterior por ningún Congreso democráticamente elegido.

Pero la meteórica celebración del acuerdo concordatario no debe confundirnos. Este acuerdo no se ideó y negoció en cuestión de días sino que sus líneas principales ya se habrían esbozado desde 1970, año en que la Conferencia Episcopal ya aprobaba solicitar formalmente al Estado peruano la abolición del patronato. Constituye algo más que una hipótesis sugerir que inclusive desde antes de la aprobación de la Constitución de 1979 el nuevo esquema concordatario de relaciones Iglesia-Estado ya gozaba del consenso político de las élites gobernantes y eclesiásticas, pues a esa altura ya se sabía que el nuevo texto constitucional no contemplaría ninguna alusión al patronato en ese entonces todavía vigente; esto hacía suponer —como también observó Rubio de Hernández (1980: 113)— que dichas relaciones se regularían jurídicamente fuera del texto constitucional y no dentro de él.<sup>165</sup> Así, doce días antes del 28 de julio de 1979, fecha en que iba a entrar en vigencia la nueva Constitución, se abolió el patronato y dos días antes se celebraba el acuerdo internacional con lo que el nuevo régimen concordatario quedaba plenamente establecido y respaldado por el artículo 86 de la nueva Constitución que, muy similarmente a lo expresado en el artículo 1 del acuerdo, decía:

<sup>165</sup> Pues no podemos ni siquiera imaginar que la jerarquía eclesiástica hubiera dejado librada a la incertidumbre la definición del régimen legal de sus relaciones con el Estado precisamente en aquella delicada coyuntura política de transición democrática.

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, y le presta su colaboración.

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

A tenor de este nuevo esquema de relaciones Iglesia-Estado se afirmó, por ejemplo, que se había dado punto final al Estado confesional (INTERDONATO 1981: 90) y que la Iglesia ya no dependería del Estado (RUBIO HERNÁNDEZ 1980: 114). Aunque la Iglesia católica nunca señaló oficialmente que se había producido la mentada “separación” entre Iglesia y Estado ni que se hubiera instaurado un “Estado laico” en el Perú, muchos así lo creyeron y proclamaron.<sup>166</sup> Considerando que el patronato traducía jurídicamente un pacto político entre Iglesia y Estado en el cual este último se definía a sí mismo como confesional (sea “profesando” o “protegiendo” la religión católica) a cambio de que la primera le reconociera potestades regalistas y que el Estado renunció a sus privilegios de patronato defendidos con perseverancia durante la República, corresponde preguntarse entonces: ¿qué le tocó renunciar a la Iglesia católica en 1980?

Según muchos autores, como el padre jesuita Francisco Interdonato, la Iglesia renunció al privilegio de ser la religión oficial del Estado (1981: 90-2). Pero en realidad esta “renuncia” sólo se limitó a la formalidad de eliminar la mención constitucional sobre la protección estatal de la religión católica; pero no a superar las consecuencias prácticas que esa “protección” suponía en otros ámbitos, las que continuaron vigentes perpetuando discretamente un régimen atenuado de religión oficial, pero oficial al fin y al cabo. Al respecto efectuemos un análisis formal a partir de tres niveles de observación: internacional, constitucional e infraconstitucional. En el plano del Derecho Internacional consideremos el primer artículo del acuerdo entre la Santa Sede y el Estado que estipula: “La

<sup>166</sup> “[...] esto lo cumple la nueva constitución por lo menos lo suficiente como para que el católico de un país como el Perú, que fue moderadamente confesional hasta ayer, no tenga por qué considerar un retraso el Estado Laico que refleja la presente Constitución”. INTERDONATO 1981: 95.

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”.

Puede apreciarse una estrecha dependencia textual entre este artículo y la fórmula recogida en el artículo 86 del texto Constitucional de 1979 el cual dice:

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.

Esto implica que la interpretación de ambas normas no debe hacerse de manera aislada una de la otra. Así, lo que se garantiza jurídicamente tanto en el artículo 1º del acuerdo como en el artículo 86 de la Constitución es la tradicional doctrina católica de las *libertas ecclesiae*,<sup>167</sup> doctrina que implica que la Iglesia tendrá plena independencia y autonomía respecto de las intervenciones estatales tanto referido a sus asuntos eclesiásticos como al cumplimiento de su misión, mas sin que eso implique que el Estado se comporte de manera indiferente ante ella sino todo lo contrario: que además de respetar su independencia colabore obligatoriamente con ella para realizar tanto sus fines sociales como sus fines propiamente religiosos (concretamente: pago de personal eclesiástico, construcción y mantenimiento de parroquias, templos, conventos, monasterios, etc.), lo que en la práctica evidentemente supera cualquier concepto de mera colaboración para convertirse en una verdadera protección y promoción de la religión católica por parte del Estado. Aquí, el *principio de cooperación* entre la Iglesia y el

<sup>167</sup> Y contra lo que pudiera creer nuestra clase parlamentaria, algunos canonistas conservadores también han observado 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 las *libertas Ecclesiae*”. CARPIO SARDÓN 1999: 305-306 (subrayados míos).

Estado propugnado por el Concilio Vaticano II —que en verdad con ciertas reservas podría considerarse como una característica legítima del concepto contemporáneo de “Estado Laico” — llega a practicarse realmente en un *principio de confesionalidad* asolapado, incompatible con la naturaleza de aquél, o en un rezago de confesionalidad barnizado de modernidad.

El artículo 8 del acuerdo establece la obligación estatal de financiar a la Iglesia de manera directa e indirecta. Bajo la modalidad directa el Estado sigue asignando dinero del presupuesto público para el personal eclesiástico, como lo venía haciendo desde muchos años atrás. Podemos apreciar la magnitud de los pagos mensuales para personal eclesiástico que se desembolsa a través de la planilla del Ministerio de Justicia (las sumas son por persona): Un arzobispo primado: S/. 1 329,88; seis arzobispos: S/. 923,30; diecinueve obispos: S/. 692,47; un secretario general del episcopado: S/. 692,47; once prelados: S/. 692,47; ocho vicarios apostólicos: S/. 692,47; cuatro coordinadores administrativos: S/. 605,62; dos auxiliares de coordinación administrativa: S/. 507,29; tres obispos coadjutores: S/. 462,97; nueve obispos auxiliares: S/. 462,97; treinta y seis vicarios generales: S/. 230,83; treinta y cinco vicarios episcopales: S/. 230,83; un secretario adjunto del episcopado: S/. 230,83; ocho auxiliares delegados: S/. 230,83; veinte consejeros episcopales: S/. 181,25; quince deanes: S/. 181,25; siete arcedianos: S/. 181,25; siete chantres: S/. 181,25; cinco maestrescuelas: S/. 181,25; cuatro tesoreros: S/. 181,25; cuarenta y siete canónigo: S/. 181,25; veinte auxiliares: S/. 90,63; tres archiveros: S/. 90,63; dos amanuenses: S/. 90,63; treinta y un capellanes: S/. 90,63; nueve choferes: S/. 90,63; treinta cancilleres: S/. 90,63; dieciocho dependientes: S/. 90,63; un director de catequesis: S/. 90,63; un decano: S/. 90,63; un encargado de mesa de partes: S/. 90,63; tres ecónomos: S/. 90,63; siete guardianes: S/. 90,63; un jefe archivero: S/. 90,63; un maestro de ceremonias: S/. 90,63; seis medios racioneros: S/. 90,63; doscientos ochenta y tres misioneros: S/. 90,63; dos notarios eclesiásticos: S/. 90,63; un organista: S/. 90,63; un portero: S/. 90,63; seis pilotos de lancha: S/. 90,63; dos procuradores: S/. 90,63; doscientos veintiséis párrocos: S/. 90,63; tres por-

tapliegos: S/. 90,63; dos provisos: S/. 90,63; cuarenta y tres religiosos: S/. 90,63; diecisiete racioneros: S/. 90,63; un secretario de cabildo: S/. 90,63; trece síndicos: S/. 90,63; dos sochantres: S/. 90,63; tres sacristanes: S/. 90,63; dos sacristanes mayores: S/. 90,63; veintiocho secretarios: S/. 90,63 y doce monaguillos: S/. 45,31. Lo que hace un total de 1 030 personas distribuidas entre 54 cargos eclesiásticos, S/. 150 604,55 nuevos soles mensuales y S/. 1 808 531,04 anuales. Esto aparte de las diez becas “Cardenal Juan Landázuri Ricketts” de S/. 450,00 mensuales que suman S/. 54 600 anuales; así como las pensiones de jubilación vitalicias e intransferibles de dieciséis obispos y arzobispos. Estas asignaciones, por ficción jurídica, no se consideran legalmente como honorarios o sueldos y están libres de todo impuesto creado o por crearse.<sup>168</sup>

Pero es bajo la modalidad de asignación indirecta como la Iglesia recibe activa y pasivamente mayores ingresos por parte del Estado, quien dispone beneficios fiscales tales como la inafectación o la exoneración a sus actividades, personas y bienes. Comparado con el monto de lo desembolsado mediante las asignaciones indirectas, se podría estar de acuerdo con lo manifestado por el cardenal Cipriani en el sentido de que la ayuda estatal es una “limosna” que no afecta la caja fiscal y que el Estado podría retirar cuando quisiese dada su insignificancia.<sup>169</sup> El acuerdo Perú-Santa Sede estableció que todas las subvenciones tributarias existentes al momento de su celebración seguirían existiendo, de acuerdo con

<sup>168</sup> Hasta hace poco era relativamente desconocido por la opinión pública este sistema de asignaciones directas, pero a raíz de cuestionamientos públicos en marzo de 2003 la Conferencia Episcopal Peruana emitió un comunicado sosteniendo que debido a los objetos de gran valor que entregaron a la gesta independentista y la Guerra del Pacífico, a las expropiaciones de sus bienes urbanos y latifundios rurales, así como a la ayuda social que prestan a los pobres han adquirido el derecho de recibir una compensación económica por parte del Estado que inclusive podría ser incrementada justificadamente. Notorio es que ni en el preámbulo ni en el texto del acuerdo, ni tampoco en las normas legales que regulan los diversos beneficios legales a favor de la Iglesia católica consta que esta afirmación haya servido de justificación o fundamento del pacto celebrado con el Estado y por lo tanto dicha invocación carecería de fuerza legal vinculante.

<sup>169</sup> Diario *Expreso* y otros, 21 de septiembre de 2002.

su artículo 10. En cuanto a tributos del gobierno central, el Impuesto a la Renta es materia de exoneración para los “fines específicos” de las sociedades e instituciones religiosas, lo que supondría sólo fines religiosos y no fines comerciales ni bursátiles. La Iglesia está inafecta al Impuesto General a las Ventas (IGV), pues no desarrolla actividades empresariales sino sólo religiosas o de asistencia social sin fines de lucro. La ley del IGV también exonera la importación de donaciones y los pasajes internacionales de los representantes de la Iglesia católica. En cuanto a tributos municipales, los templos, conventos, monasterios y museos católicos no pagan impuesto predial; sus vehículos no pagan tampoco impuesto vehicular; no es solamente que los templos católicos no pagan arbitrios de limpieza pública, parques, jardines y serenazgo sino que sus locales están inafectos a la obligación de contar con licencia de funcionamiento y de pagar el impuesto de alcabala cuando venden inmuebles. Hasta el 29 de diciembre de 2001 legalmente los predios de la Iglesia tampoco estaban obligados a pagar Impuesto Predial, aun si lucran alquilando total o parcialmente dichos inmuebles.

En realidad el caso peruano no dista mucho de su homólogo español, el cual también fue considerado erróneamente como un modelo laico. No obstante que la Constitución española es más explícita que la nuestra al afirmar que “ninguna confesión religiosa tendrá carácter estatal”, ello no obsta para que cada año la Iglesia española reciba ingente financiamiento estatal. Así, el presupuesto de la Conferencia Episcopal Española (CEE) fue financiado en un 90,8%, en el año 2000, por cuenta del tesoro público español. En el 2001 el presupuesto de la Iglesia española fue de 23 929 millones de pesetas, de los que el Ministerio de Hacienda aportó 21 750 millones. Sólo en sueldos para pagar a los 33 440 profesores de religión católica del sistema educativo, de los cuales 15 600 son maestros de escuelas públicas, el Ministerio de Educación y las consejerías autonómicas gastan más de 100 mil millones por curso. El pasado año 2002, la Iglesia católica española recibió del Ministerio de Hacienda 22 200 millones de pesetas para sueldos de obispos y sacerdotes. La Iglesia es una potencia inmo-

biliaria en cuanto a patrimonio histórico que recibe de las administraciones autonómicas unos 10 mil millones de pesetas para financiar proyectos de restauración o mantenimiento de museos, archivos, catedrales, monasterios, iglesias, casas rectorales, campanarios, jardines, etc., e incluso para construir nuevos edificios eclesiales.

En el Perú la colaboración del Estado con la Iglesia se extiende también generosamente mediante la legislación ordinaria que nos parece infraconstitucional. Así por ejemplo, la Jefatura de Adjudicaciones de la Superintendencia de Bienes Nacionales continuamente expide resoluciones mediante las cuales se afecta en uso bienes inmuebles a favor de los fines específicamente religiosos de la Iglesia católica. Por ejemplo la resolución N.º 200-2001-SBN, publicada el 16 de julio de 2001 en el diario oficial *El Peruano*, entrega un inmueble estatal a favor de una congregación católica para que construya una iglesia, un centro de formación teológica y sacerdotal y una casa de retiro. En aquella resolución se declaran improcedentes las solicitudes de afectación en uso de la Corte Superior de Justicia de Lima y de una asociación de personas con Discapacidad, por ser de fecha posterior sosteniéndose en los considerandos que se entrega el terreno a favor de la congregación católica pues ello “significa una colaboración con la función social del Estado”. Así sucede también con la resolución N.º 048-2002/SBN-GO-JAD, publicada el 13 de julio de 2002 en *El Peruano*, que afecta en uso terrenos para que se construya una capilla, posta médica y un centro educativo parroquial declarándose que “se otorga para un fin determinado compatible con las funciones del Estado”, dado que el uso de la propiedad inmobiliaria estatal se otorga “a favor de las entidades del Sector Público Nacional” sugiriéndose tácitamente que el Obispado de Carabayllo sería una especie de entidad pública estatal.

Los artículos 11 a 17 del acuerdo (desarrollados infraconstitucionalmente mediante el D.S. N.º 059-DE/SG que aprueba el Reglamento del Obispado Castrense del Perú) regulan lo relativo al vicariato y capellanes castrenses estableciendo que aquellos que al momento del acuerdo estuvieran asimilados al escalafón mili-

tar permanecieran en esa condición hasta su jubilación mientras que los nuevos nombrados tendrán prerrogativas de General de Brigada para el vicario castrense y de Capitán para los capellanes con sus correspondientes derechos de promoción y pago de asignaciones económicas. De tal suerte, el Estado peruano solventa económicamente las labores pastorales de dichos ministros de culto y les otorga trato de funcionarios públicos. De idéntica manera, los servidores eclesiásticos son asimilados al régimen administrativo de los servidores públicos en cuando a las capellanías en centros sanitarios y penitenciarios.

En cuanto a la educación religiosa, el artículo 19 del acuerdo establece la continuidad de la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica en los centros educativos estatales y se subordina el nombramiento del docente de religión a la presentación hecha por la autoridad eclesiástica. También la permanencia en el puesto de trabajo dependerá de la anuencia episcopal: “El profesor de Religión podrá ser mantenido en su cargo mientras goce de la aprobación del Obispo”. Dicho artículo concuerda con el artículo 14 de la Constitución, que dice:

Artículo 14.- (...) La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y los Derechos Humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias.

El confuso esquema de contratación docente derivado del acuerdo, mediante el cual el Estado contrata al profesor de religión católica, pero es el obispo quien puede despedirlo o conservarlo en su puesto ha demostrado ser altamente conflictivo como diversas controversias judiciales españolas han evidenciado; ello ha provocado que incluso el tribunal de Canarias —a propósito del caso de una profesora de religión católica despedida de su puesto de trabajo por encontrarse en una situación matrimonial “irregular” (estar casada con un hombre divorciado)— haya remitido al tribunal constitucional una cuestión de inconstitucionalidad del acuerdo sobre asuntos educativos celebrado entre el Estado español y la Santa Sede. La base legal de la enseñanza obli-

gatoria de la religión católica no sólo viene constituida por el acuerdo internacional sino también, como hemos visto, por la Constitución; así como por la legislación de nivel infraconstitucional, la cual ha establecido que los alumnos que no profesen la religión enseñada oficialmente por la escuela deberán solicitar su exoneración del curso respectivo para cumplir con el precepto de respetarse su libertad de conciencia. El inconveniente con esa salida es que al tiempo de obligarse a solicitar la exoneración por razones de conciencia, el alumno y los padres de familia no católicos ven vulnerado su derecho de mantener en reserva sus convicciones religiosas o filosóficas, derecho también consagrado por la Constitución en el artículo 2, numeral 18. Ello independientemente del tema de fondo, el cual consiste en que solicitar una exoneración es consagrar el principio de que el Estado promueve como regla una sola religión, la católica, y concede —en una clara aplicación de la doctrina de tolerancia religiosa y no de libertad religiosa— la exoneración a los ciudadanos que no la profesan.

En el ámbito constitucional también es posible apreciar la impronta de la confesionalidad del derecho estatal. Consideremos por ejemplo el preámbulo de la Constitución. Las invocaciones religiosas constituyen una casi continua tradición de los preámbulos constitucionales que no han hecho sino reflejar la confesionalidad que ostentó el Estado peruano en los diferentes momentos de su historia.<sup>170</sup> Las razones para continuar con dicha tradición

<sup>170</sup> Los textos son los siguientes: Bases de la Constitución Política del Estado de 1822 (sin referencias a Dios); Constitución Política de 1823: “En el nombre de Dios, por cuyo poder se instituyen todas las sociedades y cuya sabiduría inspira justicia a los legisladores”; Constitución Política de 1826: “En el nombre de Dios”; Constitución Política de 1828: “En el nombre de Dios Todo-Poderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, Supremo Autor, y Legislador de la Sociedad...”; Constitución Política de 1834: “En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, Supremo Autor y Legislador de la Sociedad”; Constitución del Estado Sud Peruano de 1836: “... empeñando nuestro honor e invocando la protección del Ser Supremo...” (no como preámbulo sino como palabras finales); Constitución del Estado Nor Peruano de 1836: “vii.- (...) habiendo ante todo invocado esta Asamblea á Dios Nuestro Señor, Supremo Lejislador del Universo, para que la asista, y dé acierto en sus deliberaciones”; Constitución de la Confederación Peruano-Boliviana de 1837: “En el Nombre

constitucional fueron básicamente confesionales. Durante las sesiones del Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993 se debatió animadamente la cuestión de las invocaciones confesionales en el preámbulo y prácticamente todas las intervenciones de los representantes tuvieron la limitación de justificarse en sus propias convicciones religiosas personales para decidir si hacer o no una referencia a Dios, si incluir o no los nombres de algunos santos católicos, etc. Aquellos que se opusieron a mencionar a Dios en el preámbulo de la Constitución de 1993 lo hicieron también sobre una base religiosa.<sup>171</sup>

Independientemente del fundamento del Congreso Constituyente para incluir invocaciones confesionales en el preámbulo, sectores representativos de la doctrina constitucional teorizaron otros argumentos a favor de conservar dicha mención. Uno de ellos sostiene en clave tradicionalista que el mantener la invocación a Dios en el preámbulo se basa en la simple continuidad de su presencia en nuestras Cartas desde la época de la Independencia. Éste fue uno de los motivos que la sustentó en la Constitución de 1979 y en la de 1993. Otro apela a cierto relativismo cultural al afirmar que para quienes no creen en Dios la mención de éste en un preámbulo constitucional puede tener un valor meramente de reconocimiento del innegable componente religioso de la cultura peruana. La invocación a Dios en el preámbulo podría interpretarse ampliamente desde diferentes posiciones. En esta línea de razonamiento un agnóstico o un ateo no deberían sentirse mal representados

de Dios Trino y Uno”; Constitución Política de 1839 (sin referencias a Dios); Constitución Política de 1856: “Bajo la protección de Dios...”; Constitución Política de 1860 (sin referencias a Dios); Constitución Política de 1867: “El Congreso Constituyente del Perú, bajo la protección de Dios...”; Estatuto Provisorio de 1879 (sin referencias a Dios); Constitución Política de 1920: “La Asamblea Nacional... invocando los sagrados nombres de Dios y de la Patria...”; Constitución Política de 1933 (sin referencias a Dios); Constitución Política de 1979: “Nosotros, Representantes a la Asamblea Constituyente, invocando la protección de Dios...”; Constitución Política de 1993: “El Congreso Constituyente Democrático, invocando a Dios Todopoderoso...”.

<sup>171</sup> Caso aparte fue la irónica intervención del congresista Barba Caballero quien planteó que en lugar de invocar a Dios era más apropiado invocar al diablo, dado el origen político golpista de la nueva Constitución.

pues la invocación a Dios representaría la constatación de una realidad innegable a saber, que el pueblo peruano ha sido y es históricamente un pueblo creyente.

Las líneas argumentativas mencionadas pasaron por alto que las invocaciones confesionales hacen auténticas afirmaciones de fe y no meras descripciones o constataciones culturales acerca de la religiosidad de un pueblo (“[...] invocando a Dios todopoderoso [...]”), lo cual no es una mera fórmula poética o lírica sino que reviste indudable valor interpretativo en el plano jurídico. Al declararse explícitamente una creencia religiosa monoteísta como ésta, el Estado toma inevitablemente partido sobre asuntos religiosos que sólo competen a las conciencias individuales y en los que él ni puede ni debe tener opinión. Por otro lado, señalar que el preámbulo es una sección meramente lírica sin valor hermenéutico sería indirectamente afirmar que también carece de implicancias jurídicas la proposición sobre la fuente de la legitimidad del poder constituyente (“[...] en ejercicio de la potestad soberana que el pueblo del Perú nos ha conferido [...]”) que la acompaña a renglón seguido. El argumento “culturalista” termina evadiendo y encubriendo el real significado religioso de las invocaciones a Dios, generando una paradoja: discursivamente señalar que el preámbulo no tiene valor hermenéutico pero dejando abierta la posibilidad práctica a los operadores judiciales de que sí le reconozcan dicho valor hermenéutico pero en clave confesional.<sup>172</sup> La apelación a la mayoría sociológica (“casi todos creen en Dios”) pasa

<sup>172</sup> A este respecto no es exagerado que un juez razone que la opción del legislador peruano es conceder un trato preferencial a las opciones religiosas por encima de las no religiosas dado que se invoca a Dios en el preámbulo, el cual contiene declaraciones sobre las inspiraciones últimas de nuestra máxima “ley”. Nuevamente, como en el caso de la discusión del artículo 71 del actual Proyecto Constitucional, estamos ante un texto que se incluye en la Constitución sobre la base de su rol de reconocimiento histórico, lírico o cultural, pero que posteriormente es interpretado no en clave histórica o sociológica sino jurídica. Es oportuno anotar que el actual dictamen en minoría sobre el proyecto constitucional del congresista Javier Diez Canseco propone reemplazar la invocación a Dios por la frase “invocando nuestras creencias y nuestra fe”, expresión que efectivamente sí podría valorarse como efectivamente amplia e integradora de todas las opciones religiosas.

por alto que las Constituciones no se redactan en función de mayorías y minorías sino basándose en valores y principios como el de la igualdad.<sup>173</sup>

<sup>173</sup> La práctica internacional al respecto es muy ilustrativa. Observando prioritariamente las constituciones de países cuyas raíces se hunden en la conquista española de América, existen invocaciones a “Dios” (en abstracto) en los preámbulos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Honduras, Panamá y Venezuela. También lo hacen Antigua y Barbuda, Belice, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas y Surinam. Hace referencia a valores exclusivamente cristianos solamente la Constitución de la Mancomunidad de Bahamas. No mencionan ni invocan a Dios las Constituciones de México, Bolivia, Chile, Uruguay, Guatemala, Barbados y República Dominicana. Tienen preámbulo y optan por no hacer ninguna clase de invocación confesional las Constituciones de Estados Unidos, Canadá, Cuba, Nicaragua, Guyana, Dominica, Haití y Jamaica. El caso de Estados Unidos es interesante pues invoca la protección de la providencia divina en su Declaración de Independencia y lo menciona en su lema nacional (“*In God we trust*”); pero opta por no hacerlo en su paradigmático preámbulo constitucional. Ante la demanda de un padre de familia ateo cuya hija asiste a una escuela estatal, una reciente sentencia (26/06/02) de una corte federal de apelaciones norteamericana sentenció que la Jura a la Bandera en escuelas públicas que se les hace recitar a los alumnos semanalmente es una inconstitucional “promoción de la religión” debido a que la frase “*onenation under God*” según la sentencia comentada, transmite el mensaje de que los ciudadanos no creyentes “son ajenos, miembros no plenos de la comunidad política, y [envía] un mensaje adjunto a los adherentes de que son [...] miembros favorecidos de la comunidad política”; y porque promueve el monoteísmo como un valor político al lado de la “unidad, indivisibilidad, libertad y justicia” también mencionados en la referida fórmula patriótica, decisión judicial con la que por cierto estamos plenamente de acuerdo. También es notorio que no obstante que las Constituciones deben la actual forma de su articulado a los “*Covenants*” (pactos) religiosos que servían para constituir Iglesias, al mismo tiempo es de notar que la Constitución norteamericana no incluye una invocación a Dios: existe una saludable diferenciación entre la fundamentación de su Constitución política y la de sus pactos religiosos. Por ello, abstenerse de hacer invocaciones religiosas no necesariamente sería condenar a la solitaria extravagancia al preámbulo constitucional, pues existen muchos países que tampoco lo hacen en los que reina indiscutible libertad religiosa y trato respetuoso hacia las confesiones religiosas. De manera paradójica inclusive, es muy posible que para algunos creyentes la mención de Dios en el Preámbulo sea considerada una indebida apelación a la religión por parte de un texto secular y considerada por no pocos cristianos como una toma del nombre de Dios en vano, que en realidad no le hace ningún favor ni tampoco causa efecto positivo alguno sobre las creencias religiosas de la población.

Finalmente, el texto del artículo 50 de la Constitución de 1993 termina de cerrar el círculo de confesionalidad atenuada del Estado peruano al establecer la autonomía de la Iglesia respecto del Estado y las cargas del Estado respecto de la Iglesia, proveyendo una declaración normativa que ha servido en sede administrativa y judicial para resolver controversias en clave discriminatoria.<sup>174</sup> De conformidad con la doctrina católica de las *libertas ecclesiae* y si se lee detenidamente la redacción del actual artículo 50 de la Constitución, la independencia y autonomía a las que se refiere ésta son las correspondientes a la Iglesia católica respecto del Estado, pero no a las que corresponden al Estado respecto de la Iglesia. Si a dicho análisis le añadimos el hecho de que no se reconoce explícitamente un régimen de separación con el hecho de que actualmente nuestra Constitución ordena imperativamente que exista cooperación con una sola Iglesia, mientras que con las restantes esta colaboración es meramente potestativa (“podrá”), nos parece que tendremos cualquier paisaje político menos el de un Estado aconfesional y laico.

Por otro lado, el artículo 50 establece la obligación constitucional del Estado de prestar colaboración a la Iglesia católica; mientras que respecto a “las otras” indica que dicha colaboración es

<sup>174</sup> Por ejemplo, en nuestro medio el sacerdote y abogado Andrés Carpio, de la Universidad de Piura, en su obra *La libertad religiosa en el Perú*, manifiesta que “[...] podemos decir que la mención expresa de la Iglesia católica en este artículo constitucional implica un reconocimiento implícito de su personalidad jurídica” (1999: 265). Es decir, un reconocimiento con plenos efectos legales. Durante el debate constitucional de 1989 en España, la inclusión de una mención parecida fue defendida con argumentos sociológicos, pero finalmente interpretada con repercusiones jurídicas, sin el menor rubor. Lo advirtió el diputado E. Barón, de la Comisión Constitucional, quien dijo: “En cuanto a esta cuestión concreta, la libertad religiosa y de cultos, nos encontramos con que ese privilegio de mención que he apuntado nos lleva a que esta Constitución es una Constitución en la que hay una confesionalidad solapada [...] Y esto no lo vamos a ver en este momento, sino que lo vamos a ver tanto en la Constitución como después, en las leyes ordinarias, cuando discutamos una serie de cuestiones, como la enseñanza, las cuestiones fiscales, las cuestiones matrimoniales y ya veremos cómo tendremos que discutir bastante [...]. Yo creo que se trata, de hecho, de mantener relaciones privilegiadas, constitucionalmente, con la Iglesia católica”.

potestativa. El anteproyecto de la Comisión de Reforma Constitucional reproducía la situación en la redacción del artículo 92 cuando señalaba que el Estado “le presta” colaboración a la Iglesia católica mientras que con las demás confesiones las “puede establecer”; pero, acertadamente, esta desafortunada redacción fue modificada en aras de avanzar hacia un ideal de igualdad religiosa sin la cual la libertad religiosa es difícil que encuentre plena y consecuente expresión.

### **La laicidad del Estado en el reciente debate constitucional**

La mención de la Iglesia católica en la Constitución fue objeto de especial debate en la reciente coyuntura de debate constitucional, el cual había sido precedido por un cuestionamiento público efectuado pocos meses antes por algunos congresistas respecto a las asignaciones mensuales que recibe determinado personal eclesiástico. El debate en el Congreso había sido ya planteado desde las sesiones preliminares del Subgrupo de Trabajo de Estado y Nación, presidido por el congresista Luis Guerrero Figueroa e integrado, entre otros, por el congresista socialista Javier Diez Canseco quien propuso en su dictamen en minoría sobre el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución, fechado en julio de 2002, 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”. Por eso propuso que el artículo 71 tenga 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 lo propugnado en este dictamen —al margen de la innecesaria reiteración textual sobre la igualdad y la libertad reli-

gias que ya aparecían previstos en el artículo 2, incisos 2 y 3 del proyecto— ya puede apreciarse el vínculo que en la mente del legislador peruano existe entre los cuatro principios clásicos del Derecho de la Religión<sup>175</sup> a saber: el de Laicidad, de Libertad Religiosa, de Igualdad Religiosa y de Cooperación. Tanto así que hasta se les formula en el único artículo destinado a normar las relaciones Iglesia-Estado. En el posterior debate parlamentario, sin embargo, esta intrínseca vinculación degeneró hasta convertirse en franca confusión e incapacidad para distinguir y coordinar estos principios informadores; situación que tuvo su expresión más gráfica en la intervención de un legislador quien afirmó que de un plumazo, “simplemente con el hecho de prestar su colaboración, estamos igualando a todas las religiones y estableciendo, definitivamente, una verdadera libertad de culto, un Estado laico y la igualdad entre los creyentes en Dios”.<sup>176</sup>

Luego de la lectura del proyecto en mayoría, la sesión del 5 de marzo de 2003 se inició con la reiteración de la propuesta en minoría del legislador socialista planteando que no sólo el artículo 71 sino también el artículo 65 incluyera como característica del Estado peruano que éste es laico, al lado de su caracterización como soberano, independiente y unitario. El vínculo planteado sobre ambos artículos (el primero que define al Estado peruano y el segundo que regula las relaciones Iglesia-Estado) terminó relegando a segundo plano la discusión en torno al Estado laico predominando en cambio el debate de otras cuestiones diferentes que, aunque relacionadas, fueron entendidas por los legisladores como si fueran sinónimas: el de la cooperación entre el Estado y las confesiones no católicas, el reconocimiento especial a la Iglesia católica y la vigencia de la libertad religiosa para los no católicos.<sup>177</sup> Pa-

<sup>175</sup> Disciplina jurídica relativamente nueva en su sentido moderno y que se encuentra en pujante desarrollo en países como España, Italia, México, Argentina, Portugal, Chile, a la cual se le denomina en el Derecho Comparado como Derecho Eclesiástico del Estado, nomenclatura con la que no estamos de acuerdo por razones que en otro trabajo nos encargaremos de explicar.

<sup>176</sup> Sesión vespertina del jueves 06 de marzo de 2003.

<sup>177</sup> Sólo un representante pudo hacer un deslinde parcial ante la confusión de temas: “[...] es verdad que existe una indiscriminación institucionalizada en el

radóticamente la argumentación a favor de la laicidad no fue en sí misma todo lo “laica” que podría haber sido.<sup>178</sup>

Un momento clave del debate específico sobre la laicidad del Estado tuvo que ver con el concepto de Estado laico aportado por los legisladores. Respecto a ello, predominó una noción restringida de la laicidad que se limitó sólo al aspecto de la separación orgánica Iglesia-Estado (entendida como no intervención estatal sobre los asuntos internos de la Iglesia católica) en desmedro de sus otros rasgos característicos, tales como: la aconfesionalidad del sujeto estatal que le impide participar o promover directa o indirectamente una doctrina o práctica religiosa, la valoración neutra del Estado hacia las confesiones religiosas, la inspiración laica de las leyes y políticas públicas, la no recepción pasiva y automática de las normas eclesiásticas en la normatividad civil, etc. Bajo una caduca y anacrónica concepción laicista (no “laica” sino “laicista”, o sea, antirreligiosa) un legislador (APRA) entendió que la laicidad estatal y el principio de igualdad eran incompatibles con la colaboración hacia las confesiones religiosas y por lo tanto no se debía establecer trato cooperativo con ninguna. Un representante de Unidad Nacional —haciendo eco de un argumento ya adelantado públicamente por el cardenal Cipriani— señaló que el debate político estaba mal planteado porque el Estado peruano ya era laico debido a que “tanto el Estado como el ciudadano se han desvinculado completamente de la tutela espiritual de la Iglesia católica” citando para ello el ejemplo del reconocimiento legal del divorcio absoluto, la carencia de estipulación expresa a favor de una “religión oficial” y la no posesión de bienes rústicos por parte de la Iglesia.

Perú en agravio de las confesiones religiosas institucionalizadas [...] no católicas, lo cual viola el principio constitucional de la igualdad ante la ley. Éste es el punto discordante, señor Presidente, más no la libertad de religiones”. Intervención del congresista Chávez Trujillo (PAP), sesión vespertina del miércoles 05 de marzo de 2003.

<sup>178</sup> En su primera intervención el congresista Santa María (PAP) reaccionaba ante la propuesta de Diez Canseco así: “creo que ha dejado en el ambiente el congresista Diez Canseco una opinión que por más respetable que sea no la comparto y es mi deber como católico, cristiano, apostólico y romano pedir que continúe el artículo constitucional tal como ha sido propuesto por la

El artículo finalmente aprobado fue el fruto de la acción política del congresista Henry Pease (PP), quien percatándose de la división política existente en el campo no católico ignoró y pasó por alto a sectores evangélicos disidentes de la representación del Concilio Evangélico Peruano (CONEP), representados por los congresistas evangélicos impulsores de un proyecto de ley sobre igualdad religiosa, prefiriendo pactar el texto final con los representantes de las denominaciones integrantes del Comité Interconfesional (integrado por el CONEP, las iglesias Anglicana, Luterana Evangélica, Evangélica Presbiteriana y Reformada, Ortodoxa, la Comunidad Judía de 1870 y la Conferencia Episcopal), afines a su propia posición favorable de conservar la mención de la Iglesia católica en el artículo constitucional. Luego se presentaría la fórmula como si hubiera sido el producto de un consenso logrado entre “las más diferentes confesiones”:

Artículo 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 reconoce y respeta a todas las confesiones religiosas y establece acuerdos de colaboración con ellas a través de sus órganos representativos con criterio de equidad.

La aprobación del texto conserva la fórmula de efectuar un “reconocimiento” a la Iglesia católica que expertos de la Defensoría

comisión, respecto al favorecimiento a la Iglesia católica [...]”. El Sr. Rey Rey: “Sólo encuentro la razón para oponerse a ello, una especie de aversión a Dios. Yo creo que eso no lo comparten ni siquiera quienes no son católicos y que pertenecen a otros credos religiosos porque creen en el mismo Dios que creemos los católicos”. En la otra orilla, el congresista evangélico Walter Alejos también hacía una invocación religiosa: “Por eso quiero abordar a los señores congresistas esta tarde, diciendo que Dios no hace acepción de personas, Él no distingue entre el bueno, el malo, entre el justo o el injusto porque todos somos iguales delante de Dios y quiénes somos los hombres para establecer las diferencias. Por otro lado, dice el mandato bíblico que nos amemos unos a los otros y el amar significa ser tolerante unos con otros, aun con aquellos que no tienen o profesan una religión, creo que tenemos que respetarlos porque esa es la democracia, porque así tenemos que caminar [...]”.

del Pueblo han estimado no está privada de efectos jurídicos, más allá de si la intención original del legislador fue meramente la de un reconocimiento sociológico o histórico. Las confesiones religiosas no católicas que pactaron el texto del artículo 71 perdieron de vista que si bien es cierto sería necio negar la importancia del aporte del catolicismo a la historia del Perú (independientemente de la valoración subjetiva que se haga sobre dicha contribución), el reconocimiento histórico que estaban tan dispuestos a conceder se desnaturalizaba al convertirse en un reconocimiento legal por su mera incorporación al texto constitucional.<sup>179</sup>

Respecto a las relaciones del Estado con las confesiones religiosas distintas a la católica, el artículo aprobado introduce en el Perú el sistema de acuerdos (llamado de “legislación pacticia”) en la línea de seguir el ejemplo implementado en España y otros países como Italia donde las confesiones no católicas establecen “acuerdos” con los Estados para regular materias de interés común; estos acuerdos, sin embargo, son de rango legal inferior a los concordatos que se celebran con la Iglesia católica, los cuales tienen rango de tratado internacional, como hemos visto. Lo sugerente de tal esquema es que si los acuerdos se negocian y celebran para que el Estado distribuya prebendas legales y beneficios tributarios a las confesiones que los firman en la mira de obtener un estatus que las acerque al gozado por la confesión mayoritaria, es previsible que el Estado peruano transite de un Estado cuasimonconfesional hacia un Estado pluriconfesional, en lugar de ser un Estado laico. Si por el contrario los acuerdos se usan para dar un trato diferenciado pero no discriminatorio, la *libertad religiosa* se verá beneficiada por una mejor, más rica y diversificada aplicación de ella. En esta línea de pensamiento es una incógnita la forma cómo aplicará el Estado peruano la cláusula del “criterio de equidad” del artículo 71 en sus relaciones con las confesiones religiosas no católicas, teniendo en consideración que jurídicamen-

<sup>179</sup> Existen sentencias de la Corte Suprema que se fundamentaron legalmente en la fórmula de la Constitución de 1979 y de 1993 para juzgar casos por discriminación en perjuicio de profesores evangélicos del curso de religión.

te la *equidad* no es lo mismo que la *igualdad*.<sup>180</sup> Las interrogantes del escenario que se plantea con el nuevo sistema de acuerdos aprobado abarcan cuestiones tales como determinar ¿qué organismo representa oficialmente a los evangélicos peruanos?, ¿qué se entiende por “evangélico”?, ¿cuál de las dos comunidades judías existentes en el Perú podrá firmar acuerdos con el Estado?, ¿qué requisitos de admisión tendría una hipotética federación evangélica?, etc.; cuestiones que necesariamente habrán de tener respuesta para excluir la posibilidad de quedarse fuera del grupo minoritario de confesiones religiosas con acuerdo.

### **El Estado frente al fenómeno religioso: Algunas caracterizaciones teóricas**

El denominado Derecho de la Religión o Eclesiástico del Estado ha propuesto teóricamente la existencia de principios jurídicos que inspiran la política del Estado ante el fenómeno religioso, los cuales se normativizan en diversos niveles y sirven para caracterizar a un determinado ordenamiento jurídico, según su posición ante lo religioso. A pesar de no haber absoluto acuerdo sobre la totalidad de éstos ni sobre el carácter de principios informadores de algunos de ellos, son cuatro los principios clásicos que la doctrina

<sup>180</sup> Si, como es previsible, la mentalidad clientelista típica de nuestra cultura política motiva que se aplique el sistema de acuerdos con la secreta esperanza de que unas confesiones tengan más facilidades económicas que otras, es posible que el criterio de “equidad” del artículo 71 termine aplicándose como criterio de desigualdad y discriminación por el cual unas denominaciones religiosas adquieren más prerrogativas y derechos que otras en base al mayor o menor número de sus fieles o de la intensidad de su presencia política en los círculos del poder. El cuadro general podría caracterizarse no ya por los dos niveles de discriminación religiosa actualmente existentes (Iglesia católica/confesiones no católicas), sino por un enriquecimiento de la discriminación religiosa hasta en cuatro niveles: el primero perteneciente a la Iglesia católica con mayores derechos y beneficios, lejos, pero en segundo lugar, las confesiones religiosas que hayan logrado firmar acuerdos con el Estado, en tercer lugar las confesiones religiosas que no puedan firmar acuerdos por ser poco numerosas, por tener poca influencia política o por no pertenecer al ámbito judeo-cristiano (Hare Krishna, Alfa y Omega, Baha’is, etc.), y en último lugar, los ciudadanos agnósticos, indiferentes y ateos.

ha identificado: el Principio de Libertad Religiosa, el Principio de Igualdad, el Principio de Laicidad y el Principio de Cooperación.

Definidos brevemente diremos que el principio clave sería el Principio de Libertad Religiosa que tiene a su vez tres puntos a considerar: el deber de abstención o no interferencia tanto de los poderes públicos como de sujetos privados respecto al acto de fe de las personas individuales o colectivas, la prohibición que el Estado se impone a sí mismo para sustituir o concurrir como sujeto religioso en asuntos de fe al lado de los individuos y la valoración positiva del ejercicio del derecho de libertad religiosa por parte de los ciudadanos, el cual está obligado a promover y no sólo tutelar (IBÁN Y PRIETO SÁNCHEZ 1990: 13-4). El Principio de Igualdad Religiosa impondría al Estado el deber de no discriminar a los individuos u organizaciones religiosas en virtud de sus preferencias religiosas debiendo tratarlos no según sus creencias sino según su calidad de ciudadanos. En palabras de Martín de Agar:

[...] la igualdad religiosa debe ser entendida como reconocimiento del derecho de libertad religiosa con la misma amplitud para todos, sin privilegios. La igualdad en el disfrute de los derechos es garantía de variedad: permite a cada persona y sobre todo a cada confesión [...] no tener que comprar la propia libertad a precio de homologarse a un modelo general y uniforme impuesto por la ley civil (MARTÍN DE AGAR 1998).

El Principio de Cooperación es el límite que le impide al Estado degenerar en una actitud hostil hacia la presencia social de las confesiones religiosas y que se manifiesta al “facilitar y promover las condiciones que hacen posible el acto de fe y los diversos aspectos o manifestaciones que derivan del mismo; de modo particular, esa predisposición se expresa en el propósito de llegar a un entendimiento con los sujetos colectivos de la libertad religiosa en orden a regular aquellas expresiones del fenómeno religioso con trascendencia jurídica en el Derecho estatal” (IBÁN Y PRIETO SÁNCHEZ 1990: 133).

Por último nos referimos al Principio de Laicidad (también llamado de no confesionalidad del Estado o de neutralidad); sirve

como límite al Principio de Cooperación para evitar que éste degenerare en un principio de confesionalidad encubierto y se entienda como comprendiendo los siguientes criterios resumidos competentemente por Prieto que por su concisión nos limitaremos a transcribir:

El Estado no se concibe a sí mismo como sujeto creyente, esto es, no concurre junto con los individuos a las expresiones propias del acto de fe. Ello es, ante todo, una consecuencia del principio de libertad religiosa.

Separación entre el Estado y las confesiones religiosas, lo que no sólo excluye cualquier confusión institucional, sino que supone además que las iglesias no desempeñan una función política, de cohesión social o de identificación nacional, y que los poderes públicos no satisfacen tampoco una finalidad religiosa.

Como consecuencia de lo anterior, la comunidad política responde a una constelación de valores propios y plenamente seculares. Por eso, entre tales valores no se encuentra la protección y el fomento de la religión como objeto en sí mismo valioso, sino la garantía y la promoción de la libertad de los individuos y de los grupos. Sólo en la medida en que las múltiples manifestaciones del acto de fe se conciban como ejercicio de la libertad pueden ser objeto de tutela pública.

Finalmente, [...] cuando garantiza la igualdad jurídica entre los individuos y los grupos, por cuanto la exclusión de discriminaciones es el corolario de la incompetencia de los poderes públicos ante el acto de fe, así como de la existencia de unos valores propios de la comunidad política. (IBÁN Y PRIETO SÁNCHEZ 1990: 130)

Ahora bien, en vista de las relaciones Iglesia-Estado formal y sustancialmente existentes, ¿cómo cabría caracterizar las relaciones del Estado peruano con la Iglesia? De las pocas pero sugestivas tipologías propuestas que hemos podido revisar<sup>181</sup> optamos

<sup>181</sup> Por ejemplo la tipología de Iván IBÁN y Luis PRIETO SANCHIZ (1990) que los clasifica en Modelo Confesional, Modelo de Confesionalidad Formal, Modelo Pluriconfesional, Modelo de Cooperación, Modelo Separatista y Modelo Socialista; la tipología de Stephen MONSMA y Christopher SOPER (1997), que plantea tres: el Modelo de estricta separación Iglesia-Estado, el Modelo de Iglesia Establecida y el Modelo Pluralista Estructural; o finalmente la tipología

aquí por aquella que plantea el jurista Dionisio Llamazares quien propone diferenciar, en primer término, los tipos de Estado según su actitud ante el fenómeno religioso (“criterio de neutralidad religiosa”) de los tipos de relaciones Iglesia-Estado (“criterio del dinamismo histórico”). Desde la perspectiva del principio de neutralidad religiosa distinguirá el Estado confesional en el cual éste se identifica con determinadas creencias con exclusión de todas las demás, sancionando y persiguiendo en mayor o menor grado a quienes no las sigan. En segundo lugar, tenemos al Estado laicista el cual se caracteriza por excluir de su seno toda ideología o creencia religiosa por ver en ella un obstáculo para la consecución de sus propios objetivos; finalmente el Estado laico que es el Estado escrupulosamente neutral para el que la consecución de sus objetivos no es ni mejor ni peor que sus ciudadanos tengan o no tengan unas u otras ideas o creencias religiosas (LLAMAZARES 1997: 32).

Por otro lado, según el criterio del dinamismo histórico las relaciones Iglesia-Estado se clasificarían en: a) Modelo de Identidad, cuando la Iglesia (variante teocrática) o el Estado (variante Cesaropapista) se atribuyen la titularidad de la autoridad directa en el ámbito del otro que no ejercerá inmediata y directamente sino mediatamente a través del polo subordinado. No existe libertad de conciencia ni libertad religiosa; b) Modelo de Exclusividad, cuando ni la Iglesia ni el Estado se valoran positivamente ni se consideran necesarios para sus propios objetivos y entonces se niegan el derecho a la existencia el uno al otro en el mismo ámbito. El Estado persigue a las iglesias o una Iglesia dominante se enfrenta directamente al Estado; c) Modelo de Utilidad, la Iglesia y el Estado se reconocen mutuamente teniendo ámbitos diferentes (uno espiritual y el otro temporal) con total autonomía el uno respecto al otro, aunque con zonas de interés común en las cuestiones “mixtas”. Sin dejar de tener zonas propias de total autonomía, en la zona mixta existe tensión entre ambas instituciones pero que son resueltas mediante la subordinación de una sobre otra: si la zona

de José PAREJA PAZ-SOLDÁN (1938), que citando a Tristán de Athayde plantea el Régimen de Oposición o Absorción, el Régimen de Separación, el Régimen de Colaboración y el Régimen de Unión.

mixta está subordinada a la Iglesia estaremos ante un Estado confesional y si ella está subordinada al Estado se tratará de una Iglesia de Estado.

En ambas variantes es denominador común el principio de confesionalidad, el cual puede admitir dos formas: 1) La Confesionalidad Doctrinal, que acerca el Modelo de Utilidad lo más próximo al Modelo de Identidad y en el cual el Estado como tal cree y confiesa determinadas creencias religiosas como únicas verdaderas, responsabilizándose de su difusión y defensa oficiales. Valora negativamente no sólo la ausencia de creencias religiosas sino cualquier creencia religiosa que no sea la del Estado, siendo excluyente e intolerante. Y 2) La Confesionalidad Histórico-Sociológica, fórmula mitigada de confesionalidad que es propia de transiciones hacia el Modelo de Neutralidad donde el Estado como tal no cree ni confiesa, no se considera competente para declarar que una religión determinada sea verdadera y las otras falsas; pero sí privilegia a una por sobre las otras por razones históricas (contribución a la identidad nacional) y sociológicas (ser mayoría social). Un Estado de Confesionalidad Histórico-Sociológica puede seguir siendo intolerante, ser meramente tolerante o reconocer el derecho de libertad religiosa al lado de este régimen de desigualdad religiosa.

El d), Modelo de Neutralidad Religiosa (Laicidad), el Estado es neutral ante el fenómeno religioso y no emite juicio de valor alguno ni positivo ni negativo sobre las creencias religiosas de sus ciudadanos, valorando positivamente los derechos de libertad e igualdad religiosas y, por lo tanto, no sólo limitándose a respetarlos sino promoviéndolos activamente mediante su cooperación. El límite de esta cooperación o colaboración es el principio de laicidad y su marco relacional es el de la separación Iglesia-Estado que significa: 1) la no intervención estatal en asuntos internos de las Iglesias, salvo que estén en peligro los derechos fundamentales de los ciudadanos; 2) la no adopción de decisiones competentes al ámbito religioso; 3) la no atribución de efectos legales a las normas canónicas o internas de las Iglesias, salvo para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos miembros de ellas.

Sobre este modelo en particular no es conveniente dejar de mencionar que la laicidad no debe entenderse necesariamente como hostilidad o indiferencia hacia las confesiones religiosas confundiendo así con el laicismo, término muy parecido pero que tiene en la doctrina sentido muy diferente<sup>182</sup> puesto que la laicidad en cambio implica un régimen de autonomía, independencia y separación; pero también de respeto hacia las creencias religiosas de los ciudadanos y sus manifestaciones colectivas. La célebre “separación entre la Iglesia y el Estado” —expresión metafórica usada por primera vez por Roger Williams<sup>183</sup> y con mayor resonancia histórica y constitucional por Thomas Jefferson en los Estados Unidos<sup>184</sup>— es un aspecto integrante del concepto de laicidad, pero no el único. La separación entre Iglesia y Estado propugnada por la revolución norteamericana y francesa lo fue a consecuencia de las guerras religiosas que asolaron Europa y aportaron la perenne convicción de que no podría existir paz entre las naciones ni al interior de ellas sin esta separación y neutralidad estatal en un régimen de plena libertad religiosa. El surgimiento histórico del laicismo hizo imprescindible precisar más tarde que la laicidad debe ser entendida en clave cooperativa y no conflictiva. Quizá la falta de conciencia sobre esta distinción ha causado que en los Estados Unidos algunos jueces interpreten la *Establishment Clause* en

<sup>182</sup> El laicismo es una tradición constitucional representada principalmente por la experiencia francesa, el cual juzga el fenómeno religioso como sinónimo de atraso social. Llevado al extremo, los Estados laicistas persiguen toda manifestación religiosa considerándola subversiva como ha sucedido en el mundo comunista y sigue sucediendo hoy en China y Corea del Norte por ejemplo.

<sup>183</sup> “[...] have opened a gap in the hedge of the wall of separation between the garden of the Church and the wilderness of the World, God hath ever broke down the wall itself, removed the candlestick, etc., and made his garden a wilderness, as at this day”. En *Mr. Cottons Letter Lately Printed, Examined and Answered*, Londres, 1644.

<sup>184</sup> “I contemplate with sovereign reverence that act of the whole American people which declared that their legislature should ‘make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof, thus building a wall of separation between church and state’”. En una carta a la Danbury Baptist Association de 1802.

un sentido severamente restrictivo de la *libertad religiosa* a pesar de contar con la *Free Exercise Clause*<sup>185</sup> que la protege.<sup>186</sup>

Pensemos que las relaciones Iglesia-Estado en el Perú configuran un modelo de utilidad y que la caracterización del Estado resultante es una de confesionalidad histórico-sociológica,<sup>187</sup> no sólo por lo que formalmente las leyes establecen en función de trato oficial sino por las tradiciones político-religiosas promovidas desde la propia vida política del Estado y por lo que evidencian las coyunturas políticas de tensión y conciliación entre Iglesia y Estado en las denominadas “cuestiones mixtas” de interés común. En ese sentido, no creemos que podamos clasificar a nuestro país como

<sup>185</sup> Estas cláusulas establecen: “*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof*”. Su contenido preciso fue definido por una histórica sentencia en el caso *Everson vs. Board of Education* de la siguiente manera: “The ‘establishment of religion’ clause of the First Amendment means at least this: Neither a state nor the Federal Government can set up a church. Neither can pass laws which aid one religion, aid all religions, or prefer one religion over another. Neither can force nor influence a person to go to or to remain away from church against his will or force him to profess a belief or disbelief in any religion. No person can be punished for entertaining or professing religious beliefs or disbeliefs, for church attendance or non-attendance. No tax in any amount, large or small, can be levied to support any religious activities or institutions, whatever they may be called, or whatever form they may adopt to teach or practice religion. Neither a state nor the Federal Government can, openly or secretly, participate in the affairs of any religious organizations or groups and vice versa. In the words of Jefferson, the clause against establishment of religion by law was intended to erect ‘a wall of separation between church and State’”. *Everson y Board of education of the townshitt of ewing et al supreme court of the united states 330 U.S. 1. 10 de febrero de 1947* (enfaticado nuestro).

<sup>186</sup> El radicalismo laicista de ciertos jueces les ha llevado a prohibir a los niños que asisten a escuelas públicas el derecho de orar discretamente en público antes de ingerir sus alimentos por considerar que es una forma estatal de promover una religión. Felizmente el Tribunal Supremo norteamericano ha declarado inconstitucionales éstos y otros absurdos extremismos.

<sup>187</sup> Aunque inclusive con aislados pero significativos matices de *confesionalidad doctrinal* como lo demuestran los debates parlamentarios en los que los congresistas basan la racionalidad de las leyes en su conformidad o disconformidad con la Doctrina Social, el Magisterio y la Tradición de la Iglesia católica, como lo demostró el debate constituyente de 1979, el de 1993 y el actual.

laico, sino como de confesionalidad atenuada (en su modalidad histórico-sociológica), sin perjuicio del existente respeto casi irrestricto al derecho de libertad religiosa de los creyentes no católicos, estatuto de vez en cuando alterado por incomprensiones y agitación de prejuicios religiosos causados en aras de objetivos políticos.

### Referencias bibliográficas

- BASADRE AYULO, Jorge. *Historia del Derecho*. Lima, Fundación M. J. Bustamante de La Fuente, 1993.
- CARPIO SARDÓN, Andrés. *La libertad religiosa en el Perú*. Piura, Universidad de Piura, 1999.
- CEP-CONFERENCIA EPISCOPAL PERUANA. "Religión e Iglesia en la nueva Constitución". En *Constitución: Fuentes e Interpretación*. Lima, Enrique Bernales y Marcial Rubio, Editores, 1988.
- DAMMERT BELLIDO, José. "Disposiciones estatales sobre la Iglesia". En *Derecho*. Lima, Órgano de la Facultad de Derecho, PUCP, 1952.
- \_\_\_\_\_. "Iglesia y Estado". En *Revista de la Universidad Católica* N.º 3/15, mayo de 1978, Lima.
- FORNÉS, Juan. *El Nuevo Sistema Concordatario Español. (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*. Navarra, EUNSA, 1980.
- FUENMAYOR, Amadeo de. *La libertad religiosa*. Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1974.
- GARCÍA BELAÜNDE, Domingo. *El Constitucionalismo peruano y sus problemas. Selección de textos para el Primer Curso de Derecho Constitucional Peruano*. Lima, Programa Académico de Derecho, PUCP, 1970.
- GARAYCOA HAWKINS, Hugo. *Primeras relaciones entre la Santa Sede y el Perú*. Tesis (Dr.) ante la Pontificia Universidad Lateranense de Roma, 1964.
- \_\_\_\_\_. "El Perú y las tentativas de Concordato". En *Derecho*. Lima, Órgano de la Facultad de Derecho, PUCP, 1965.
- IBÁN, Iván C. y PRIETO SANCHIZ, Luis. *Lecciones de Derecho Eclesiástico*. Madrid, Editorial Tecnos, 1990.
- INTERDONATO, Francisco. "Relaciones de la Iglesia y el Estado en la nueva Constitución del Perú". En *Derecho*. N.º 35, Lima, PUCP, 1981.
- LECLERC, José. "Los Reyes de España y la Iglesia de América en el siglo XVI". Traducción parafrástica y aclarada con algunas notas por Luis

- LITUMA. En *Revista de la Universidad Católica del Perú*. Tomo VI, Lima, 1938.
- LITUMA, Luis. "La soberanía de la Iglesia y de la Santa Sede". En *Revista de la Universidad Católica del Perú*. Tomo VIII, Lima, 1940, pp. 143-158.
- LLAMAZARES, Dionisio. *Derecho de la libertad de conciencia I. Libertad de Conciencia y Laicidad*. Madrid, Editorial Civitas, 1997.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Lima, Editorial Amauta, 1977.
- MARTÍN DE AGAR, José T. "El Derecho Eclesiástico del Estado y sus Principios Inspiradores". En boletín IDEC, año 2, N.º 3, 1998.
- MONSMA, Stephen y Christopher SOPER. *The Challenge of Pluralism. Church and State in Five Democracies*. USA, Rowman and Littlefield Publishers, 1997.
- PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. "Las relaciones de la Iglesia y el Estado en la Constitución de 1933". En *Revista de la Universidad Católica del Perú*. Tomo VI, Lima, 1938.
- 
- \_\_\_\_\_ "La necesidad de un Concordato en el Perú". En *Revista de la Universidad Católica del Perú*. Tomo XI, Lima, 1943.
- RUBIO DE HERNÁNDEZ, Rosa Luisa. "Acerca de las relaciones entre la Iglesia y el Estado peruano". En *Revista de la Universidad Católica*. Nueva Serie, N.º 7/30 de junio de 1980.
- SOUTO PAZ, José Antonio. *Comunidad política y libertad de creencias*. Madrid, Editorial Marcial Pons, 1999.
- SABINE, George. *Historia de la Teoría Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- VARGAS, Javier. *Historia del Derecho Peruano. Parte General y Derecho Incaico*. Lima, Universidad de Lima, 1993.