

**A propósito del condicionamiento aprista sobre  
la aprobación de la Ley de Libertad Religiosa:**

## **APORTES PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL CONCORDATO ENTRE LA SANTA SEDE Y EL PERÚ ( I )**

*Por: Marco A. Huaco P.*

*(Nota del autor: este documento no podrá ser reproducido ni total ni parcialmente  
sin su previa autorización expresa por ser parte de una investigación en curso)*

### **I. Un vistazo crítico al trasfondo histórico y doctrinal de la institución concordataria**

Al pasar a analizar el contenido del acuerdo internacional celebrados entre la Santa Sede y el Perú que en nuestra opinión supone una contradicción directa al principio de laicidad, es menester que aludamos brevemente a la cuestión sobre si la propia existencia de instrumentos bilaterales de carácter internacional para regular materias religiosas no cuestiona de manera intrínseca la laicidad de los Estados<sup>1</sup>.

El Derecho de la Religión (llamado en otros lares “Derecho Eclesiástico del Estado”) comparado se nutre de dos modalidades de fuentes de producción normativa, a saber, la fuente unilateral y la fuente pacticia. Por la primera, es el Estado el productor de las normas que regulan asuntos religiosos como expresión jurídica de la política religiosa del régimen. Por la segunda, el Estado se aviene a celebrar acuerdos bilaterales para regular jurídicamente determinados asuntos religiosos con instituciones religiosas existentes en su territorio de manera consensuada.

Este segundo modelo de producción normativa -llamado actualmente *modelo pacticio* de relaciones jurídicas Iglesia-Estado- se basa, mas que en fundamentos teóricos que buscan racionalizar *a posteriori* su realidad política, en los remotos antecedentes históricos de la política Católica Romana fundamentada en su teología -hoy llamada- de la “**sociedad jurídicamente perfecta**” que la postula como una sociedad autosuficiente, independiente y originaria cuya procedencia es divina y coexiste en igualdad y paridad respecto del Estado o de cualquier comunidad política de origen humano, coincidiendo el gobierno y la jurisdicción sobre los mismos súbditos sólo que respecto de materias diferenciadas: una temporal y la otra espiritual.

En virtud de ella, la Iglesia Católica siempre consideró imprescindible no sólo autoreconocerse y

---

<sup>1</sup> Los acuerdos bilaterales entre los Estados y la Iglesia católica pueden usar la denominación de “*concordato*” para los convenios solemnes y generales que buscan regular formal e íntegramente las relaciones Iglesia-Estado, “*modus vivendi*” para los convenios con vocación de interinidad o de solución coyuntural, de emergencia, “*protocolo*” para convenios de rango menor o para solucionar cuestiones menores o muy concretas, “*Canje de Notas diplomáticas*” para aclarar o interpretar cláusulas concordadas, “*acuerdo*” o “*convenio*” para nombrar sutilmente -¿saludo a la modernidad?- los actuales entendimientos formales entre la Santa Sede y los Estados. Vid., *La relación entre la Iglesia y la comunidad política*. Corral Salvador, Carlos. BAC, Madrid, 2001, p.361-362.

exigir el reconocimiento externo de mera comunidad religiosa (“Iglesia”) con poder espiritual sino también la de tener poder temporal en tanto y cuanto siempre exigió ser reconocida como un Estado (con los paréntesis históricos conocidos). Los Concordatos celebrados a lo largo de su milenaria historia –el primero de ellos con el Sacro Imperio Romano- fueron instrumentos de alianza y pacto político por los que aseguraba su hegemonía excluyente sobre reinos, imperios y pueblos, su estatus privilegiado así como garantías suficientes para cumplir sus fines religiosos sin depender para ello únicamente de la voluntad de monarcas y reyes.

Ya con el advenimiento de la doctrina de los derechos humanos y del impulso modernizador del Concilio Vaticano II surgen diversas voces (inclusive dentro de la misma Iglesia Católica) que cuestionan la vigencia histórica de la institución concordataria señalando que devenía en obsoleta toda vez que los Estados ya se comprometían a defender la libertad religiosa mediante sus cartas constitucionales y eran cada vez más proclives a una progresiva eliminación de las religiones establecidas u oficiales, por lo que no era necesario que la Iglesia Católica continuara relacionándose con los Estados a través de Concordatos que era una institución política más propia de la Cristiandad medieval.

El oponerse a tales pretensiones no sólo causó una renovada ola concordataria desde la Santa Sede<sup>2</sup> sino que inauguró una nueva fundamentación doctrinal que legitimó al Concordato como forma de relación institucional entre Iglesia y Estado basada -esta vez- en el principio de libertad religiosa...Bajo esta modalidad, dicen, el Estado tiene mayor oportunidad de desarrollar y profundizar ciertas garantías de libertad religiosa existentes en la ley de manera general a favor de una Iglesia que se reivindica como diferente a las demás en base al principio de que no se puede tratar igual a quienes son desiguales, de que las garantías de respeto a la libertad religiosa son más estables y duraderas pues ya no dependen sólo de la autoridad estatal sino también de la autoridad eclesial, que dichos acuerdos son expresión de la cooperación entre Iglesia y Estado para satisfacer el bien común, que dicho bien común comprende el bienestar espiritual de los católicos que al mismo tiempo son ciudadanos con derechos, etc..

El creciente y explosivo pluralismo religioso y el arraigo social de confesiones protestantes, comunidades judías e islámicas en países tradicionalmente católicos fue el otro factor histórico que hizo necesaria una nueva argumentación que justificase la continuidad de la institución concordataria.

El principio de igualdad de las cartas constitucionales modernas exigía revisar el estatus oficial y privilegiado de la Iglesia Católica lo que condujo a una especie de huída hacia adelante o de cambiar algo para que no cambie nada: **lejos de abolirse el modelo concordatario se amplió éste para extenderlo a otras agrupaciones religiosas** con creciente importancia social pero eso sí, jamás en el mismo plano de igualdad. Por ello constatamos que tras la primera guerra mundial la República Federal de Alemania celebra Concordatos con la Iglesia Católica y Convenios eclesiásticos (de derecho interno) con las Iglesias Evangélicas luteranas a nivel de Estado central y de regiones (Länder), luego Italia a partir de 1984 firma acuerdos de derecho interno con la Iglesia Valdense, con la comunidad hebrea y con la Iglesia Adventista además de los famosos Pactos de Letrán de 1929 con la Iglesia Católica para restituir poder temporal al

---

<sup>2</sup> Pues desde el pontificado de Juan XXIII (1960) hasta el año 2002 se han celebrado 130 acuerdos y convenios con países tan disímiles como Portugal, Italia, Francia, Camerún, Vietnam, Eslovaquia, Israel e inclusive un sujeto no estatal como la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

papado, y finalmente España que –aparte de reemplazar su Concordato de 1953 con numerosos Acuerdos internacionales con la Santa Sede- celebra Acuerdos de derecho interno con las iglesias protestantes y las comunidades islámica y judía.

Se entiende entonces por la nueva doctrina jurídica que el modelo bilateral de relaciones Iglesia-Estado ya no podía denominarse “modelo concordatario” sino “modelo pacticio” para incorporar conceptualmente la novedosa realidad de los acuerdos con las instituciones religiosas no católicas. Los ejemplos de Alemania, Italia y España –tres países con una *cuestión religiosa* resuelta de esta manera<sup>3</sup>- vienen a convertirse entonces en el modelo salomónico a seguir para los Estados que no tienen suficiente independencia política frente a la Santa Sede y que al mismo tiempo se ven obligados a legislar en clave de igualdad religiosa de cara a su situación interna, emulando el modelo pacticio de relaciones Iglesia-Estado.

Hasta aquí el trasfondo histórico de la cuestión que explica mucho mejor según pensamos, la lógica del actual sistema pacticio de relaciones Iglesia-Estado (incluyendo su instrumento concordatario).

Ahora bien. En principio, el hecho de la celebración de acuerdos de Derecho Internacional Público (pues la Santa Sede tiene carácter de sujeto de derecho internacional) en sí mismo no necesariamente violaría ningún principio constitucional de laicidad, igualdad o libertad religiosa, como no necesariamente lo violaría el establecimiento de relaciones diplomáticas con cualquier Estado<sup>4</sup>.

La cuestión clave radica en que al suscribirse con la Santa Sede un tratado internacional tiene contenidos que no pueden ser otros que normar los asuntos *religiosos* de la iglesia católica.

Ello nos provoca diversas reflexiones: ¿Es legítimo que un Estado soberano cuya legitimidad y poder legislativo proviene del pueblo pacte con otro Estado sobre materias que son de su exclusiva competencia?, ¿es legítimo que sea objeto de pacto con otro Estado materias que por definición sólo le corresponden normar a uno de dichos Estados -como la libertad religiosa y la regulación pública sobre el fenómeno religioso institucional- y que se aplican exclusivamente dentro de sus fronteras nacionales?<sup>5</sup>. ¿No supone ello una claudicación de soberanía?. ¿No es discriminatorio que el Estado se relacione mediante un instrumento de derecho internacional con una religión organizada mientras que con las demás lo hace a nivel de pactos de menor rango jurídico o inclusive sin relacionarse institucionalmente con ellas?.

Nuestra hipótesis es que la existencia misma de Concordatos en un país determinado ya es un indicador negativo sobre el grado de laicidad de su Estado pero que aún más lo es el hecho de que sus

---

<sup>3</sup> A saber, Alemania con la *Kulturkampf* del Canciller de Hierro como telón de fondo; Italia con la “cuestión romana” de los territorios a concederse a la Iglesia católica y la pugna por su unidad nacional; y España con el desafío de la desmantelación del estado confesional católico franquista y su transición a la democracia.

<sup>4</sup> Aunque aún este aspecto básico de la cuestión suscita importantes cuestionamientos como sucedió en Estados Unidos de América cuando ésta decidió en 1984 tener un Embajador ante la Santa Sede y establecer relaciones diplomáticas. En aquella oportunidad los opositores sostuvieron que 1) eso violaría la separación Iglesia-Estado pues el Vaticano suele intervenir en los asuntos internos de los Estados e involucrar en sus cuestiones religiosas a los Estados con los que entabla relaciones; 2) que tener relaciones diplomáticas con una Iglesia sería una práctica discriminatoria que cuestionaría el pluralismo religioso de la sociedad norteamericana; 3) que es ilusoria la práctica de diferenciar entre la cabeza eclesiástica y la estatal en el caso de la Santa Sede; 4) que dichas relaciones diplomáticas no tienen necesidad ni utilidad para los Estados Unidos; y 5) que -desde el Estado- se dañarían las pacíficas relaciones interreligiosas. *Vid., Bright Candle of Courage*, Beach B. Beart, Pacific Press Pub. Asoc., 1989, Idaho, p.103-106.

<sup>5</sup> Ello significa la ausencia de una característica esencial de todo tratado internacional, a saber, el de la *internacionalidad* de la materia. En los acuerdos con la Santa Sede, sólo se encuentra internacionalidad en los sujetos que los suscriben.

contenidos abarquen materias que sólo competen regular a los Estados nacionales de manera unilateral en el marco de su propio proceso democrático interno o materias que implican una unión de Iglesia y Estado.

## II. Análisis crítico del contenido del Acuerdo entre el Perú y la Santa Sede (conocido como el “concordato Santa Sede-Perú”)

Corresponde entonces que pasemos al análisis concreto del acuerdo con Perú. Sólo haremos mención de las normas que consideramos constituyen un cuestionamiento del principio de laicidad, sea bajo la forma de un intervencionismo estatal sobre asuntos religiosos que no deberían estar bajo su competencia o sea bajo la forma de una ilegítima participación eclesiástica en la regulación de asuntos de Estado.

En 1875 el Perú celebró un acuerdo con motivo de recibir la Bula *Praeclara Inter Beneficia* sobre derecho de patronato que fue reemplazado totalmente por el actual acuerdo vigente que es el Acuerdo entre la Santa Sede y la República del Perú *sobre cuestiones de interés común* de fecha 19 de julio de 1980.

Los diversos aspectos pactados en estos instrumentos pueden distribuirse en las siguientes áreas temáticas:

- Autonomía, libertad y personalidad jurídica de la Iglesia Católica.
- Organización personal y territorial católica.
- Estatuto privilegiado del clero.
- Régimen económico católico.
- Enseñanza religiosa.
- Libertad de culto.
- Acción pastoral católica (con énfasis en Vicariatos castrenses).

Comentaremos únicamente aquellas disposiciones que nos parezcan incompatibles con la laicidad o los principios de igualdad y de libertad a ella vinculados, haciendo referencia a otros acuerdos celebrados entre la Santa Sede y ciertos países sudamericanos.

### *a. Autonomía, libertad y personalidad jurídica de la Iglesia Católica.*

Es recurso común que los Preámbulos de los Acuerdos y Concordatos hagan participar a los Estados nacionales de una expresa aceptación doctrinal de los principios de la política que implementa la Santa Sede en sus relaciones con los Estados. Es decir, el Estado manifiesta su adhesión a los postulados teológicos de la doctrina de la Iglesia Católica y de esa manera incorpora a su doctrina oficial de política religiosa tales elementos religiosos.

Es lo que sucede cuando se declara bilateralmente que las enseñanzas del Concilio Vaticano II, de ciertas constituciones apostólicas papales o las normas del Derecho Canónico son la base filosófica y jurídica de las relaciones Estado-Iglesia católica (en ciertos casos algún Estado relativiza el asunto introduciendo también una mención a su propia Constitución Política<sup>6</sup>) olvidándose por ejemplo -o quizás teniéndolo mas

---

<sup>6</sup> Acuerdo de 1966 (Argentina): Prólogo.

bien presente- que el Concilio Vaticano II sólo ha reivindicado bajo nuevas formas la antigua doctrina de la *Libertas Ecclesiae* que consiste en reconocerle a la Iglesia Católica plena libertad para cumplir su misión espiritual lo cual incluirá que el Estado esté *obligado* a dotarle de un régimen especial y privilegiado. La novedad del Concilio radicaba en realidad que se reconoce que dicho régimen especial no necesariamente conlleva a la exclusión religiosa sino que puede convivir con un reconocimiento de la libertad religiosa de otras confesiones.

Ello ocurre en el caso argentino<sup>7</sup> y en el caso español<sup>8</sup> de manera explícita y en el caso peruano de manera implícita al utilizarse la misma redacción del Concilio Vaticano II cuando alude a la “independencia y autonomía de la Iglesia”<sup>9</sup>. Las consecuencias de dicho reconocimiento doctrinal se encuentran patentizadas en el cariz de los pactos contenidos en los instrumentos concordatarios.

La situación arriba descrita implica que el principio de laicidad se ve vulnerado pues el Estado hace suya y se legitima en una doctrina eclesiológica como es la *Libertas Ecclesiae* (“libertad de la Iglesia”) en lugar de actuar en base a la doctrina laica y secular de la *libertad religiosa* en particular, y de los derechos humanos en general. Así, la secularidad de los fundamentos éticos y de los valores propios de un Estado laico se encuentran limitados por este tipo de adhesiones doctrinales.

Por otro lado, la adquisición de personalidad jurídica es una consecuencia directa y necesaria del reconocimiento a la libertad religiosa pues de nada serviría reconocer la facultad de asociarse con fines religiosos si la ley no reconociera capacidad jurídica a la asociación formada como consecuencia del ejercicio de tal derecho. La legislación comparada es pródiga en tratar normativamente este derecho regulándolo exhaustivamente, más que cualquier otro.

La Iglesia Católica confía de manera invariable a la regulación pacticia el reconocimiento de su personalidad jurídica así como de su libertad y autonomía institucionales pareciéndole un enorme despropósito y un insulto a su propia naturaleza de “persona moral y divina” el que ella deba subordinarse a las potestades terrenales para ser reconocida con plena capacidad jurídica<sup>10</sup>.

Basa su pretensión en el argumento histórico de su milenaria precedencia existencial al Estado-Nación que haría impertinente un reconocimiento *a posteriori*, así como al argumento teológico de la “sociedad jurídicamente perfecta” que concibe a la Iglesia como una sociedad equiparada a la del Estado y de fines superiores por ser éstos morales y espirituales.

En los Acuerdos y Concordatos, el reconocimiento jurídico de la personalidad civil de la Iglesia Católica no se extiende solamente a los órganos centrales de gobierno y de culto sino a toda entidad religiosa que sea creada por la Iglesia según sus normas canónicas internas<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Acuerdo de 1992 (Argentina): Prólogo.

<sup>8</sup> Acuerdo de 1976 (España): Prólogo.

<sup>9</sup> Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo I.

<sup>10</sup> “Bien observado, ¿no radicaría el por qué de la tendencia hacia el régimen convencional, al menos bajo la perspectiva eclesial, en la irrenunciable conciencia que la Iglesia tiene de su libertad e independencia? Independencia que significa, hacia dentro, la completa autonomía en darse sus propias normas, y, hacia fuera, el sentirse y manifestarse no sujeta a ninguna regulación que no resulte de un derecho claramente superior, sea el derecho divino, positivo y natural, sea un derecho internacional surgido de las voluntades soberanas de la propia Iglesia de los Estados”. *Del Concordato de 1953 a los Acuerdos Internacionales de 1976 y 1979: Situación actual*. Corral, Carlos Salvador. UNISCI Discussion Papers, Octubre de 2003.

<sup>11</sup> Acuerdo de 1966 (Argentina): Artículo I, Artículo II penúltimo párrafo y en legislación unilateral como el artículo 33

Así, las entidades de la iglesia Católica como los Institutos de Vida Consagrada, instituciones eclesiásticas, etc., no se sujetarán a ninguna calificación registral estatal para ser consideradas como entes religiosos sino que por su calificación canónica pasarán a gozar automáticamente del estatus reconocido a la Iglesia Católica en general mediante los concordatos. Al proceder de esta manera, inevitablemente se introducen elementos discriminatorios en las políticas religiosas de los Estados ya que éstos luego deben emitir normas legales unilaterales para regular el mismo o un cercano reconocimiento a las agrupaciones religiosas minoritarias.

De esta forma, no existirá igualdad en el acceso ni en la calificación del reconocimiento de la personalidad jurídica eclesiástica, ni tampoco en la naturaleza de dicho reconocimiento que casi siempre es de Derecho Internacional Público y Derecho Público Interno a diferencia de las agrupaciones no católicas a quienes generalmente se les reconoce personería de Derecho Privado o a lo más de Derecho Público Interno luego de satisfacer una serie de condicionamientos legales que el Estado les impone en función del cuidado del orden público. Se argüirá que siendo la Santa Sede un sujeto de derecho internacional no existe vulneración alguna del principio de igualdad si se usan Concordatos para el mismo fin, sin embargo se olvida que en términos jurídicos, para los Estados sería innecesario echar mano de un tratado internacional para regular materias de interés de una Iglesia en particular que se desarrollan sólo en el territorio nacional pudiéndolo hacer mediante su propia legislación como cuando atiende los asuntos de las demás agrupaciones religiosas.

La laicidad encuentra un serio escollo en este tipo de disposiciones pues el Estado pierde su posición de imparcialidad o neutralidad ante las agrupaciones religiosas existentes bajo su soberanía, favoreciendo a una Iglesia por encima de las otras y tácitamente reconociendo la superioridad intrínseca de una por encima de las demás al elegir el instrumento pacticio para relacionarse con ella.

### ***b. Organización personal, normativa y territorial eclesiástica.***

Es posible observar en acuerdos y concordatos que la Iglesia Católica hace intervenir a los Estados en la creación, modificación y supresión de circunscripciones eclesiásticas (diócesis y parroquias)<sup>12</sup>, en nombramientos episcopales<sup>13</sup>, capellanías y fundaciones eclesiásticas, así como en el reconocimiento de su fuero judicial canónico<sup>14</sup>. El procedimiento tradicional para ello consiste en que la Santa Sede ejerza casi irrestrictamente su derecho en organizar tales cuestiones y luego las comunique al Estado para que éste

---

del Código Civil, la Ley 24.483 de 1995 y su Reglamento; Concordato de 1973 (Colombia): Artículo IV; Acuerdo de 1979 sobre Asuntos Jurídicos (España): Artículo I numerales 3 y 4, Disposición Transitoria No.1 ; Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo II, Artículo III, Artículo IV y Artículo VI.

<sup>12</sup> Acuerdo de 1957 (Argentina): Artículo I, Artículo II y Artículo III; Acuerdo de 1966 (Argentina): Artículo II; Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XV y Artículo XVI; Acuerdo de 1979 sobre Asuntos Jurídicos (España): Artículo I numeral 2; Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo V y Artículo VI.

<sup>13</sup> Acuerdo de 1957 (Argentina): Artículo IV; Acuerdo de 1966 (Argentina): Artículo III y Artículo VI; lo estipulaba así el Concordato de 1973 (Colombia) en su Artículo XIV **pero fue objeto de modificación** en el Acuerdo de 1973; Acuerdo Básico de 1979 (España): Artículo I numeral 2; Acuerdo de 1979 sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas (España): Artículo III; Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo VII y Artículo XV.

<sup>14</sup> Concordato de 1973 (Colombia): Artículo III, Artículo XXI y Artículo XXII; Acuerdo Básico de 1979 (España): Artículo II numeral 4; Anexo I del Acuerdo de 1979 sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas (España): Artículo IV.

pueda presentar observaciones o tome nota de los cambios efectuados “para los correspondientes efectos civiles” los cuales consisten principalmente en implementar ordenadamente la financiación directa o indirecta a las personas, bienes y actividades eclesiales.

De tal suerte, se concede al Estado la facultad de observar y de condicionar aspectos de su funcionamiento interno bajo el supuesto de que existirían razones civiles o políticas que legitimarían su intervención en el proceso de nominación de autoridades eclesiales (pero no su decisión final, derecho reservado a la iglesia). Sin duda, el aspecto históricamente más relevante y que más conflictos entre Iglesia Católica y Estado ha suscitado en diversos contextos corresponde precisamente a los nombramientos de dignatarios eclesiásticos pues en ocasiones de confrontación los gobiernos seculares han intentado imponer sus objetivos políticos y presionar a la Iglesia para que se remueva a determinado ministro de culto o se designe a alguno en particular.

El resultado de tales esquemas de relacionamiento es que el Estado vulnera la autonomía e independencia propias de la Iglesia católica al opinar sobre materias que son –o deben ser– ajenas al interés u orden público y que interesan exclusivamente a los administradores eclesiásticos y sus fieles. Ciertamente es que tales atribuciones se ejercen usualmente de manera rutinaria e intrascendente pero pensamos que cumplen el importante propósito simbólico de generar la apariencia de una Iglesia condicionada al Estado en reciprocidad al servicio que éste presta a aquella. Pero ello desnaturaliza el carácter eminentemente religioso, espiritual y pastoral que tienen las designaciones episcopales dotándosele implícitamente de repercusiones políticas, públicas y civiles que en principio no deberían tener.

Es atinado señalar además que una razón que explica el porqué la Santa Sede es aparentemente inconsecuente con sus propios ideales conciliares de “autonomía e independencia” al permitir u otorgar estos filtros estatales a la designación de miembros del clero es que ello aporta a la construcción de una ficticia *reciprocidad interinstitucional* de la Iglesia hacia los Estados, reciprocidad que es un elemento característico que debería tipificar a todo tratado internacional.

Haciéndonos eco de lo pronunciado por la Corte Constitucional colombiana al declarar inexecutable los artículos XIV y XV del Concordato que permiten la intervención del Presidente de la República de Colombia en la creación de circunscripciones eclesiásticas y el nombramiento del Arzobispo es oportuno comentar que “la deferencia que se otorga al Estado, a través del Presidente de la República para objetar los nombramientos por razones civiles o políticas, **pugna con el principio de igualdad constitucional que debe existir entre todas las religiones, además de la injerencia que en materias eclesiásticas se le otorga al Gobierno**”<sup>15</sup>.

### *c. Estatuto jurisdiccional privilegiado del clero.*

Un aspecto que refleja de manera particularmente flagrante la violación del principio de laicidad está

---

<sup>15</sup> Sentencia C-027/93 de la Corte Constitucional Colombiana de 1993.

referido a la pretensión católica de que el Estado permita la existencia de una justicia o fuero eclesiástico paralela y excluyente de cualquier otro fuero civil. Quizás en esta materia como en ninguna otra, se puede apreciar nítidamente la impronta de la teología medieval de la *“sociedad jurídicamente perfecta”* que, llevada a la práctica, significa que los ministros de culto y personal eclesiástico de la Iglesia Católica no pueden ser juzgados por la Ley ni los tribunales del Estado sino sólo por sus autoridades religiosas canónicas. En los hechos, una Iglesia que se encuentra más allá de la Ley, más allá del bien y del mal.

Se instauran procedimientos judiciales especiales para el clero distintos a los aplicados sobre el resto de ciudadanos<sup>16</sup>, se equipara la función judicial eclesiástica a la función judicial estatal<sup>17</sup> y hasta se pretende establecer la jurisdicción exclusiva de los tribunales eclesiásticos para juzgar delitos sancionados por las leyes del Estado que fueran cometidos por miembros del clero y religiosos<sup>18</sup>.

#### ***d. Régimen económico católico.***

La Iglesia católica romana tiene una larga tradición como beneficiaria del financiamiento directo e indirecto de las naciones con las que ha establecido relaciones políticas la cual se justificaba atendiendo al carácter confesional de los Estados. En la actualidad, dicha Iglesia mas bien basa sus exigencias de seguir siendo sustentada económicamente por los presupuestos públicos generalmente en base a argumentos de tipo histórico como su colaboración económica en causas bélicas de liberación nacional, a la necesidad de ser compensada por las confiscaciones y expropiaciones de sus bienes urbanos y latifundios rurales así como por argumentos sociales como la ayuda social, educativa y benéfica que prestan a sectores desfavorecidos de la sociedad.

Así, bajo la modalidad de asignación indirecta la Iglesia recibe activa y pasivamente beneficios fiscales tales como la inafectación o la exoneración de tributos y cargas impositivas diversas a favor de sus actividades, personas y bienes. Generalmente, dicha financiación indirecta es otorgada no sólo por Estados de cuya laicidad pueda dudarse sino también por Estados laicos como México y Uruguay en base a equiparar a la Iglesia a las asociaciones o corporaciones sin fines de lucro que prestan servicios a la sociedad. La diferencia estriba en que la cuantía de la financiación indirecta es desigual respecto de las agrupaciones religiosas no católicas quienes –a pesar de estar bajo los mismos supuestos de hecho- no tienen los mismos beneficios tributarios reconocidos a la Iglesia Católica.

En el campo de la financiación directa la colaboración recibida por la Iglesia Católica es igualmente cuantiosa y adquiere la forma de asignaciones mensuales para personal eclesiástico inafectas a impuestos

---

<sup>16</sup> Acuerdo de 1957 (Argentina): Artículo IX primer párrafo; Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XX; Acuerdo Básico de 1979 (España): Artículo II numeral 2.

<sup>17</sup> Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XXII.

<sup>18</sup> Así lo establecía el antiguo tenor del Artículo XIX del Concordato de 1973 (Colombia) que asombrosamente decía: *“Continuarán deferidas a los Tribunales del Estado las causas civiles de los clérigos y religiosos y las que se refieren a la propiedad y derechos temporales de las personas jurídicas eclesiásticas, como también los procesos penales contra aquéllos por contravenciones y delitos sancionados por las leyes de la República. Se exceptúan, sin embargo, los procesos penales contra los obispos y quienes están asimilados a éstos en el derecho eclesiástico, que son de competencia exclusiva de la Sede Apostólica”*. Este artículo fue modificado por el Acuerdo de 1992 ante su cuestionamiento constitucional.

actuales y futuros que además no tienen carácter de sueldos o salarios<sup>19</sup> y beneficios jubilatorios sin haber previamente aportado al sistema de Seguridad Social<sup>20</sup>, así como la dotación de sumas de dinero con cargo a los presupuestos del Estado<sup>21</sup> y la donación o entrega en concesión perpetua de bienes muebles e inmuebles de los patrimonios nacionales para realizar actividades religiosas.

De tal forma que si bien es cierto prácticamente no existe en Iberoamérica alguna Constitución que afirme que asume como religión oficial a la Católica<sup>22</sup>, sin embargo estos deberes de sostenimiento económico tienen dicho efecto práctico, vulnerándose los principios de igualdad así como de laicidad.

### *e. Enseñanza religiosa.*

La escuela laica es una materia altamente controvertida y tradicionalmente ha sido la bandera de las insurgencias laicistas en diversos países a lo largo de la historia. De hecho, en Francia, el uso del término “Laico” para referirse a una institución pública neutral fue agitada en relación a la Escuela laica.

Precisamente este asunto es materia de pactos bilaterales en el caso de Colombia, España y Perú, los cuales posteriormente desarrollan mediante legislación unilateral lo contenido en estos Acuerdos. La realidad demuestra que cuando la escuela pública no es laica, entonces se producen anomalías como la discriminación de los alumnos que no profesan la religión de los demás compañeros de clase, la obligatoriedad de revelar las propias convicciones religiosas o de conciencia para solicitar una exoneración al curso de religión.

La relativización del principio de laicidad en la escuela pública viene dado en base a diversas modalidades en los cuatro casos que analizamos:

---

<sup>19</sup> En Argentina dichos beneficios no se establecen por Concordatos sino por la Ley 21.540 establece que “Los Arzobispos y Obispos con jurisdicción sobre Arquidiócesis, Diócesis, Prelaturas o Exarcados del Culto Católico, Apostólico, Romano, y el Vicario Castrense para las Fuerzas Armadas, que cesen en dichos cargos por razones de edad o de invalidez, gozarán de una asignación mensual y vitalicia equivalente al setenta por ciento (70%) de la remuneración fijada al cargo de Juez Nacional de Primera Instancia en el Presupuesto General de la Administración Pública Nacional” y la Ley 22.162 establece que “Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a otorgar a los curas párrocos o vicarios ecónomos de parroquias situadas en Zonas de Frontera, determinadas de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 18.575, o de aquéllas ubicadas en otras zonas que, por sus características, también requieran la promoción de su desarrollo, una asignación mensual, para el sostenimiento del Culto Católico Apostólico Romano, equivalente a la que corresponda a la categoría 16 del Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública Nacional”. Lo mismo acontece en el caso de Colombia. En España existe una dotación económica global que incluye este rubro. Y en Perú el Acuerdo de 1980 otorga en sus Artículos VIII y X un sistema de subvenciones directas e indirectas.

<sup>20</sup> La Ley 21.540 de Argentina establece que “Los Obispos Auxiliares de Arquidiócesis, Diócesis, Prelaturas o Exarcados del Culto Católico, Apostólico, Romano, el Pro-Vicario Castrense para las Fuerzas Armadas con dignidad episcopal, y los Obispos Auxiliares para las Fuerzas Armadas, que cesen en dichos cargos por razones de edad o de invalidez, gozarán de una asignación mensual vitalicia equivalente al sesenta por ciento (60%) de la remuneración fijada al cargo de Juez Nacional de Primera Instancia en el Presupuesto General de la Administración Pública Nacional”.

<sup>21</sup> Por ejemplo el Acuerdo de 1979 sobre Asuntos Económicos (España): Artículo II numerales 2 y 4; Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XXVI.

<sup>22</sup> Con la única excepción de Costa Rica cuya Constitución señala en el artículo 75 que “La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la del Estado, el cual contribuye a su mantenimiento, sin impedir el libre ejercicio en la República de otros cultos que no se opongan a la moral universal ni a las buenas costumbres”.

- Sostentamiento estatal de centros educativos privados católicos<sup>23</sup>.
- Derecho de Obispos para nombrar y despedir profesores de Religión<sup>24</sup>.
- Obligación estatal de impartir educación religiosa en concordancia con el dogma y la moral católicos<sup>25</sup>.
- Uso de la infraestructura educativa para el adoctrinamiento religioso<sup>26</sup>.

#### ***f. Libertad de culto.***

El reconocimiento de la “libertad de culto” ha sido tradicionalmente la manera como se ha reconocido la “libertad religiosa”. El objeto central de la libertad de culto es la protección del fenómeno del rito, el cual es uno de los elementos más característicos y llamativos del fenómeno religioso. Así, la libertad de culto es el derecho a practicar las ceremonias, celebraciones, ritos que identifican a la propia religión y que puede ser practicado tanto individualmente como en forma colectiva, a través de la asociación o de la reunión. Su protección se proyecta a través del derecho a celebrar o conmemorar festividades y días de guardar, a celebrar ritos matrimoniales propios de la confesión, a recibir sepultura digna sin discriminación, a la protección de los lugares de culto, entre otros.

Haremos mención únicamente del caso de los días festivos de carácter religioso que en el caso español así como en el de numerosos países a nivel internacional, se ha considerado para asegurar que el calendario civil santifique mediante decreto como día de descanso semanal al día domingo<sup>27</sup>. Pensamos que por su mera incorporación en un tratado con la Santa Sede dicha provisión –que podría ser una medida perfectamente secular después de todo- se erige en la oficialización de una festividad religiosa particular.

Al lado de esta estipulación concordataria, cabe comentar –si bien se encuentra a nivel de legislación ordinaria- que ciertos actos de culto están oficializados por algunos Estados (Te Deums, Exequias, etc.) y que existen normas protocolares sobre cuadros de precedencias en ceremonias oficiales que incluyen a miembros del clero y de la jerarquía católicas equiparándoles con los más altos funcionarios públicos del Estado.

Veamos por ejemplo el caso del Perú, los Decretos Supremos 100-2005-RE (que aprueba el Cuadro General y Regional de Precedencias Protocolares para actos y ceremonias estatales) y 096-2005-RE (que aprueba las normas del Ceremonial Estatal y Regional). Por el primero, se establece el orden de precedencia protocolar que determinados miembros del Clero de la Iglesia Católica peruana tienen respecto de otros funcionarios estatales. Así por ejemplo, el Cardenal ocupa el lugar No.5 inmediatamente después de los

<sup>23</sup> Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XI.

<sup>24</sup> El esquema de contratación docente 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, las cuales han provocado que por ejemplo 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. Encontramos estas disposiciones en Acuerdo de 1979 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (España): Artículo III y Artículo VII; Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo XIX.

<sup>25</sup> Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XII; Acuerdo de 1979 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (España): Artículo I y Artículo VI; Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo XIX.

<sup>26</sup> Acuerdo de 1979 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (España): Artículo V.

<sup>27</sup> Acuerdo de 1979 sobre Asuntos Jurídicos (España): Artículo III.

Presidentes de los tres poderes del Estado y de los ex Presidentes de la República, pero antes de los Vicepresidentes de la República, del Presidente del Congreso, y de los Presidentes de los organismos autónomos (como el Tribunal Constitucional por ejemplo); el Presidente de la Conferencia Episcopal ocupa el lugar No.15 antes del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de los Comandantes del Ejército, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea; los Arzobispos y Obispos ocupan el lugar No.27 antes de los Presidentes de las Cortes Superiores de Justicia, los Viceministros de Estado y los Embajadores del Servicio Diplomático; y así por el estilo.

El segundo Decreto mencionado dispone que la Misa Solemne y Te Deum son considerados “ceremonias o actos oficiales”, que “la elevación del Santísimo” se honra con la ejecución de la Marcha de Banderas y la Presentación de Armas, que al fallecer un alto dignatario de la Nación se debe comunicar al Cardenal de la Iglesia Católica y sus restos mortales ser velados en la Basílica Metropolitana donde se oficiarán las exequias “con asistencia” de altas autoridades estatales, y que cuando el Cardenal visite oficialmente una Región le reciba y despida el Presidente de la Región acompañado por el Comandante de la Unidad Militar con la correspondiente guardia de honor y la llamada de honor del corneta, etc., etc. Nos preguntamos qué sucedería si un alto dignatario fallecido no fuera católico, o que un dignatario no católico no quisiera acudir a una Misa católica por razones de conciencia.

Lo que apreciamos de todas estas normas, es que el Presidente o los Ministros no asisten a los cultos religiosos católicos en virtud del ejercicio privado de su derecho de libertad religiosa sino que lo hacen en cumplimiento de normas jurídicas de carácter público. Por otro lado, ambas normas confunden las dimensiones políticas y religiosas que ostenta la Santa Sede al querer fundamentar la presencia en ceremonias oficiales de los miembros del clero católico en el Derecho Diplomático, pues si bien es cierto la Ciudad del Vaticano ostenta calidad de Estado -y por ende la presencia de su embajador estaría lógicamente justificada ya que se sitúa en la esfera pública-, no sucede lo mismo con el Cardenal, Arzobispo de Lima y Primado del Perú; con el Presidente de la Conferencia Episcopal; con los Arzobispos y Obispos; con el Decano del Cabildo Eclesiástico y sus Dignidades, quienes por ser ministros religiosos de una confesión religiosa particular no deberían participar como parte de la burocracia pública en el Ceremonial del Estado en aplicación del principio de laicidad.

La existencia de Te Deums y este tipo de ceremonias de religiosidad civil de carácter católico no puede representar a sociedades plurirreligiosas y multiculturales además de generar hondos cuestionamientos al carácter laico de un Estado que no debe buscar su legitimidad en el orden sagrado sino en el orden secular.

#### ***g. Acción pastoral católica: los vicariatos castrenses***

En este campo, destacaremos únicamente la cuestión de la asistencia religiosa castrense. Es sintomático observar que la creación y normativa acerca de los vicariatos y obispados castrenses sea de lejos una de las principales materias de preocupación para la Santa Sede cuando establece acuerdos con los Estados. Eso es lo que se observa cuando se contabiliza la extensión de acuerdos al respecto en comparación con otros asuntos como temas educativos, culturales, pastorales, económicos e inclusive patrimoniales. Así,

en el caso argentino dos de tres Acuerdos están dedicados sólo a este tema (el de 1957 y el de 1992), en el caso español existe un Acuerdo exclusivamente dedicado al respecto y en el caso peruano 07 artículos de un total de 22 regulan sólo el tema del Obispo Castrense. Inclusive en los casos de Brasil, El Salvador y Paraguay, el único acuerdo existente en dichos países se refiere al Obispado Castrense y no a materias como la personalidad jurídica de la iglesia, su patrimonio artístico o cultural, la libertad de culto, su catequesis en escuelas públicas, etc., lo que es un indicador de la suprema importancia que la Santa Sede le presta a su presencia en el seno de las Fuerzas Armadas y policiales de los Estados.

La asistencia religiosa es, en precisa definición de Manuel López Alarcón, “la acción del Estado para establecer las condiciones o infraestructura adecuada a fin de que puedan recibir asistencia espiritual directa de sus respectivas Confesiones los ciudadanos que tienen disminuidas las posibilidades de recibirla por encontrarse internados en centros caracterizados por un régimen de especial sujeción”<sup>28</sup> como sucede en un establecimiento penitenciario, castrense, hospitalario o asistencial por ejemplo. Ella es un contenido esencial del derecho de libertad religiosa tanto individual como de las agrupaciones religiosas.

Cuando dicha asistencia religiosa se desarrolla en ámbitos castrenses, entra en juego la necesidad de que el Estado tenga una preocupación adicional para que ella se desarrolle respetando la disciplina y moral castrense, la seguridad nacional, la protección de información y acceso a lugares privilegiados, etc.. De aquí que le interese regular las condiciones para permitir el acceso de ministros de culto a instalaciones castrenses como a escenarios de combate así como a interesarse por la idoneidad profesional de quienes asistirán espiritualmente al personal.

Existen diversos modelos de organización de la asistencia religiosa que se encuentran más o menos acordes con el Principio de laicidad según nos ilustra López Alarcón. Así tenemos el *modelo de integración* en virtud del cual ésta deviene en un servicio público estatal bajo el cual, o bien los ministros religiosos son asimilados a la condición jurídica de funcionarios públicos y los servicios de culto son organizados bajo medios y recursos estatales. Una variante es que los ministros religiosos no llegan a convertirse en funcionarios estatales pero utilizan los medios y recursos puestos a disposición por el Estado. El *modelo de concertación* prefiere establecer una relación a través de un convenio en el que se precisan los recursos que tanto el Estado como la confesión religiosa ponen cada uno a disposición para satisfacer la necesidad espiritual de los asistidos. En el *modelo de libre acceso*, el Estado se limita a permitir el ingreso de los ministros religiosos a los centros de internamiento bajo estrictas condiciones de seguridad bien mediante un convenio con la confesión religiosa o mediante una ley unilateral, sin mayores contribuciones materiales o personales. Finalmente, el *modelo de libre salida* prevé que el creyente se sujete a una reglamentación específica de horarios de salida para cumplir con sus actos de culto, los cuales evidentemente no deberán significar una desnaturalización de la relación de sujeción especial pues si dicha reglamentación demuestra ser muy holgada al mismo tiempo significaría que carecería de sentido que el Estado preste la asistencia religiosa por ser innecesaria.

Los Acuerdos y Concordatos firmados por los Estados con la Santa Sede se asimilan al modelo de concertación pero con efectos del modelo de integración (un *modelo de integración pactado*). Es decir, se

---

<sup>28</sup> *La Asistencia Religiosa*. LOPEZ ALARCÓN, Manuel. En: *Tratado de Derecho Eclesiástico*, EUNSA, Pamplona (1994), p.1159-1160.

pacta bilateralmente que los ministros católicos se integren a la estructura y disciplina castrenses (incluyendo sus prerrogativas) sin dejar de pertenecer a su estructura y disciplina eclesiástica<sup>29</sup>, de modo que existe una dualidad por la normatividad aplicable y por el objeto regulado. Obvio es remarcar que el modelo de libre acceso y de libre salida son los permitidos a las demás agrupaciones religiosas, y que el modelo de concertación es usado a nivel de derecho interno (no internacional) cuando ello está previsto por la legislación estatal. Ello, dejando a salvo que en tiempos de paz el modelo de integración no tendría mayor sentido en ser aplicado mientras que sucedería lo contrario en tiempos de guerra.

Entre otros aspectos controvertidos, la aplicación del modelo de integración pactado propicia la designación bilateral Estado-Iglesia de los obispos y capellanes castrenses<sup>30</sup> con lo cuestionable que dicha solución significa. En principio, al Estado no debiera interesarle intervenir en el acto de designación de ministros de culto de las agrupaciones religiosas pues ello supondría una intromisión en sus asuntos internos. Pero considerando que desarrollan su ministerio en ambientes y contextos militares y policiales en los que existen aspectos de seguridad nacional o pública en riesgo se explica que por razones de orden público el Estado limite el derecho de las agrupaciones religiosas para acceder a medios restringidos reservándose el derecho de aceptar o rechazar a quienes dichas agrupaciones designen como sus capellanes y además que establezca ciertos requisitos para su accionar destinados a garantizar no sólo la asistencia espiritual del personal castrense sino también la intangibilidad de la seguridad del Estado.

Sería del interés del Estado más que del de la Santa Sede, el asegurar que el ministro de culto sea una persona que ofrezca todas las seguridades y garantías pero la interrogante queda si no sería más coincidente con la laicidad del Estado que éste legisle unilateralmente sobre las limitaciones de nacionalidad para acceder a los obispados y capellanías castrenses, el análisis castrense del legajo personal del candidato, análisis de inteligencia, formación mínima requerida, etc.. y no que el asunto sea objeto de negociación entre el Estado nacional y una potestad extranjera como lo es la Santa Sede toda vez que las condiciones del ejercicio de la libertad religiosa como el garantizar la seguridad de la Nación son aspectos de la política soberana de cualquier Estado. La Iglesia católica romana -como cualquier otra agrupación religiosa- sencillamente se sometería a las normas emanadas del Estado en la materia nombrando a sus candidatos y vigilando el desempeño de los elegidos de acuerdo a sus normas canónicas internas.

El no aplicar un modelo concertado, de libre acceso o de libre salida –que serían más armónicos con el principio de laicidad del Estado- ha dado pie a las siguientes situaciones que cuestionarían aspectos del carácter laico de los Estados que han suscrito estos compromisos:

- Integración, subordinación, interpretación o fundamentación de normas del derecho militar estatal con base a normas canónicas sobre asuntos castrenses por *recepción jurídica*, esto es, por dotar de eficacia civil a normas canónicas por remisión de las normas estatales (los Acuerdos con la Santa

---

<sup>29</sup> Acuerdo de 1957 (Argentina): Artículo IX, Artículo XIII, Artículo XV; Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XVII; Acuerdo de 1979 sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas (España): Artículo V; Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo XII, XIII y Artículo XIV.

<sup>30</sup> Acuerdo de 1957 (Argentina): Artículo IV, Artículo VII; Concordato de 1973 (Colombia): Artículo XVII; Acuerdo de 1979 sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas (España): Artículo III; Anexo II del Acuerdo de 1979 sobre Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas (España): Artículo I; Acuerdo de 1980 (Perú): Artículo XV y Artículo XVI.

Sede como todo tratado internacional forma parte del derecho interno estatal para todos los efectos)

<sup>31</sup>.

- Unión de Iglesia y Estado al integrar a los Obispos y Capellanes como miembros de las Fuerzas Armadas no sólo en tiempos de movilización y combate, sino también en tiempo de paz, incorporándolos dentro de la disciplina penal militar y de las prerrogativas propias de altos mandos castrenses.
- Injerencia estatal en la creación y modificación de obispados castrenses y en el nombramiento de sus responsables.
- Introducción dentro de las fuerzas castrenses del Estado comprometido de personal nombrado por un Estado extranjero.

Expuestas han sido aquí, algunas objeciones a la existencia del “Concordato” entre el Perú y la Santa Sede que nos hacen preguntarnos: ¿cómo puede pretenderse su legitimación a través de una ley sobre igualdad y libertad religiosa?.

---

<sup>31</sup> Acuerdo de 1957 (Argentina): Artículo I segundo párrafo; Artículo XI; Acuerdo de 1992 (Argentina): primer párrafo de la Nota del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto; Acuerdo de 1992 (Argentina): punto 5.