Aportes para la discusión sobre la legitimidad democrática del Concordato entre la Santa Sede y el Perú (II):

Antecedentes de la introducción del modelo Concordatario en el Perú

Por: Marco A. Huaco P.

(Nota del autor: este documento es un extracto ligeramente modificado de trabajos previamente publicados)

La subsistencia del Patronato antes de la transición democrática de 1979 y del Acuerdo Perú-Santa Sede (1980)

Ocurrida el proceso de la independencia del poder colonial español, los libertadores prefirieron no abrirse más frentes de confrontación política y procuraron utilizar a la Iglesia católica como correa de transmisión de sus políticas y factor de legitimación, tal como en el pasado lo habían hecho ya los virreyes[1]; por ende no alteraron el tipo de relaciones Iglesia-Estado heredados 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 a través de 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"[2]. Además continuaron ejerciendo las potestades de Patronato, aunque la Santa Sede no le reconoció expresamente dicho derecho.

El "Patronato de facto".

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 Hispaoamericanas 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"[3].

---

[1] 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 a 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 legítimo, que deben obedecerle, servirlo y defenderlo con todas sus fuerzas, porque es la obra de sus manos y la expresión de su voluntad"*.

[2] *El Perú y las tentativas de Concordato.* Garaycoa, Hugo. En: Derecho, Órgano de la Facultad de Derecho, PUCP, Lima, 1965, p.31.

[3] *Las relaciones de la Iglesia y el Estado en la Constitución de 1933.* Pareja Paz-Soldán, José. En: Revista de la Universidad Católica del Perú, Tomo VI, Lima, 1938, p.175-176.

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. En 1865 sin embargo, 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[4]. Se trataba de un Patronato ***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.

El patronato de jure.

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 quien logró que el Papa expidiera las Letras Apostólicas de 03 de marzo de 1874 en que se otorgaba esta *gracia* bajo la condición que los bienes asignados al clero tanto a título de dotación como al clero y al ejercicio del culto se conserven y distribuyan con fidelidad y que el Gobierno peruano siga favoreciendo y protegiendo la Religión Católica.

En 1880 el Presidente 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 debido a su carácter de perpetuidad 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 estatal de regular las relaciones con la Iglesia a través de un Concordato estuvo textualmente presente en las Constituciones de 1828 hasta la de 1933, Carta ésta última que estuvo 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 similar 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. Hubieron marchas y contramarchas de parte del Gobierno peruano que frustraron el objetivo de la Misión de Bartolomé Herrera y finalmente éste no se celebró[5].

Durante la República muchas voces de juristas se pronunciaron a favor de cumplir con el precepto constitucional[6], pero previa eliminación de la norma 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***

---

[4] *Ídem,* p.176.

[5] *Vid. El Perú y las tentativas de Concordato* de Hugo Garaycoa, y del mismo autor: *Primeras relaciones entre la Santa Sede y el Perú,* Tesis (Dr.) ante la Pontificia Universidad Lateranense de Roma, 1964.

[6] Por ejemplo *Hugo Garaycoa* en sus obras ya citadas, Pareja Paz-Soldán, José 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, p.175-176; Lituma, Luis en *La soberanía de la Iglesia y de la Santa Sede en:* Revista de la Universidad Católica del Perú, Tomo VIII, Lima, 1940, p.143-158; Pareja Paz-Soldán, Carlos en *La necesidad de un Concordato en el Perú.* En: Revista de la Universidad Católica del Perú, Tomo XI, Lima, 1943, p.229-280.

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.

Los fallidos intentos concordatarios del Estado republicano regalista

Conviene conocer la situación de dichas relaciones institucionales en el contexto inmediatamente anterior a 1979 (épocas del patronato *de facto* y luego *de jure*) pues en algunos aspectos se van a mantener inalterables y en otros se van a experimentar históricas modificaciones. Nos basaremos parcialmente en el sintético y útil artículo de Mons. José Dammert Bellido[7].

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 "a las leyes y prácticas vigentes" sin referirse expresamente a que dicha facultad proviniera de la Bula *Praeclara Inter Beneficia* de 1874 que concedía la gracia del Patronato.

De modo que la intervención estatal de tipo *regalista* (modelo virreynal de relaciones iglesia-Estado en el que el poder político administraba directamente muchos asuntos eclesiales uno de cuyas instituciones -el Patronato- subsistió en la República) sobre los asuntos eclesiásticos sobrevivió 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 críticamente 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" y 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 a la inversa, 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 ciertos asuntos administrativos de la Iglesia y en su correspondiente deber de profesar la religión católica –en una primera etapa histórica- y de sólo "protegerla" –en una segunda-. Más tarde, esta protección se llamará "cooperación". Por otro lado, la Iglesia continuará siendo "protegida", (o sea, financiada y la única 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 la continuidad del 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 disociación de confesionalidad católica del Estado y libertad religiosa como estrategia católica de acomodo a la modernidad

[7] *Disposiciones estatales sobre la Iglesia.* Dammert B., José. En: Derecho, Órgano de la Facultad de Derecho, PUCP, Lima, 1952, p.137 y ss.

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 por ejemplo en la declaración *Dignitatis Humanae*, la cual 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[8], **sigue abogando a favor de una versión disimulada de 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"*[9].

Comentando este número de la Declaración, el reconocido y célebre jurista español Amadeo de Fuenmayor planteaba la preocupante cuestión -para juristas católicos conservadores como él- de si realmente el Concilio habría terminado por consagrar en su integridad posturas doctrinales contrarias al Estado confesional y favorables al Estado laico. Él responde de manera coherente y negativa explicando que en realidad el cambio ha propugnado 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"[10].

Es interesante anotar que en la época precedente al Concilio, el binomio *exclusividad religiosa / confesionalidad del Estado* era innegociable para la Iglesia Católica en sus exigencias hacia los Estados, pero luego de éste acepta estratégicamente desvincularlas a fin de retener su excepcional posición privilegiada en diversos ordenamientos jurídicos nacionales los cuales legislaban irrefrenablemente a favor de la libertad religiosa y la laicidad del Estado. La Iglesia ahora alentará a sus Obispos a reconocer y pronunciarse claramente a favor de la antes denostada libertad de culto, pero eso sí, sin renunciar a su posición privilegiada ante el Estado. Es decir: **sí a la libertad religiosa, pero también sí a la confesionalidad estatal**[11].

Introducirá además la siguiente novedad: renunciará a seguir usando el Patronato como instrumento jurídico-político de garantía de sus privilegios pre-modernos y preferirá regularlos jurídicamente mediante la forma concordataria. Se trata entonces de un *aggiornamiento* de forma, no de fondo: **los mismos privilegios, antes acordados bilateralmente bajo forma de Patronatos, hoy serán acordados bilateralmente bajo forma de Acuerdos y Concordatos**.

La nueva política eclesial encontró en la coyuntura política española un terreno privilegiado para implementarla.

---

[8] "[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*. Ediciones Paulinas, Lima, 1988.

[9] *Ídem,* p. 423.

[10] "...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 compatibilidad de un régimen de libertad religiosa con la confesionalidad católica o no católica del Estado". *La libertad religiosa.* De Fuenmayor, Amadeo. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1974. pág. 47, 123 y ss.

[11] 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.

En España, el Concilio Vaticano II inspiró que la Iglesia Católica y el Estado emprendieran una modificación del régimen jurídico de relaciones heredado de la época dictatorial y confesional franquista, abriéndose en 1979 una etapa caracterizada por la celebración no ya de "Concordatos" sino de "Acuerdos" para regular las materias de interés común entre ambas derogándose el viejo concordato de 1854. La razón de llamarlos "Acuerdos" en lugar de "Concordatos" radicó en la idea de que un Concordato tiene vocación de totalidad al regular las relaciones Iglesia Católica-Estado mientras que los Acuerdos sólo se ocupan de aspectos parciales de dichas relaciones al regularlas de manera gradual. No obstante esta distinción que podría ser válida para otras situaciones, no se dio en España tal como se había proyectado pues los Acuerdos no se celebraron gradualmente sino que todos ellos -excepto uno- entraron en vigencia en la misma fecha, con lo que en los hechos se trata de un único Concordato pero formalistamente dividido en cuatro Acuerdos separados.

Así, 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 (éstos últimos todos del 3 de enero de 1979)[12].

Posteriormente, el modelo concordatario católico se tendrá que adaptar al pluralismo religioso español y, para no amenazar los intereses creados por dicho modelo, se profundizará mediante la celebración de "acuerdos de cooperación" entre el Estado y la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España (FEREDE), la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCI) y tras una difícil negociación en la que tuvo que unificar las posturas de dos órganos representativos paralelos, la Comisión Islámica de España (CIE)[13].

El Estado pluriconfesional ha llegado. El Estado laico se ha relativizado.

Parte III:
"Entre gallos y medianoche: la introducción del modelo Concordatario en el Perú"

[12] *Vid. El Nuevo Sistema Concordatario Español (Los Acuerdos de 1976 y 1979).* Fornés, Juan, EUNSA, Navarra, 1980.

[13] *Vid. Estado y confesiones religiosas: Un nuevo modelo de relación (Los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25 y 26 de 1992).* Fernández-Coronado, Ana. Editorial Civitas S.A., 1995.