



La laicidad del Estado en la Constituyente de 1917

Dr. Ruben Correa Freitas¹

Resumen

Se procura analizar los antecedentes históricos que llevaron a la separación de la Iglesia católica y el Estado en la Constituyente de 1917, tomando en cuenta el proceso que se dio en el Uruguay a partir de la secularización de los cementerios por parte del Gobierno del presidente Bernardo Prudencio Berro.

En particular, se procura estudiar las tendencias que se dieron en la discusión en la Convención Nacional Constituyente y cómo se llegó a la transacción en el llamado «pacto de los ocho», con una fórmula original en la que se reconoce la libertad de religión y de cultos, pero se separa la Iglesia del Estado, consolidándose el llamado «Estado laico».

La fórmula del art. 5.º de la Constitución sancionada por la Convención Nacional Constituyente de 1917, que se mantiene inalterable hasta la Constitución vigente, de 1967, le reconoce a la Iglesia católica el dominio de los templos que hayan sido construidos total o parcialmente con fondos del erario nacional, lo que constituye una transacción entre quienes querían mantener el Estado confesional de la Constitución de 1830 y quienes bregaban por una separación total de Iglesia y Estado.

Se procura plantear la exención de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones, no solo en cuanto al alcance del vocablo *impuestos*, sino también a la conveniencia de mantener esta disposición luego de cien años, a partir de la experiencia que se tiene en la actualidad de algunas organizaciones religiosas, verdaderas empresas que lucran y se enriquecen con la necesidad espiritual de los más necesitados.

Palabras clave: Estado, Constitución, Iglesia católica, laicidad, secularización.

State secularism in the 1917 Constituent Assembly

Abstract

The aim of this paper is to analyse the historical background that led to the separation of the Catholic Church and the state in the 1917 Constituent Assembly. This is studied within the secularization process that took place in Uruguay, which started with the secularization of cemeteries implemented by President Bernardo Prudencio Berro.

We focus specifically on studying the trends that arose in the debate of the National Constituent Convention, and how the so-called «Pact of the Eight» was created. This was done through an original idea that recognized the freedom of religion and worship, but also separated church and state, consolidating the so-called «secular state».

The idea behind article 5 of the Constitution approved by the 1917 National Constituent Convention, which remained unchanged until the 1967 Constitution, grants the Catholic Church power over the temples that had been constructed in whole or in part with National Treasury funds. This was a compromise between those who wanted to preserve the confessional state of the 1830 Constitution and those who supported the complete separation between church and state.

The paper also aims to address the fact that temples for worship that belong to various religions are exempt from all taxes, not only in terms of the scope of the term *impuestos* (Spanish for *taxes*), but also regarding how practical or not it is to preserve this provision after a hundred years. This is questioned because there are several religious sects that are true companies that profit from and become richer through the spiritual needs of those most in need.

Keywords: State Constitution, the Catholic Church, secularism, secularisation.

A laicidade do Estado na Constituinte de 1917

Resume

Procura-se analisar os antecedentes históricos que levaran á separação entre a Igreja Católica e o Estado na Constituinte de 1917, considerando o processo de secularização que aconteceu no Uruguai, a partir da secularização dos cemitérios por parte do Governo do Presidente Bernardo Prudencio Berro.

Particularmente, procura-se na exposição estudar as tendências que aconteceram na discussão na Convenção Nacional Constituinte, e o jeito a través do qual se chegou á transação no chamado «pacto dos oito», com uma fórmula original na qual se reconhece a liberdade de religião e de cultos. Pelo contrário se separa a Igreja do Estado, consolidando o «Estado laico».

A fórmula do art. 5º da Constituição, aprovada pela Convenção Nacional do 1917, que se conserva inalteravel até a Constituição vigente do 1967, reconhece á Igreja Católica o domínio dos templos que tenham sido construídos total ou parcialmente com fondos do Erário Nacional, o que constitui una transacción entre aquellos que queríam manter o Estado Confessional da Constituição de 1830 e os que lutavam por una separação total entre a Igreja e o Estado.

Procura-se estabelecer a questão da desoneración de todo tipo de impuestos aos templos consagrados ao culto das diversas religiões, não somente em quanto ao alcance do vocábulo *impuestos*, mais á conveniência de manter esta disposición depois de ciem anos, considerando a experiência que a gente tem na actualidade de diferentes seitas religiosas que são verdadeiras empresas que lucram e se enriquecem com as necesidades espirituais dos mais necesitados.

Palavras-chave: Estado, Constituição, Igreja Católica, laicidade, secularização.

Sumario

1. Introducción. 2. El proceso histórico de secularización del Estado uruguayo. 3. La fórmula transaccional del art. 5.º en la Constituyente de 1917. 4. La discusión sobre la separación de la Iglesia y el Estado en la Convención Nacional Constituyente de 1917. 5. El problema de la exoneración de impuestos. 6. Conclusiones.

1. Introducción

El centenario de la reforma constitucional de 1917 es motivo de especial interés para el análisis del alcance de la separación de Iglesia y Estado, consagrada en el famoso art. 5.º y que, con pequeñas variantes de redacción, se ha mantenido inalterable a lo largo de la historia constitucional de la república.

Corresponde, antes que nada, hacer una precisión desde el punto de vista estrictamente jurídico-constitucional. En tal sentido, afirmar que el proyecto de reforma fue aprobado por la Convención Nacional Constituyente el 15 de octubre de 1917. La reforma fue sometida a plebiscito de ratificación por la ciudadanía el 25 de noviembre de ese año; hubo ochenta y cuatro mil novecientos noventa y dos votos por el sí y cuatro mil treinta por el no. Fue promulgada por el entonces presidente de la Cámara de Senadores, Ricardo J. Areco, con fecha 3 de enero de 1918. La nueva Constitución entró en vigencia el 1 de marzo de 1919, según lo dispuso el literal A de las disposiciones transitorias. Por lo tanto, como lo hace toda la doctrina nacional, debemos hablar de «la Constitución de 1918».

Hecha esta aclaración, es necesario examinar la importancia y el alcance de la reforma que se hizo al art. 5.º de la Constitución de 1830, que establecía: «La Religión del Estado es la Católica Apostólica Romana» Más aún: el presidente de la república prestaba juramento ante la Asamblea General «por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios», expresando «que protegeré la Religión del Estado».

La fórmula de la reforma constitucional de 1917 fue una transacción entre los nacionalistas católicos y los colorados batllistas liberales por la cual se admitió la libertad de cultos; se consagró la separación de la Iglesia y el Estado; se le reconoció a la Iglesia católica el dominio de todos los templos construidos total o parcialmente con fondos del erario nacional, y, finalmente, se exoneró de toda clase de impuestos al culto de las diversas religiones.

Concretamente, el art. 5.º de la Constitución de 1918 dispuso:

Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido, total o parcialmente, construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose solo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados actualmente al culto de las diversas religiones.

En la Constitución de 1934 se eliminó de la tercera oración la palabra «actualmente», por lo que quedó con la redacción que tiene hoy, es decir: «Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones».

La fórmula del art. 5.º tiene su origen en el proyecto de reforma constitucional de 10 de noviembre de 1916, redactado por el constituyente nacionalista Alfredo Vásquez Acevedo y presentado ante la Convención Nacional Constituyente en sesión de 22 de noviembre siguiente. Idéntica fórmula fue la que presentó la Comisión Especial de Constituyentes Nacionalistas el 20 de noviembre de ese mismo año, con la firma de Alfredo Vásquez Acevedo como presidente y las de Leonel Aguirre y Washington Beltrán como secretarios.

Sin duda alguna, esta fórmula transaccional permitió la consolidación del Estado laico en el Uruguay, que fue configurándose paulatinamente a partir de la segunda mitad del siglo XIX al impulso de las ideas liberales imperantes en la época.

Sobre el alcance de esta reforma, el constituyente José Batlle y Ordóñez expresó:

La separación del Estado y de la Iglesia es otro de los progresos institucionales que importa la sanción del nuevo código. Vimos desde el principio que los constituyentes nacionalistas bregarían por ahorrar disgustos a la Iglesia y que, poseídos de un profundo sentimiento de amor y respeto hacia ella, romperían las negociaciones si no nos resignábamos a permitir que le fuesen regalados los templos de propiedad del Estado y se la exonerase del pago del impuesto inmobiliario por esos templos y por los suyos propios. Aceptaban la separación, proclamaban el principio de que el Estado no debía sostener religión alguna; pero reaccionaban enseguida empecinándose en subvencionar a todas ellas con el importe anual de los impuestos inmobiliarios que deben pagar, y uniendo a esto el generoso

donativo de las iglesias que pertenecen al Estado. Cedimos. Nos contentamos con que se diese un solo paso en esta materia, ya que no era posible dar más. (Giudice y González Conzi, 1959:197)

Asimismo, afirmaba entonces el profesor de Derecho Constitucional Federico Acosta y Lara:

Los constituyentes de 1917 han llevado a la práctica uno de los dogmas más avanzados del partido liberal, a la vez que han rendido justo tributo merecido homenaje a las exigencias racionales de la filosofía política moderna, separando a la Iglesia del Estado, y quitándole a esta en la práctica el carácter de una institución oficial, y por consiguiente de Estado. (Acosta y Lara, 1918:15)

Recientemente, el Dr. Francisco Gallinal, exsenador por el Partido Nacional y actual ministro del Tribunal de Cuentas, expresó lo siguiente:

No obstante, la fórmula del artículo 5.º propuesta por el Partido Nacional, de profundo contenido liberal y respetuosa de todas las religiones y sus bienes, perdura hasta nuestros días y continúa siendo un instrumento excelente a la hora de definir las diferencias que surgen permanentemente. (Gallinal, 2016:29)

2. El proceso histórico de secularización del Estado uruguayo

Para poder comprender el alcance y la trascendencia del art. 5º en la reforma constitucional de 1917 se hace imprescindible analizar el proceso histórico por el cual se fue secularizando gradualmente el Estado uruguayo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

En este contexto debe tenerse en cuenta que, como con acierto afirma el historiador Gerardo Caetano,

en el Uruguay del 900 [...], el escenario de debates y deslizamientos conceptuales en torno al concepto de *liberalismo* hacía años y tal vez décadas que estaba instalado. La célebre polémica entre José Enrique Rodó y Pedro Díaz en 1906, a propósito de la decisión de la Comisión Nacional de Caridad para la remoción de los crucifijos en las dependencias bajo su tutela, fue un hito particularmente visible de un proceso que reconocía una más “larga duración”. (Caetano, 2011:59)

Debe advertirse previamente que la reforma constitucional de 1917 fue fruto del llamado «pacto de los ocho», firmado por cuatro batllistas —Domingo Arena, Juan A. Buero, Ricardo J. Areco y Baltasar Brum— y cuatro nacionalistas —Carlos A. Berro, Martín C. Martínez, Alejandro Gallinal y Leonel Aguirre—. Fue una transacción en la que los convencionales batllistas aceptaron las exigencias de los nacionalistas en cuanto a, entre otros puntos, la organización del Registro Cívico, las garantías del sufragio y la representación proporcional integral; el Partido Nacional, a su vez, hizo concesiones a los batllistas con respecto a la

separación del Estado y la Iglesia, sobre la organización del Poder Ejecutivo y sobre la constitucionalización de los entes autónomos. Las bases de la reforma fueron elaboradas con fecha 20 de junio de 1917 por la Comisión de Constitución de la Convención Nacional Constituyente, con el voto disorde de Emilio Frugoni, Hugo Antuña y Julio María Sosa.

En total fueron veinticuatro las enmiendas a la Constitución que presentó la Comisión de Constitución a la Convención Nacional. Su informe, aprobado en mayoría, entre otras consideraciones expresaba las siguientes:

Para vuestra Comisión, la aprobación de este avenimiento, primero por Vuestra Honorabilidad y luego por el pueblo, en la ratificación plebiscitaria, lleva consigo la solución de una de nuestras crisis más graves, asegurando el bienestar y la paz, a cuyo amparo y bajo el influjo de sanos principios democráticos podrá el país imponer sus designios y reparar, por medio de la tranquilidad y el trabajo, el desgaste de una recia y continuada lucha política.

A la vez entiende vuestra Comisión que siendo la Constitución la ley fundamental de un pueblo, que regirá para el presente y para el futuro, debe reunir el mayor número de sufragios para que sea prestigiosa y eficaz.

Como se dijo, esta es una reforma importante. El Estado laico uruguayo fue el fruto de un largo proceso durante la segunda mitad del siglo XIX, el que comenzó en 1861, tras el fallecimiento del médico Enrique Jacobsen, en la ciudad de San José. Por la condición de masón de Jacobsen, el cura de esa ciudad, Manuel Madruga, prohibió que se le diera sepultura en el cementerio. Trasladado el cuerpo a Montevideo, el vicario apostólico Jacinto Vera mantuvo la prohibición, razón por la cual el Poder Ejecutivo, con las firmas del presidente Bernardo Berro y del ministro Eduardo Acevedo, aprobó el decreto de fecha 18 de abril de 1861 con que se decretó la secularización de los cementerios. Luego continuó con el decreto-ley de Educación Común 1.350, de 24 de agosto de 1877, promovido por José Pedro Varela y por el que se creó la escuela pública, gratuita y obligatoria; con la ley del Registro de Estado Civil de 1879; con el matrimonio civil obligatorio, a partir de 1885; con las leyes que habilitaron el divorcio por mutuo consentimiento (1907) y por la sola voluntad de la mujer (1913), y con la ley 3.441, de fecha 6 de abril de 1909, por la que se suprimió la enseñanza religiosa en la enseñanza pública.

Enseñan los historiadores Juan Pivel Devoto y Alcira Ranieri de Pivel Devoto que

al mismo tiempo que el Estado, durante el siglo XIX, afirmaba su posición liberal frente al individuo, asumió funciones tradicionalmente cumplidas por la Iglesia; y aun llegó a atribuirse facultades de discutible constitucionalidad. Mencionaremos el decreto de 18 de abril de 1861, que dispuso la secularización de los cementerios; el de 11 de febrero de 1879, que creó el Registro de Estado Civil; la ley de 22 de mayo de 1885, que estableció el matrimonio civil obligatorio; y la de 14 de junio de 1885, que sujetó a autorización y a inspección gubernamental las casas religiosas. Esta ley desconoció, además, la validez civil de los votos monásticos. Dentro de esta tendencia a desvincular la Iglesia de las funciones públicas debe mencionarse el decreto-ley de educación común de 24 de agosto de 1877,

que estableció el carácter simplemente facultativo de la enseñanza religiosa en las escuelas del Estado. (Pivel Devoto y Rainieri, 1966:390)

Expresó enfática y brillantemente el constituyente Emilio Frugoni en la sesión de la Convención Nacional Constituyente del 23 de agosto de 1917:

El Estado se ha ido laicizando progresivamente, despojándose de toda tendencia y de toda influencia religiosa. En nuestro país, el art. 5.º que da al Estado una religión oficial no le ha impedido darse leyes liberales, secularizar los cementerios, los conventos y hospitales; poner la instrucción pública sobre la base de una perfecta neutralidad incontaminada de toda influencia y de toda doctrina religiosa; romper las más modestas ataduras de la Iglesia, negarle los honores de las armas nacionales en sus grandes ceremonias públicas; organizar el matrimonio sin la intervención de la Curia; divorciarse de ella, en una palabra, en las cuestiones más fundamentales. Y si esto es así, ¿a qué continuar dándole al Estado una religión oficial, cuando el Estado es laico, se ha hecho laico y será laico para bien de los destinos morales de la república y satisfacción de las aspiraciones profundamente liberales de nuestro pueblo? (Pivel Devoto y Ranieri, 1966)

3. La fórmula transaccional del art. 5.º en la Constituyente de 1917

El art. 5.º de la Constitución de 1918 fue propuesto por el constituyente nacionalista Alfredo Vásquez Acevedo, recogiendo lo que de alguna manera era el sentir de una parte importante de la intelectualidad uruguaya que se adhería al pensamiento liberal, entre positivistas, racionalistas y espiritualistas. Ejemplo de ello es el pensamiento del entonces catedrático de derecho constitucional Juan Andrés Ramírez, quien al analizar el art. 5.º de la Constitución uruguaya de 1830 afirmaba:

Creemos firmemente que la Iglesia y el Estado no deben estar unidos; creemos que el Estado no debe profesar religión ni proteger religión alguna; pero recorriendo nuestro cuerpo de leyes, recorriendo nuestros anales parlamentarios se halla la comprobación de que el artículo 5.º de la vieja Constitución, que estableció la unión entre la Iglesia y el Estado, no ha sido obstáculo a ninguna de las reformas liberales; que desde los tiempos en que los mismos constituyentes gobernaban el país desde el seno de la Asamblea, esas reformas se abrieron paso, a pesar de las resistencias que se pretendía fundar contra ellas en el art. 5.º de la Constitución, interpretado como la adopción por el Estado de todos los dogmas de la Iglesia Católica Apostólica Romana, y que, así, conquistamos paulatinamente la libertad de escribir, en materia de religión, la secularización de los cementerios, la supresión de los fueros eclesiásticos, la enseñanza laica, el Registro Civil y el matrimonio civil obligatorio, poniéndonos a la par de las naciones más avanzadas de la tierra. (Ramírez,1967:72)

Por su parte, Gros Espiell (2003:69-70) enseña:

La intensidad del movimiento liberal a partir del último tercio del siglo XIX hizo evidente que esa norma habría de ser modificada en la primera reforma que se efectuara en la Constitución. Por lo demás, las ideas de Batlle y Ordóñez aseguraban que el oficialismo colorado habría de bregar por la separación de la Iglesia y del Estado, al reformarse el código político. Era esta también la idea de muchos nacionalistas, entre otros, Alfredo Vásquez Acevedo. Fue este uno de los temas más largamente debatidos en la Constituyente y, como en tantas otras, la solución adoptada fue el resultado de una transacción, dado que se separaba la Iglesia del Estado, con lo cual se instauraba un régimen laico o agnóstico en materia religiosa y se establecía la libertad de todos los cultos religiosos, pero, asimismo, se reconocía a la Iglesia católica el dominio de todos los templos que hubieran sido, total o parcialmente, construidos con fondos del erario nacional, con ciertas excepciones. Declaraba, también, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados «actualmente» al culto de diversas religiones.

Y agrega el autor estos conceptos fundamentales para poder comprender el alcance de esta reforma: «En el artículo 5 de la Constitución de 1918 se fundó el reconocimiento constitucional de la laicidad del Estado».

Por su parte, Martín C. Martínez, quien fuera uno de los constituyentes nacionalistas firmantes del «pacto de los ocho», sostuvo sobre el art. 5.º de la Constitución de 1918:

Reforma tan eminentemente liberal, la verdad es que fue presidida por un espíritu conservador.

La separación, en cuanto podía interesar la concepción laica del Estado, de hecho estaba consumada no solo por la más amplia libertad para todos los cultos, sino porque el católico no contaba con otro favor especial que una asignación en el presupuesto, tan pequeña que los fieles se han dado el lujo de doblarla, antes de entrar en vigencia la nueva Constitución.

Inscripción de nacimientos, matrimonio civil obligatorio, secularización de cementerios, escuela laica, todo tiene ya larga existencia. Si algunos pueden ser amenazados en su libertad de conciencia en el derecho de dirigir la educación de sus hijos y de abrir escuelas, son hoy precisamente los católicos. (Martínez, 1964:194)

Quien fuera el autor de la fórmula transaccional, el constituyente nacionalista Alfredo Vásquez Acevedo, explicó los fundamentos del art. 5.º con la siguiente nota al pie en el texto del proyecto de reforma constitucional que presentara con fecha 10 de noviembre de 1916:

(6) El Estado, dice Woodrow Wilson, no debe contralorear las opiniones privadas, porque ellas pertenecen a la esfera de la responsabilidad individual, no a la de la dependencia mutua. El pensamiento y la conciencia son cosas privadas. La opinión es libre. El Estado puede solamente intervenir cuando «la acción común, la ley uniforme», es indispensable. Todo lo que es de convención pura es libre, y por consiguiente, el Estado no debe invadirlo. Las Iglesias son negocios de convención espiritual; las sociedades anónimas son negocios de convención entre capitalistas; así, cuando el Estado crea una Iglesia de Estado o una simple asociación comercial, instituye un monopolio que no tiene nada que envidiar a los otros. No debe, por consiguiente, hacer nada que no sea indispensable a

la vida social o industrial y que no tenga al mismo tiempo el carácter de monopolio necesario. (*L'État*, tomo 2, n.º 1532).

Sobre la trascendencia de la reforma de 1918, Jiménez de Aréchaga (1991:196-198) enseña: «En primer lugar, supone el establecimiento de un régimen de separación absoluta entre el Estado y la Iglesia». Más adelante expresa: «La reforma de 1918 debió tener una consecuencia necesaria: la absoluta laicización de todos los servicios públicos».

4. La discusión sobre la separación de la Iglesia y el Estado en la Convención Nacional Constituyente de 1917

La discusión general de la reforma del art. 5.º de la Constitución uruguaya en la Convención Nacional Constituyente de 1917 comenzó el 10 de agosto, con una intervención del constituyente cívico Secco Illa, y se prolongó hasta el 28 del mismo mes, con una exposición del constituyente Schinca. La enmienda fue aprobada en general y en particular en la sesión del día 30.

El constituyente de la Unión Cívica del Uruguay Joaquín Secco Illa expresó en la sesión del 11 de agosto de 1917:

Nosotros sostenemos la unión de la Iglesia con el Estado, dejando de lado otras razones, porque nos parece que, dada la composición de nuestro pueblo, es la mejor manera de garantizar la conciencia de los católicos sin perjudicar la conciencia de los demás. Sostenemos también la unión de la Iglesia y del Estado porque entendemos que al Estado le conviene proteger y estimular la influencia de la religión.

Por su parte, el constituyente nacionalista Gustavo Gallinal manifestó en la sesión del 17 de agosto que «los constituyentes católicos que militan en el Partido Nacional votarán afirmativamente la enmienda en discusión». Más adelante fundamentó su voto en los siguientes términos:

En las circunstancias actuales, cuando han desaparecido ya las últimas instituciones que reflejaban en la legislación y en la vida pública del país el espíritu católico de su Constitución, la separación de la Iglesia y el Estado existe de hecho. El único vínculo que mantiene al Estado unido a la Iglesia es el menguado subsidio con que contribuye al sostenimiento de su culto —subsidio que no constituye una unión verdadera— no precisamente por su insuficiencia, sino por ser una mera contribución pecuniaria, tan diversa cuanto cabe de aquella íntima colaboración de ambas instituciones que supone el sistema constitucional vigente.

El constituyente socialista Emilio Frugoni, entre otras consideraciones en la sesión del 23 de agosto, expresó:

Ya que entonces la Iglesia, señor presidente, a semejanza de aquel personaje bíblico que según la leyenda había conseguido detener al sol, detuvo también, durante siglos, el paso luminoso de la ciencia y de la verdad, con la diferencia de que mientras Josué quiso detener el sol para prolongar el día, la Iglesia levantó murallas, diques formidables al avance del pensamiento humano para prolongar la noche, para impedir que el día se hiciera en la conciencia y en el espíritu del mundo.

Y por otra parte, en nuestro propio país hemos tenido numerosas comprobaciones de este fenómeno a que me estaba refiriendo. También aquí hemos visto que cada vez que el Gobierno ha tratado de rescatar para sí una de esas atribuciones de indiscutible carácter civil y laico, abandonadas por herencia colonial a la Curia eclesiástica, la Iglesia se ha considerado perseguida, sin duda porque, como ha dicho alguien, para la Iglesia es una forma de martirio el verse privada de algunos de sus absurdos privilegios.

Yo tuve ocasión de volver a leer hace poco la nota elevada por la Santa Sede al Gobierno del Uruguay con motivo de haberse dictado la ley de matrimonio civil, nota en la cual se pretende que esa ley desconoce derechos indiscutibles de la Curia eclesiástica, y constituye, además, un agravio a la fe cristiana de los católicos del país.

Finalmente, el constituyente batllista Francisco A. Schinca manifestó en la sesión de la Convención Nacional Constituyente del 28 de agosto lo siguiente:

Yo incurriría en una vulgaridad si repitiera lo que todo el país sabe: si recordara que esa cláusula ha sido elaborada como el fruto de una conciliación o de un convenio entre los dos grandes partidos tradicionales, y es eso lo que explica, señor presidente, que ella contenga, al referirse a los bienes de la Iglesia, una disposición que la colectividad política a la que pertenezco no incluyó jamás entre sus proyectos de reformas al Código de 1830, porque el pensamiento en ella dominante fue siempre adverso a la idea de esa concesión graciosa, que solo ha podido ser justificada en esta Asamblea como un mero acto de equidad, informado por el deseo de hacer menos molesta y menos dura para las conciencias católicas la medida que impone la separación definitiva de la Iglesia y del Estado.

5. El problema de la exoneración de impuestos

Tal como se ha expresado anteriormente, la fórmula transaccional del art. 5.º de la reforma constitucional de 1917 trajo consigo, por un lado, la propiedad por parte de la Iglesia católica de todos los templos construidos, total o parcialmente, con fondos del erario nacional; por otro, la exoneración «de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones». Como se ve, es una disposición amplia, porque no solo beneficia a la Iglesia católica, sino a todos los templos consagrados al culto de las diversas religiones.

El vocablo *impuestos* en la Constitución de 1918 es una voz comprensiva de toda clase de tributos, es decir, lo que modernamente se conoce como *impuestos*, *tasas* y *contribuciones*. En otros términos, el tributo es el género, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones son la especie. Esta distinción

recién fue incorporada en la Constitución uruguaya de 1952, en el art. 297, ordinal 4.º; también la encontramos en los artículos 10 a 13 del Código Tributario, aprobado por decreto-ley del año 1974. Debe precisarse que tanto en la Constitución de 1830 como en la de 1918, los vocablos *contribuciones* e *impuestos* eran sinónimos de toda clase de tributos.

Sobre esta reforma afirma Martín C. Martínez:

Nada se ha hecho fuera del derecho común. Los templos no fueron nunca propiedad del Estado, pues la Iglesia, como lo demostró bien el doctor Gustavo Gallinal en su folleto y en su discurso de la Constituyente, era persona jurídica, jamás confundida con el Estado, según la legislación metropolitana bajo cuya vigencia surgió la Iglesia nacional.

La dispensación de impuestos es análoga a las exenciones que nuestras leyes ordinarias consagran para tantos edificios levantados con fines de cultura. La ley norteamericana de 1913, creando el impuesto general a la renta, exceptúa a todas las corporaciones o asociaciones organizadas con fines religiosos, caritativos, científicos o educacionales cuando ninguna parte de la renta neta de ellos se distrae en beneficio de algún tenedor de acciones o individuo. (Martínez, 1964:197-198)

Este tema de la exoneración de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones merece un análisis más profundo en la actualidad, dada la proliferación de diversas organizaciones religiosas que, notoriamente, tienen un afán de lucro; obtienen importantes beneficios económicos como consecuencia directa de los aportes que generosa e ingenuamente entregan sus fieles, por lo general, angustiados por problemas de salud, de familia, de trabajo. Es pública y notoria la forma como se engaña a las personas, haciéndoles creer que pueden curar o sanar enfermedades en forma milagrosa. Asimismo, se ve cómo estos beneficios económicos se traducen en la compra o construcción de inmuebles costosos, perdiendo la comunidad de recibir aportes tributarios que se necesitan, por ejemplo, para costear el pago de medicamentos y tratamientos médicos.

Se estima conveniente realizar trabajos de investigación académica para comprobar hasta qué punto se justifica en la actualidad esta exoneración tributaria a los templos consagrados al culto de las diversas religiones.

6. Conclusiones

Puede afirmarse que la reforma constitucional de 1917 consolidó el proceso de secularización del Estado uruguayo, el que se venía produciendo en forma sistemática a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Como se ha dicho en forma muy acertada, la separación del Estado y la Iglesia católica ya se había producido en los hechos, como consecuencia de una fuerte influencia de las corrientes liberales, especialmente defensoras de la libertad de pensamiento manifiesta por entonces en los ambientes políticos y universitarios en nuestro país. Ejemplo de ello fue la polémica entre José Enrique Rodó y Pedro Díaz sobre liberalismo y jacobinismo en 1906. Como con acierto decía Rodó, una cosa es ser liberal y otra

muy distinta es ser jacobino, en alusión a la intolerancia de los jacobinos durante la Revolución francesa (1789).

La fórmula aprobada del art. 5.º de la Constitución de 1918, promovida por los constituyentes nacionalistas en la Convención Nacional Constituyente a iniciativa del constituyente nacionalista y liberal Alfredo Vásquez Acevedo, y apoyada por los constituyentes batllistas, permitió que el Estado uruguayo fuera laico y puso así fin a una polémica muy intensa.

El Estado laico uruguayo se ha caracterizado, a partir de la Constitución de 1918, por ser un Estado respetuoso y tolerante con cualquier manifestación religiosa, reservada al fuero íntimo de las personas. Pero por sobre todas las cosas, el Estado laico se ha caracterizado, como sostiene con acierto Gros Espiell, por defender y promover los valores positivos, que «son los valores de la tolerancia, el respeto y la dignidad humana» (Gros Espiell, 2005).

Por su parte, Semino señala que

el Estado laico [...] respeta todas las creencias religiosas y garantiza la libre e igualitaria convivencia de los fieles en el país [...]. Se preocupará también que esos ministros y esas Iglesias puedan realizar —en libertad— todo aquello que se deriva de la fe que profesan. (Semino, 1993:40)

La laicidad del Estado uruguayo, consagrada en la reforma constitucional de 1917, permitió la convivencia pacífica de los uruguayos y el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y educativo con prescindencia de la cuestión religiosa. La Iglesia católica y todas las demás que existen en nuestro país desarrollan sus actividades con la más absoluta libertad, sin que haya habido en ningún momento injerencia alguna por parte del Estado.

La transacción entre los partidos tradicionales en la Constituyente de 1917, que en definitiva fue una transacción entre liberales y católicos, fue una solución definitiva para la cuestión de la separación de la Iglesia y el Estado, poniendo fin al intenso debate que se había generado en nuestro país en la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX.

Referencias bibliográficas

- Acosta y Lara, F. (1918). *Comentarios de la Constitución uruguaya de 1917*. Montevideo: Claudio García Editor.
- Caetano, G. (2011). *La república batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Uruguay (1918). *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente de la República Oriental del Uruguay*, tomos I y IV.
- Gallinal, F. (2016). «La Convención Nacional Constituyente de 1916». En *La Constituyente de 1916*, Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Giudice, R.; González Conzi, E. (1959). *Batlle y el batllismo*. Montevideo: Ediciones Medina.
- Gros Espiell, H. (2003). *Evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- (2005). *Circunstancias*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Jiménez de Aréchaga, J. (1991). *La Constitución Nacional*. Montevideo: Cámara de Senadores, tomo I.
- Martínez, M. C. (1964). «Ante la nueva Constitución». En *Colección de Clásicos Uruguayos*, vol. 48. Montevideo: Biblioteca Artigas.
- Pivel Devoto, J.; Ranieri de Pivel Devoto, A. (1966). *Historia de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Ediciones Medina.
- Ramírez, J. A. (1967). «Dos ensayos constitucionales». En *Colección de Clásicos Uruguayos*, vol. 118. Montevideo: Biblioteca Artigas.
- Semino, M. A. (1993). *Práctica constitucional*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Nota

¹ Doctor en derecho y ciencias sociales. Magíster en educación. Catedrático de derecho constitucional grado 5 de la Facultad de Derecho (Udelar). Director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho (Udelar). Profesor titular de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). Exdecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). Profesor de Derecho de la Función Pública en la Maestría en Derecho Administrativo Económico de la Universidad de Montevideo. Profesor de Derecho Constitucional Comparado en la Maestría de Derecho de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE).