

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

Entre gallos y medianoche: La introducción del modelo Concordatario en el Perú y la constitucionalización de la *Libertas Ecclesiae*

Por: Marco A. Huaco P.

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

La introducción del modelo concordatario en el Perú (1980) coincidió paradójicamente con una transición democrática (1979-1980) en la que se aprobaba una nueva Constitución, a semejanza de lo que sucedía en España por aquellos mismos tiempos, aunque con antecedentes políticos muy distintos: mientras España salía de una etapa dictatorial de impronta nacional-católica en el que se hacía necesaria esta negociación con la Santa Sede para asegurar la estabilidad del cambio de régimen político, en el Perú se salía de un régimen dictatorial cuyo éxito no exigía tal negociación.

La aprobación del concordato peruano se realiza en 1979 para adelantarse a un cambio de correlaciones políticas en las que las fuerzas políticas de izquierda tendrían una importante presencia en la Asamblea Constituyente y en el Parlamento elegido posteriormente, las que podrían significar importantes obstáculos para la firma de un Concordato.

Las propuestas de la Conferencia Episcopal a la Constituyente de 1978

Contemporáneamente, la reforma de las relaciones Iglesia-Estado en el Perú se propugnó en buena parte a la iniciativa de la Iglesia Católica como queda de manifiesto en el documento elaborado por la Comisión Iglesia-Estado en la temprana fecha de julio de 1969 con el significativo título de “*Argumentos a favor de una mención de la Iglesia Católica en la Constitución*”¹ aprobado por la Conferencia Episcopal Peruana que señala:

“todos están acordes (sic) en que se ha de pedir al Estado peruano renuncie al derecho de Patronato...por anacrónico y desadaptado (sic) a la mentalidad actual...”.

Debido a que el Concilio Vaticano II 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 a través de la figura del Patronato con todas sus elementos característicos: pase de las bulas, exequátur, nombramiento de dignidades eclesiásticas, etc..

En cuanto a las limitaciones -establecidas mediante la Constitución de 1933- que impedían a los clérigos el ocupar cargos públicos, los Obispos propusieron que si estas prohibiciones han de subsistir en el nuevo régimen constitucional, entonces que deberían extenderse también a los ministros de los cultos no católicos. **Es decir: en cuanto a restricciones, igualdad religiosa hacia abajo.**

Pero si por un lado el documento plantea ello, por el otro afirmará que dicha igualdad no es aplicable respecto a los privilegios del status de Derecho Público de la Iglesia, pues de lo contrario -se sostiene- una total igualdad de cultos afectaría la acción pastoral y social de la Iglesia dado que las asignaciones mensuales percibidas por los clérigos oriundas de fondos estatales recaerían². **En cuanto a derechos y privilegios, desigualdad religiosa a favor de la iglesia católica.**

¹ *El Constitucionalismo peruano y sus problemas. Selección de textos para el Primer Curso de Derecho Constitucional Peruano.* García Belaúnde, Domingo. PUCP, Programa Académico de Derecho, Lima, 1970.

² En Chile, Alemania y otros países las confesiones religiosas no católicas tienen status de Derecho Público.

Es lo que a su manera plantea el actual “proyecto de ley de libertad religiosa” del Congreso de la República, uno de cuyos artículos -de inspiración episcopal- plantea que sólo las personas naturales son iguales... pero no las personas morales (léanse las iglesias).

La conclusión del documento es que este “peculiar” status eclesial debería manifestarse a través de la inclusión en el texto constitucional de una mención expresa a la Iglesia Católica (lo que en efecto, ocurrió y ocurre hasta ahora).

En el contexto del debate constitucional dirigido por la Asamblea Constituyente, en mayo de 1978 apareció un artículo del Obispo de Cajamarca José Dammert Bellido en el cual se manifestaba 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”³, de acuerdo a lo sugerido por el decreto conciliar sobre los Obispos del Vaticano (No.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 Canonicales mediante un Decreto Supremo y de otros funcionarios eclesiásticos mediante 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 restricciones y desigualdad religiosa en derechos.**

En julio de 1978, la Conferencia Episcopal Peruana presentó un pronunciamiento oficial sobre el nuevo tipo de relaciones Iglesia-Estado que deberían establecerse a tenor de la nueva mentalidad del Concilio Vaticano II 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”⁴.

Es evidente la influencia del texto constitucional español cuando esta propuesta se refiere a tener en cuenta las creencias de la mayoría nacional⁵, expresión que ha servido para fundamentar la cooperación estatal sólo con la confesión mayoritaria.

En síntesis, en la coyuntura de 1979 la posición oficial de la Conferencia Episcopal propugnó los siguientes principios políticos de relación: 1) que el Estado pueda potestativamente establecer formas de colaboración con las demás confesiones religiosas; 2) que el Estado deba cooperar con la Iglesia Católica; y 3) que este deber de cooperación se fundamente en la existencia de una mayoría religiosa católica y en la asistencia social prestada por la Iglesia. Posición que se reprodujo en la Constitución de 1993 y en el proyecto de artículo 71 de la nueva Constitución (discutido en el 2002) con el apoyo del Comité Interconfesional y del Concilio Nacional Evangélico del Perú (CONEP) de entonces⁶.

³ *Iglesia y Estado.* Dammert B., José. En: Revista de la Universidad Católica No.3/15, mayo de 1978, Lima, p.65.

⁴ *Religión e Iglesia en la nueva Constitución.* Conferencia Episcopal Peruana. En: Constitución: Fuentes e Interpretación. Enrique Bernales y Marcial Rubio, Mesa Redonda Editores, Lima, 1988.

⁵ Artículo 16 de la Constitución española de 1978: “Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

⁶ Al respecto, ver mi artículo “Perú: ¿confesionalidad o laicidad del Estado?”. En: Anuario de Ciencias de la Religión. Las religiones en el Perú de hoy. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología, (Dorothea Ortmann, comp.), Lima, 2004, p.319-361. En: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/libros/Sociolog%C3%ADa/Anuario_Religion/peru.pdf

El documento episcopal no se pronunció sobre otras importantísimas cuestiones tales como la educación religiosa en escuelas públicas, el sistema de asignaciones mensuales al personal eclesiástico o al 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. ¿Por qué no?. Nuestra hipótesis es que no se consideró pertinente pues dichas materias ya estaban siendo abordadas en el contexto de la negociación diplomática que a esa altura de los hechos ya venía realizándose de manera discreta entre los representantes oficiales de la Santa Sede y del Estado peruano para concretar el Acuerdo concordatario.

Las meteóricas circunstancias del acuerdo concordatario: “entre gallos y medianoche”

El 16 de julio de 1980 continúa el desmontaje del andamiaje regalista heredado de la Colonia con la supresión del sistema del Patronato Nacional mediante el Decreto Ley No.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 adecua a la realidad socio-jurídica del momento actual ni traduce la verdadera independencia y autonomía *de la Iglesia*” (cursiva agregada).

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 que mediaran las instrucciones previas del Congreso tal como estipulaba la Constitución de 1933⁷.

La norma legal que aprobó el Acuerdo fue publicada el viernes 25 de julio en una inusual segunda edición vespertina de doscientos ejemplares del diario oficial y el canje de los instrumentos de ratificación tuvo lugar el sábado 26 de julio de 1980, dos días antes de la entrada en vigor de la nueva Constitución Política aprobada en 1979 la que ya no establecía la obligación de celebrar concordatos con la Santa Sede y obligaba a que todo Tratado Internacional sea sometido a la aprobación previa del Congreso antes de su suscripción por el Presidente de la República.

Preciso es señalar que -contrariamente a lo afirmado reiteradamente por algunos historiadores eclesiásticos- 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. El procedimiento diplomático de celebración del Acuerdo fue hecho en pocos días y de esta manera se superó el sistema regalista de relaciones Iglesia-Estado que databa desde la Colonia; y además de acuerdo a un 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.

Este Acuerdo no se proyectó y discutió en cuestión de días sino que sus líneas temáticas principales ya se habrían esbozado antes de la aprobación de la nueva Constitución en 1979. Tengamos en cuenta que para 1979 ya se sabía que el nuevo texto constitucional no contemplaría ninguna alusión al Patronato en ese entonces todavía vigente y que además el pronunciamiento de la Conferencia Episcopal no abordó temas importantes de las relaciones Iglesia Católica-Estado como la educación religiosa en escuelas públicas, el vicariato castrense, las asignaciones económicas a favor de personal eclesiástico, el régimen de exoneraciones e inafectaciones tributarias, etc., lo que hacía suponer -como observó Rubio de Hernández en su momento⁸- que dichas relaciones se regularían jurídicamente **por fuera** del texto constitucional y no dentro de él. El Acuerdo internacional sería entonces aquél marco jurídico dentro del cual se regularían tales materias y no en la naciente Constitución. Para ello, doce días antes del 28 de julio de 1979 fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución, se abolió el Patronato y dos días antes se celebraba el Acuerdo internacional con lo que el nuevo régimen concordatario era inaugurado.

Una vez establecido el primer pilar de las renovadas relaciones del Estado con la Iglesia Católica,

⁷ “Artículo 154.- Son atribuciones del Presidente de la República: ... 22) Celebrar concordatos con la Santa Sede, arreglándose a las instrucciones dadas por el Congreso”. Ello se debió a que el Acuerdo fue celebrado con un régimen dictatorial que lógicamente carecía de un poder legislativo independiente. Refiriéndose a esta controvertida circunstancia, Ruda Santolaria señala sutilmente que “la aprobación [del Acuerdo] se realizó por los órganos con competencia para ello en aquél momento...”. Es decir, por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la dictadura. *Vid. Relaciones Iglesia-Estado. Reflexiones sobre su marco jurídico*. Ruda Santolaria, Juan José. En: La Religión en el Perú al Filo del Milenio, PUCP, Lima, 2000, p.63.

⁸ *Acerca de las relaciones entre la Iglesia y el Estado peruano*. Rubio de Hernández, Rosa Luisa. En: Revista de la Universidad Católica, Nueva Serie, No. 7/30 de junio de 1980, p.113.

se establecería otro basado en el artículo 86 de la Constitución de 1979 cuyo texto era muy parecido al artículo 1 del Acuerdo. Dicha norma decía:

*“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.”*

Constitución de 1979: ¿Estado laico en el Perú o constitucionalización de la doctrina conciliar católica de la *Libertas Ecclesiae*?

A tenor de este nuevo esquema de relaciones Iglesia-Estado, no fueron pocos los observadores que afirmaron que se había dado punto final al Estado confesional, que se había producido la separación Iglesia-Estado y que la Iglesia ya no dependería del Estado. Y aunque la Iglesia Católica jamás reconoció oficialmente que se hubiera producido una “separación” ni que se hubiera instaurado un “Estado laico” en el Perú, muchos entre su campo así lo interpretaron⁹.

Considerando que el Patronato traducía jurídicamente un pacto político entre Iglesia y Estado en el que éste 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 dado que el Estado renunció a sus privilegios de Patronato retenidos y defendidos con perseverancia durante toda la historia republicana, ¿renunció la Iglesia Católica a su posición de religión oficial del Estado?

Según muchos autores como el padre jesuita Francisco Interdonato, la Iglesia sí renunció a dicho privilegio¹⁰.

Opinamos lo contrario pues en realidad, esta hipotética renuncia sólo se limitó a la formalidad de aceptar la eliminación de la mención Constitucional sobre la *protección* estatal de la religión católica pero no a superar las consecuencias prácticas que dicha protección suponía en otros ámbitos, las que continuaron vigentes subsistiendo un discreto régimen atenuado de religión oficial, pero oficial al fin y al cabo. Creemos que esta errada percepción obedece a que la opinión pública se concentró en el muy difundido texto de la nueva Constitución de 1979 que hablaba de “autonomía e independencia” mientras que se pasó por alto el contenido del Acuerdo concordatario que para muchos tuvo visos de ser un documento prácticamente secreto¹¹.

Efectuemos un análisis formal a partir de tres niveles jurídicos 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 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”.

Ya hemos mencionado la 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”.

⁹ “...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 porqué considerar un retraso el Estado Laico que refleja la presente Constitución”. En *Relaciones de la Iglesia y el Estado en la nueva Constitución del Perú*. Interdonato, Francisco. En: Derecho, No.35, PUCP, Lima, 1981, págs.90 y 95. También véase Rubio de Hernández, Rosa L., *Ob. Cit.*, p.114, Ruda Santolaria, *Ob. Cit.*, p.62 entre otros.

¹⁰ *Ídem*, p. 90-92.

¹¹ Según una autorizada fuente consultada, tiempo después se difundió la duda sobre la vigencia legal del Acuerdo debido a que su texto íntegro no se había publicado en el diario oficial (condición para que una norma legal entre en vigencia) sino sólo el Decreto Ley que aprobaba el pacto. La justificación para no haber procedido a la publicación del Acuerdo que dio un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores fue que entendieron que su contenido era secreto y no podía ser publicado. Por ello recién dos años después de 1979 todo el Acuerdo sería publicado, dato este último que aún no hemos podido corroborar.

Esto implica que la interpretación de ambas normas no debe hacerse de manera aislada una de la otra sino de manera sistemática.

Lo que se plasma jurídicamente en el artículo 1º del Acuerdo es la tradicional doctrina católica de la *libertas Ecclesiae* (libertad de la Iglesia) y no la doctrina liberal de la separación Iglesia-Estado¹² que puede resumirse en el clásico aforismo “*Una Iglesia libre en un Estado Libre*”.

Naturalmente, la *libertas ecclesiae* hace énfasis en la libertad de la Iglesia católica y no en la del Estado, e implica que ella debe tener plena independencia y autonomía respecto de intervencionismos estatales tanto respecto a sus asuntos eclesiásticos como al cumplimiento de su misión, pero sin que eso implique que el Estado se comporte de manera indiferente hacia ella sino todo lo contrario: que además de respetar su independencia éste debe colaborar obligatoriamente con ella para realizar tanto sus fines sociales como los propiamente religiosos (enseñanza de la religión, sostenimiento del personal eclesiástico, expansión de la infraestructura religiosa, etc.).

En esta materia los actos formales del Estado llegan inclusive a identificar al interés público con el interés religioso, y a la función social estatal con la religiosa. Por ello no debe resultar extraño que la Jefatura de Adjudicaciones de la Superintendencia de Bienes Públicos emita Resoluciones que afectan en uso bienes inmuebles a favor de fines específicamente religiosos de la Iglesia Católica¹³.

El “bien común” es interpretado en tono confesional y comprende así actividades que de otro modo no serían consideradas públicas sino privadas, lo que en la práctica evidentemente supera cualquier concepto de colaboración para convertirse en una verdadera protección y promoción de la religión Católica por parte del Estado. Aquí, el principio de colaboración propugnado por el Concilio Vaticano II –principio que bajo determinadas condiciones puede considerarse como una característica legítima del concepto contemporáneo de “Estado Laico”- llega a tornarse realmente en un principio de Confesionalidad barnizado de modernidad.

Teniendo en cuenta lo dicho, la doctrina de la *Libertas Ecclesiae* se torna en una clave interpretativa importante en el momento en que el artículo 86 de la Constitución de 1979 y la de 1993 repiten esencialmente lo que establece el artículo 1 del Acuerdo concordatario, y desde que estas normas reproducen la filosofía del Concilio Vaticano II, anterior a la transición democrática de 1978.

La *libertas ecclesiae* en el contenido del Acuerdo concordatario

Siguiendo con el contenido del Acuerdo, los artículos octavo y décimo¹⁴ establecen la obligación estatal de continuar financiando 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 por lo menos 1860¹⁵.

¹² 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 la *libertas Ecclesiae**”. Carpio Sardón, Andrés. *Ob. Cit.*, p. 305, 306 (subrayados nuestros).

¹³ Tómense los casos de dos Resoluciones, la No.200-2001-SBN (16.07.2001, diario oficial El Peruano) y la No.048-2002/SBN-GO-JAD (13.07.2002, diario El Peruano). La primera 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 dicha 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 segunda Resolución citada que afecta en uso terrenos para que se construyan una capilla, una 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 cae dentro de la categoría de una entidad de dicho Sector.

¹⁴ “*Artículo VIII.- El sistema de subvenciones para las personas, obras y servicios de la Iglesia Católica seguirá como hasta ahora. Las asignaciones personales no tienen el carácter de sueldo ni de honorarios, por tanto no constituyen renta sujeta a tributación*”. “*Artículo X.- La Iglesia Católica y las jurisdicciones y comunidades religiosas que la integran continuarán gozando de las exoneraciones y beneficios y franquicias que les otorgan las leyes y normas legales vigentes*”.

¹⁵ *Iglesia y poder en el Perú contemporáneo. 1821-1919*. García Jordán, Pilar. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, Cusco, p.140.

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, debería ser incrementada justificadamente. Notorio es que ni en el Acuerdo concordatario ni en las normas legales que regulan los diversos beneficios legales a favor de la Iglesia Católica consta que esta consideración haya servido de fundamento del pacto celebrado con el Estado y por lo tanto dicha invocación carecería de fuerza legal vinculante. Por otro lado, el monto de estas asignaciones no ascienden a los exorbitantes montos que diversas fuentes han señalado¹⁶, quizás basadas equivocadamente en el Decreto Supremo 146-91-EF que actualizó dichas asignaciones homologándolas en algunos casos con los salarios de los Ministros de Estado, norma legal que finalmente nunca fue aplicada.

Bajo la modalidad de asignación indirecta la Iglesia recibe activa y pasivamente beneficios fiscales tales como la inafectación o la exoneración a sus actividades, personas y bienes. El Acuerdo Perú-Santa Sede estableció que todas las subvenciones tributarias existentes al momento de su celebración seguirían existiendo, de acuerdo a 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 pues teóricamente 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 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; sólo los templos católicos no pagan arbitrios de limpieza pública, parques, jardines y Serenazgo y además sus locales están inafectos a la obligación de contar con Licencia de Funcionamiento y de pagar el Impuesto de Alcabala cuando venden inmuebles. Y hasta el 29 de diciembre de 2001 legalmente los predios de la Iglesia tampoco estaban obligados a pagar Impuesto Predial aún si percibieran rentas mercantiles alquilando total o parcialmente dichos inmuebles, a diferencia de lo que sucede con las Asociaciones civiles sin fines de lucro.

En realidad el caso peruano no dista mucho de su homólogo español. No obstante que la Constitución española es más explícita que la nuestra al afirmar que "*ninguna confesión religiosa tendrá carácter estatal*", ello no es óbice para que cada año la iglesia española reciba financiamiento estatal directo. Así, el presupuesto de la Conferencia Episcopal Española (CEE) fue financiado en un 90.8% en el 2000 a cuenta del Tesoro Público español. En 2001 el presupuesto de la Iglesia española fue de 23.929 millones de pesetas de los que 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 gastaron más de 100.000 millones por curso.

El año 2002, la Iglesia Católica recibió del Ministerio de Hacienda 22,200 millones de pesetas para

¹⁶ Debido a que la extensión y magnitud de los pagos mensuales para personal eclesiástico que se desembolsan a través de la Planilla del Ministerio de Justicia no son familiares para la mayoría de estudiosos y es de difícil acceso, es necesario presentarlos en su real dimensión (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; S/.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 Portaplegos: S/.90.63; dos Provisores: 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 54 cargos eclesiásticos ocupados por 1,030 personas, un egreso público de S/.150,604.55 nuevos soles mensuales y S/.1'808,531.04 anuales. Rubro aparte son 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 no se consideran legalmente como honorarios o sueldos, y están libres de todo impuesto creado o por crearse.

sueldos de obispos y sacerdotes. En cuanto a patrimonio histórico la Iglesia recibe de las Administraciones autonómicas unos 10,000 millones de pesetas para financiar proyectos de restauración o mantenimiento de museos, archivos, catedrales, monasterios, iglesias, casas rectorales, campanarios, jardines, etc. e inclusive para construir nuevos edificios eclesiales.

Podríamos preguntarnos en qué medida el hecho de que una sociedad profese mayoritariamente una religión determinada obliga al Estado a financiar con fondos públicos directamente las actividades propiamente religiosas de dicha confesión. En un plano político-cultural la respuesta estará en función del grado en que los actores sociales se adhieren al ideal democrático de la igualdad ante la ley, la neutralidad y la separación de los espacios públicos y privados, entre otros. Sin embargo en el plano jurídico, es meridianamente claro que la financiación estatal directa de una Iglesia -por más mayoritaria que ésta sea- implica una adhesión al principio de confesionalidad o de unión entre Iglesia y Estado, posiciones superadas como anacrónicas por el constitucionalismo liberal en el cual se basan la mayoría de Estados democráticos.

Los artículos 11 a 17 del Acuerdo (desarrollados infraconstitucionalmente mediante el D.S. No.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 militar 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 a los Capellanes con sus correspondientes derechos de promoción y pago de asignaciones económicas¹⁷. 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.

El artículo 19 del Acuerdo es notable en cuanto establece la continuidad de la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica en los centros educativos estatales, se subordina el nombramiento del docente de Religión a la presentación hecha por la autoridad eclesiástica y la permanencia en el puesto de trabajo dependerá de la anuencia episcopal¹⁸. La obligatoriedad de la enseñanza de religión católica se desprende también del 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”¹⁹.

El 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, las cuales han provocado que inclusive 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 obligatoria de la religión católica no sólo viene constituida por el Acuerdo internacional sino también como hemos visto por la Constitución y además por la legislación de nivel infra constitucional 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 mandato constitucional de respetarse su libertad de conciencia. El inconveniente con dicha solución es que al tiempo de obligarse a solicitar la exoneración por razones de conciencia, el alumno y los padres de familia no católicos podrían ver vulnerado su derecho a mantener reserva sobre 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

¹⁷ “Artículo XII.- El presente Vicario Castrense, así como todos los Capellanes actualmente en servicio, o en situación de retiro, conservan sus grado y prerrogativas”. “Artículo XIII.- En el futuro, ni el Vicario Castrense, ni los Capellanes dependientes de él, tendrán asimilación a grado militar ni a la Jerarquía policial. Al Vicario Castrense le serán reconocidas las prerrogativas propias de un General de Brigada, y a los Capellanes las de un Capitán o su equivalente, según el Instituto Armado o Policial en que él sirviere”.

¹⁸ “Artículo XIX.- (...) Para el nombramiento civil de los profesores de Religión Católica de los centros educaciones públicos, en los que continuará impartándose como materia ordinaria la enseñanza religiosa, se requiere presentación del Obispo respectivo. El Profesor de Religión podrá ser mantenido en su cargo mientras goce de la aprobación del Obispo”.

¹⁹ Subrayado nuestro.

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.

La Libertas Ecclesiae en la Constitución

Pasando al análisis del nivel constitucional también es posible apreciar la impronta de la confesionalidad del derecho estatal.

El caso del Preámbulo de la Constitución es paradigmático. Las invocaciones religiosas constituyen una *casí* 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 historia²⁰. Las razones para continuar con dicha tradición constitucional fueron básicamente confesionales. Durante las sesiones del Congreso Constituyente Democrático 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. Y aquellos que se opusieron a mencionar a Dios en el Preámbulo de la Constitución de 1993 lo hicieron también sobre una base religiosa²¹.

Independientemente del fundamento del 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 continuidad de su presencia en nuestras Cartas desde la época de la Independencia. Este fue uno de los motivos que la sustentó en la Constitución de 1979 y en la de 1993. Otro sector 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. Un agnóstico o un ateo no deberían sentirse mal representados, 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. Sostener lo contrario es indirectamente afirmar que también carece de implicaciones jurídicas la proposición sobre la fuente de la legitimidad del poder constituyente que la acompaña a renglón seguido ("*... en ejercicio de la potestad soberana que el pueblo del Perú nos ha conferido...*"). El argumento "culturalista" termina difuminando el significado religioso de las invocaciones a Dios al dejar abierta la posibilidad práctica que los aplicadores de la ley le reconozcan valor hermenéutico en un sentido confesional²². Al declararse explícitamente una

²⁰ 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 Todopoderoso, 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 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...*".

²¹ Caso aparte fue la pintoresca 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.

²² Un Juez podría razonar 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, simbólico 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 Diez Canseco propone reemplazar la

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. La apelación a la mayoría sociológica (“casi todos creen en Dios”) pasa por alto que las Constituciones no se redactan en función de mayorías y minorías coyunturales sino en base a valores y principios como el de la Igualdad y la Laicidad²³.

El texto del artículo 50 de la actual Constitución de 1993 (que repite el texto del artículo 86 de la Constitución de 1979) termina de cerrar el círculo de confesionalidad atenuada del Estado peruano al establecer la autonomía de la Iglesia respecto del Estado proveyendo una declaración normativa que ha servido en sede administrativa y judicial para resolver controversias en sentido discriminatorio²⁴.

De conformidad con la doctrina católica de la *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 pertenecientes a la Iglesia Católica respecto del Estado, pero no nos dice mucho acerca de las que le corresponden al Estado respecto de la Iglesia. La misma fórmula ha sido recogida en el artículo 71 del proyecto de nueva Constitución.

Si a ello añadimos 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 potestativa (“...podrá establecer...”), nos parece que tendremos cualquier paisaje político menos el de un Estado aconfesional y laico²⁵.

invocación a Dios por la frase “*invocando nuestras creencias y nuestra fe*”, expresión que efectivamente sí podría valorarse como efectivamente amplia e integradora de las opciones religiosas y no religiosas.

²³ La práctica internacional al respecto es muy ilustrativa. Observando prioritariamente las constituciones de países cuyas raíces históricas 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: existe una saludable diferenciación entre el fundamento de su Constitución política secular y la de sus pactos religiosos. 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 “*one nation under God*” según la sentencia comentada, transmite el mensaje 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.

²⁴ En nuestro medio el sacerdote y abogado Luis Carpio de la Universidad de Piura (*La Libertad Religiosa en el Perú*, pág. 265) manifiesta que “...podemos decir que la mención expresa de la Iglesia Católica en este artículo constitucional implica un reconocimiento implícito de su personalidad jurídica”. Es decir, un reconocimiento con plenos efectos legales que no se le hace a las demás confesiones religiosas. 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. 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*”. Citado en *Constitución y Libertad Religiosa en España*, Martínez de Pisón Cavero, José. Dykinson, Madrid, 2000.

²⁵ El anteproyecto de la Comisión de la actual Reforma Constitucional reproducía la situación en la redacción del artículo 92 del futuro texto cuando señalaba que el Estado “*le presta*” colaboración a la Iglesia Católica mientras que con las demás confesiones las “*puede establecer*” pero acertadamente dicha desafortunada redacción fue modificada en aras de avanzar hacia un ideal de *Igualdad religiosa* sin la cual es difícil que la *Libertad Religiosa* encuentre plena y consecuente expresión.