



CALIFICACION JURIDICA DEL ESTADO URUGUAYO EN MATERIA RELIGIOSA *

Eduardo Algorta del Castillo

SUMARIO: I. PRECEDENTES DEL DERECHO ECLESIASTICO URUGUAYO. 1. *Política, Derecho y Religión en el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen*. 2. *Pensamiento institucional artiguista*. 3. *La Constitución uruguaya de 1830*.—II. EL SISTEMA DE DERECHO ECLESIASTICO URUGUAYO DURANTE EL PRIMER PERÍODO CONSTITUCIONAL (1830-1919). 1. *El jurisdiccionalismo y la libertad de la Iglesia*. 2. *El laicismo y la libertad religiosa*. 3. *Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa conforme a la Constitución de 1830*. A. Las normas jurídico eclesiásticas en la Constitución de 1830, B. Las normas constitucionales relativas al fenómeno religioso católico. C. El carácter programático de la declaración de confesionalidad contenido en el artículo 5.º de la Constitución. D. El principio de igualdad jurídica en materia religiosa.—III. EL ACTUAL SISTEMA DE DERECHO ECLESIASTICO DEL ESTADO URUGUAYO. 1. *La evolución del Derecho Constitucional uruguayo y la moderna concepción del Derecho eclesiástico del Estado*. A. La reforma constitucional. B. Las sucesivas reformas constitucionales. C. Sentido actual del Derecho eclesiástico del Estado. 2. *Calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa conforme al actual régimen constitucional*. A. Derecho de libertad religiosa como derecho de la persona humana. B. Los principios informadores del Derecho eclesiástico del Estado uruguayo.—IV. CONCLUSIONES.

I. PRECEDENTES DEL DERECHO ECLESIASTICO URUGUAYO

1. *Política, Derecho y Religión en el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen*

Con el movimiento revolucionario de fines del s. XVIII, el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen comporta el concepto de soberanía nacional y el abandono del principio de confesionalidad. Sin embargo, la versión norteamericana de las nuevas ideas difiere sustancialmente de la francesa, en relación al tratamiento jurídico-civil del fenómeno religioso. En el ordenamiento jurídico norteamericano, el fenómeno religioso recibe una valoración positiva, a través de un régimen de libertad religiosa y de separación entre el Estado y las confesiones religiosas. Por el contrario, la versión francesa de la ilustración reduce lo religioso a lo meramente opinable y se desarrolla en abierta oposición a la Iglesia Católica, atenuada poco más tarde a través del nuevo régimen jurisdiccional instaurado por Napoleón.

Cuando la experiencia del despotismo democrático del período jacobino y del totalitarismo napoleónico se resolvió en los países euro-

* Director de la tesis: Prof. Dr. Carmelo De Diego-Lora. Fecha de defensa: 2.VII.1983.

peos con la restauración del Antiguo Régimen, el liberalismo asumió como legado revolucionario la proclamación de los derechos inalienables que corresponden por igual a todos los hombres, y basándose en ella, intentó limitar el absolutismo regio y defender al individuo contra la arbitrariedad del poder.

Como doctrina ético-política, el liberalismo extendía su ámbito de incidencia a los más diversos sectores de la vida humana. En lo social, promovía el ideal de igualdad entre todos los hombres; en lo económico, defendía la libertad de trabajo y la propiedad privada; en lo político, propugnaba la autonomía del individuo y de la nacionalidad; en lo religioso, postulaba la libertad de conciencia y de culto, como derechos que debía garantizar el Estado, renunciando a todo tipo de confesionalidad para no lesionar los derechos de los ciudadanos que profesaran los más diversos credos o se declararan agnósticos¹.

Sin embargo, a diferencia del liberalismo norteamericano, que optó por una política separatista sensible a las manifestaciones religiosas individuales y colectivas, el liberalismo europeo intentó superar la confesionalidad del Antiguo Régimen en términos de agnosticismo y de ateísmo, salvo muy limitadas excepciones (Bélgica, Polonia, Irlanda) donde las soluciones adoptadas respondieron a una particular coyuntura².

Una particular coyuntura histórica enmarca asimismo el proceso que culminó en la independencia de nuestro país. Uruguay, presente su emancipación en 1808, declara su independencia en 1825, la consolida en 1828 y jura su primera Constitución en 1830. Las ideas que concurren a la formación del espíritu revolucionario llegan a través del Río de la Plata. La Declaración de Virginia y de la Revolución francesa, la configuración del imperio napoleónico, la guerra de la independencia en la Península, la labor jurídico-constitucional de las Cortes de Cádiz, se suceden a un ritmo vertiginoso e influyen decisivamente en la formación del pensamiento constitucional rioplatense.

2. *El pensamiento institucional artiguista*³

Cuando en 1811 se produjo el levantamiento de la campaña orien-

1. Cfr. SPINELLI, *Diritto Ecclesiastico*, Turín 1976, p. 77 s.

2. Cfr. REDONDO, *La Iglesia en el mundo contemporáneo*, Pamplona 1979, I, 90 s.

3. Cfr. LASPLACES, *José Artigas, Protector de los Pueblos Libres*, Madrid 1933; STOETZER, *El pensamiento político en la América Española durante el período de la emancipación (1789-1825)*, Madrid 1966; GROS ESPIELL, *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid 1956.

tal contra las autoridades españolas de Montevideo, una de las cuestiones a resolver consistió en definir las relaciones de la Banda Oriental con las restantes Provincias del Río de la Plata. Los orientales reconocían la existencia de una comunidad interprovincial de hecho, pero sostenían que cada Provincia debía gozar de plena autonomía, hasta que se resolviera expresamente el problema de la distribución de la soberanía y de la creación de un Gobierno Central.

La autonomía revolucionaria de la Banda Oriental se basó en el *pactum translationis*: como consecuencia de los hechos acaecidos en la Península, la soberanía fue reasumida por los pueblos. Por una alianza tácita fueron aceptadas las autoridades porteñas, pero el armisticio de 1811, suscrito por Elío y Buenos Aires, supuso la ruptura de aquella alianza, y los pueblos, reasumiendo su soberanía, se constituyeron como entidad política en Provincia, reconociendo en Artigas su única autoridad⁴.

En el Congreso de Tres Cruces se concreta y define el pensamiento institucional artiguista, que denota una nítida influencia del pensamiento constitucional norteamericano, no sólo respecto a la organización interprovincial sino, para lo que más interesa a nuestro estudio, respecto al tratamiento jurídico-civil del factor religioso. En uno y otro sentido, las fórmulas propuestas por Artigas encontrarán resistencia por parte de los sucesivos gobiernos de Buenos Aires, que procuraban imponer un sistema centralizado, de unidad político-administrativa y de insistente presión regalista.

El artículo 3.º de las Instrucciones del Año XIII establecía que la representación oriental promovería la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable.

El Proyecto de Constitución para la Provincia Oriental nos permite apreciar en términos más precisos el alcance de la propuesta formulada en el Congreso de Tres Cruces. Así se expresa el artículo 2.º del Proyecto:

«Toca el derecho igualmente que el deber de todos los hombres en sociedad adorar públicamente y en ocasiones determinadas, el Ser Supremo, el Gran Criador y Preservador del Universo. Pero ningún sujeto será atropellado, molestado o limitado en su persona, libertad o bienes por adorar a Dios en la manera y ocasiones que más le agra-

4. Cfr. STOETZER, *El pensamiento político en la América española*, cit., pp. 104-108. Señala que «en el Río de la Plata hay innumerables ejemplos para demostrar la vitalidad de la teoría escolástica, especialmente en Montevideo y Buenos Aires». Ver también: ARDAO y C. DE CASTELLANOS, *Artigas. Su significación en los orígenes de la nacionalidad oriental y en la Revolución del Río de la Plata*, Montevideo 1951. NARANCIO, *La Junta de Montevideo y el pensamiento de la Revolución de Mayo*, en «Tercer Congreso Internacional de Historia de América», Buenos Aires 1961, p. 251 s.

de, según le dicte su misma conciencia, ni por su profesión, o sentimientos religiosos, con tal de que no turbe la Paz Pública, ni embarace a los otros en su culto Religioso de la Santa Iglesia Católica».

La influencia del pensamiento artiguista se proyecta en todo el derecho constitucional argentino posterior e inspira la Carta Federal de 1853. En cambio, nuestra Constitución de 1830 se sitúa como un eslabón más de la evolución del pensamiento constitucional auspiciado por el Gobierno de Buenos Aires en la Asamblea de 1813 y desarrollado en los textos constitucionales de 1815, 1817, 1819 y 1826⁵.

3. *La Constitución Uruguaya de 1830*

El texto constitucional, se inicia «En el nombre de Dios Todopoderoso, Autor, Legislador y Conservador Supremo del Universo» y, luego de un breve proemio, desarrolla su Sección I bajo el título «De la Nación, su soberanía y culto», en cinco artículos que se inspiran en la Constitución de Cádiz y en la Constitución Argentina de 1826. Sin embargo, a semejanza de esta última, se aparta del texto gaditano al dedicar una sección especial, con el título «Disposiciones generales» a la proclamación de los derechos individuales.

El artículo 5.º se limita a declarar que «la religión del Estado es la Católica Apostólica Romana», disposición que fue observada por los representantes de Brasil y Argentina que aprobaron el texto constitucional, en cuanto no se refería explícitamente al principio de tolerancia civil que habían recogido la Constitución Brasileña de 1824 y la Constitución Argentina de 1826.

La Sección II hace referencia a la ciudadanía y las siguientes (Sección III a X) se dedican a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, después de establecer que el Estado adopta para su gobierno la forma representativa republicana (art. 13) y delega el ejercicio de su soberanía en los tres clásicos poderes (art. 14).

La Constitución atribuía al Presidente de la República la facultad de celebrar concordatos con la Silla Apostólica; ejercer el Patronato, y retener o conceder pase a las bulas pontificias conforme a las leyes (Artículo 81). El Presidente, antes de entrar a desempeñar el cargo, debía jurar proteger la religión del Estado, observar y hacer observar

5. Sobre la evolución del derecho constitucional rioplatense puede consultarse: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *El Pensamiento Constitucional Hispanoamericano hasta 1830*, Caracas 1951, 5 v, RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes argentinas*, Buenos Aires 1936-1939; LEGÓN Y MEDRANO, *Las Constituciones de la República Argentina*, Madrid 1953; GROSS ESPIELL, *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid 1956.

fielmente la Constitución (artículo 76). A la Alta Corte de Justicia correspondía la decisión de los recursos de fuerza y debía asesorar al Poder Ejecutivo sobre la admisión o retención de bulas y breves pontificios (artículos 97 y 98). Por último, se señalaba que no podían ser electos Representantes o Senadores los clérigos reguladores y los seculares cuando gozaren renta con dependencia del gobierno (artículos 25 y 31).

A su vez, la Constitución de 1830 consagraba en la Sección XI, bajo el título de Disposiciones generales, el derecho a la libre comunicación de los pensamientos (art. 141), el derecho a la libertad de las conciencias (art. 134), el derecho a la libertad de trabajo (art. 146) y de circulación (art. 147), con las limitaciones que pudieran surgir del orden público, del bien público y del derecho de terceros.

Por último, la Constitución declaraba la fuerza y vigor de las leyes que hasta entonces habían regido en el país en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opusieran al texto constitucional, ni a los Decretos y Leyes que expidiera el Poder Legislativo (art. 148), al que correspondía en exclusiva la interpretación y proyección del texto constitucional (art. 152).

II. EL SISTEMA DE DERECHO ECLESIAÍSTICO URUGUAYO DURANTE EL PRIMER PERÍODO CONSTITUCIONAL (1830-1919)

1. *El jurisdiccionalismo y la libertad de la Iglesia*⁶

Una vez constituido el Uruguay en Estado independiente, adquirió un particular relieve el problema de la autonomía de régimen eclesiástico que, desde los orígenes de la revolución, estuvo vinculado al proceso de emancipación, por el hecho de que el territorio de la Banda Oriental integrara la Provincia Eclesiástica de Buenos Aires.

La solución a esta delicada cuestión se enmarca dentro de lo que

6. SALLABERRY, *Diplomacia pontificia en el Uruguay*, en «Razón y Fe», Madrid 1935, pp. 354-379; PIVEL DEVOTO, *Uruguay Independiente*, en VV.AA., «Historia de América y de los pueblos americanos», dirigida por Antonio Ballesteros y Beretta, Barcelona 1949; VARGAS UGARTE, *El episcopado en los tiempos de la emancipación sudamericana*, Buenos Aires 1945; LETURIA, *Relaciones entre la Santa Sede e Hispanoamérica*, 3 v., Caracas 1959-1960; GÓMEZ FERREYRA, *Viajeros Pontificios al Río de la Plata y Chile (1823-1825)*, Córdoba 1970; BRUNO, *La separación eclesiástica del Uruguay*, en «Historia de la Iglesia en la Argentina», Buenos Aires 1974, IX, pp. 296-303; TORNO SANZ, *Historia de la Iglesia*, en vos ingresos por entenderse que era contrario al principio de libertad el que pudiera re-

denominamos «versión jurisdiccionalista» de la Constitución de 1830, que culmina en 1878 con la erección de la Diócesis de Montevideo, objetivo que las autoridades civiles de Montevideo habían perseguido en 1808 y Artigas en 1815.

El Poder Ejecutivo, considerándose heredero del Patronato Regio, reedita las intervenciones del Príncipe Católico del Antiguo Régimen, utilizando a la Iglesia como *instrumentum regni*⁷, actuando otras veces como brazo secular⁸ y ofreciendo las bases para un auténtico jurisdiccionalismo aconfesional⁹.

El resultado de esta nueva versión de unión entre el Trono y el Altar, fue la afectación de los derechos de la Iglesia, la dilatación del establecimiento de una jerarquía eclesiástica autónoma y la sucesión de los conflictos eclesiástico-civiles.

2. *El laicismo y la libertad religiosa*

El jurisdiccionalismo estatal constituyó el puente para la irrupción del laicismo oficial que, incubado en la Constitución liberal de 1830, fue impulsado por una minoría especialmente activa a partir de la misma iniciación republicana del Estado, en base al pluralismo ideológico y religioso que se atribuye a la estructura sociológica de la población como consecuencia de las corrientes migratorias procedentes del Brasil, de la Península, de las Islas Canarias, de Italia y de Francia.

Apenas transcurridos siete años de la erección de la Diócesis de Montevideo, con la Ley de Matrimonio Civil obligatorio se inicia lo que llamamos «versión laicista» de la Constitución de 1830 que altera la tradición legislativa de inspiración confesional que había recogido el Código Civil¹⁰.

Hacia final de Siglo, la Ley de Conventos¹¹ y la promulgación del

7. En cierto sentido fue la política de Oribe durante la Guerra Grande y la pretensión de Flores en 1863.

8. Expulsión de los miembros de la Misión Franciscana por decreto del Poder Ejecutivo de 31 de octubre de 1860.

9. Expulsión de los jesuitas por decreto del Poder Ejecutivo de 29 de enero de 1859.

10. El Código Civil de 1868 estableció un régimen de matrimonio civil subsidiario para los no católicos. El matrimonio entre católicos debía celebrarse conforme a los cánones de la Iglesia Católica, admitidos en la República. El conocimiento de las causas de separación y de nulidad correspondía a la jurisdicción eclesiástica. La Ley de 22 de mayo de 1885 impuso un régimen de matrimonio civil obligatorio y tipificó como delito la acción del ministro religioso que procediera a la celebración del matrimonio religioso sin «que se le haya hecho constar la celebración del matrimonio civil». Las disposiciones de la ley de 22 de mayo de 1885 y del decreto reglamentario (2 de junio de 1885) fueron incorporados al Código Civil en la edición de 1893.

11. Ley de 22 de mayo de 1895, por la cual se disponía que habría de realizarse un

Código Penal¹² constituyen una muestra singular del agnosticismo que impulsaba una legislación de marcado corte jacobino. A partir de entonces, más que la libertad de la Iglesia, es afectada la libertad de los mismos fieles católicos. En efecto, si la ley de matrimonio civil obligatorio atentó contra el derecho de libertad religiosa de los ciudadanos, las leyes de divorcio que la complementan, en la primera década del Siglo XX, afectan radicalmente su libertad meramente civil de contraer un vínculo matrimonial de carácter indisoluble con eficacia jurídico-civil¹³.

3. *Calificación jurídica del Estado Uruguayo en materia religiosa conforme a la Constitución de 1830*

Ha sido frecuente calificar como confesional al Estado uruguayo durante la vigencia de la Constitución de 1830 en base al artículo 5.º En nuestra opinión, el problema de la calificación jurídica del Estado uruguayo en materia religiosa merece un análisis más detenido, que implica la búsqueda de los principios generales de nuestro ordenamiento constitucional relativos a la específica materia religiosa.

Un principio general es una norma que se diferencia de las otras por su posición jerárquica en el ámbito de un concreto ordenamiento positivo y no sólo por su carácter de mayor generalidad. Esa posición dice relación a una sucesión jerárquica en la que se ordenan los diversos principios generales del ordenamiento y depende de la colocación sistemática del grupo de normas, del cual, cada uno de ellos, es extraído¹⁴.

censo de todas las personas que hubieran ingresado a órdenes religiosas, prohibiendo nuevos ingresos por entenderse que era contrario al principio de libertad el que pudiera renunciarse a ella por votos sagrados.

12. Ley de 18 de enero de 1889. Se inspiraba en el Proyecto Zanardelli, omitiendo toda referencia a la religión del Estado: se refería a los cultos tolerados, en general.

13. La Ley de 26 de octubre de 1907 dispuso la disolubilidad del matrimonio por el divorcio legalmente pronunciado, sea en virtud de las causas enumeradas, sea en virtud del mutuo consentimiento de los cónyuges. La ley de 11 de julio de 1910 confirmó al cónyuge la facultad de convertir en divorcio la separación judicial. La ley de 9 de noviembre 1913 introdujo el divorcio por la sola voluntad de la mujer. Todas estas disposiciones fueron incorporadas al Código Civil en la edición de 1914, actualmente vigente. En cuanto a la enseñanza, el Decreto-Ley de 24 de agosto de 1877 había dispuesto la enseñanza de la religión católica en las escuelas públicas, exceptuándose a los alumnos que profesaran otro credo, si sus padres o tutores se opusieran. En los hechos, prevaleció en cambio la orientación laicista que culminó con la Ley de abril de 1909 que prohibió la enseñanza religiosa en las escuelas públicas.

14. Cfr. CAPUTO, *Il problema della qualificazione giuridica dello Stato in materia religiosa*, Milán 1967, p. 142 s. «Los fines de un sistema jurídico —ha observado Jiménez de Aréchaga— son los principios generales sobre los cuales ese sistema jurídico se construye.

A. *Las normas jurídico-eclesiásticas en la Constitución de 1830*

En la Constitución de 1830 podemos encontrar un conjunto de normas que explícitamente se refieren al fenómeno religioso católico, y un conjunto de normas que sólo implícitamente hacen referencia al fenómeno religioso en general.

El primer conjunto normativo comprende la declaración del artículo 5.º, el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede, la serie de *iura maiestaticae circa sacra* (derecho de patronato, *exequatur*, recurso de fuerza, etc.), que se atribuye unilateralmente al Estado e implica un reconocimiento implícito del ordenamiento canónico; la obligación de proteger la religión del Estado, que asume el titular del Poder Ejecutivo en virtud del juramento impuesto por la Constitución para el momento de hacerse cargo de la Presidencia de la República; las incompatibilidades señaladas entre la condición de clérigo regular o secular en dependencia del Gobierno y el derecho a ser elegido para el cargo de Senador o Representante, etcétera.

Todas estas normas tienen como objeto el fenómeno religioso católico, pero no todas se inspiran en idénticos criterios axiológicos. Ni siquiera las incompatibilidades indicadas tienen el mismo fundamento. En el primer caso, el Constituyente inspirándose en un criterio nítidamente liberal, excluye al clérigo religioso, considerando que podría ser impulsado a no actuar imparcialmente en virtud del voto de obediencia que ha profesado; procura tutelar un fin exclusivamente estatal: la independencia del poder político respecto a todo otro tipo de jurisdicción. En el segundo caso, el constituyente se guía por un criterio distinto: salvaguardar la independencia entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. En ninguno de los dos casos el Constituyente procura tutelar un interés religioso sino estatal: internacional uno, nacional otro.

En cambio, la declaración del artículo 5.º y la protección de la religión del Estado se inspiran en un mismo principio, con el cual se relacionan otros principios que es posible extraer de las demás normas que integran el conjunto que estamos analizando. Nos referimos al principio de confesionalidad estatal y al principio de soberanía nacional. No puede decirse que el jurisdiccionalismo estatal en materia religiosa derive de la confesionalidad constitucional, sino más bien que ésta encuentra un límite en aquél, persiguiendo el Constituyente salvaguardar un interés estatal y no religioso.

Pero recordamos otra vez, con Carnellutti, que los principios generales del derecho deben buscarse en el Derecho positivo mismo, y no en los sueños o en las doctrinas de los juristas» (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*. Montevideo 1946, I, pp. 108-109).

El segundo conjunto normativo, en cambio, agrupa una serie de disposiciones constitucionales que sólo implícitamente se refieren al fenómeno religioso —católico y acatólico— y legitiman asimismo las opciones en sentido agnóstico y ateístico.

Así, por ejemplo, la norma contenida en el artículo 132, al declarar que todos los hombres son iguales ante la ley, prescindiendo de toda distinción entre ellos que no se fundamente en sus talentos o virtudes, implícitamente prohíbe toda discriminación basada en un motivo religioso.

Del mismo modo, el derecho a la libre comunicación de los pensamientos, en toda materia —incluida la religiosa— y por cualquier medio, implícitamente consagra la libertad de proselitismo religioso, agnóstico o ateístico; el derecho a la libertad de las conciencias y el derecho a la autonomía de las acciones privadas comportan, de una parte, el derecho a la inmunidad de todo tipo de coacción para adoptar, o no, una actitud fideísta, y de otra, el derecho a la libertad de culto privado; los derechos a la libertad de trabajo y de circulación legitiman el desarrollo de la actividad de los ministros de cualquier culto.

Por tanto, de este conjunto de normas es posible extraer dos principios generales, el principio de igualdad y el principio de libertad, que la misma Constitución proclama en el artículo 130 con carácter programático y los concreta en las normas ya indicadas.

Una vez precisados los principios generales que inspiran las normas que, en nuestra Constitución de 1830, se refieren explícita e implícitamente al fenómeno religioso, es necesario confrontarlos para determinar si es posible referirlos a un sistema unitario que englobe a ambos conjuntos normativos. En otras palabras, es necesario investigar si los principios que hemos individuado —confesionalidad, libertad, igualdad— admiten una ordenación axiológica, es decir, si se ordenan jerárquicamente como informadores de un único sistema de Derecho Eclesiástico, en base a la valoración del fenómeno religioso contenido en las normas de la Constitución de 1830.

Todas estas normas poseen un idéntico rango constitucional, de modo que la solución de las posibles antinomias existentes entre ellas, sólo será posible si se admite una jerarquía material que permita una interpretación sistemática o correctiva¹⁵.

La Constitución de 1830 es una constitución rígida (art. 152s) y sus normas no poseen igual grado de generalidad por el hecho de haber sido dotadas de un igual grado de estabilidad. En otras palabras:

15. Es el planteamiento que sugiere CAPUTO, *ob. cit.*, p. 183 s. Ver también JIMÉNEZ ARÉCHAGA, *ob. cit.*, p. 106 s.

son iguales en el plano formal de su estabilidad, y en esta medida no son susceptibles de abrogación, modificación o derogación por normas que carezcan de un idéntico grado formal; pero pueden ser desiguales en el plano material de su generalidad, y en esta medida han de ceder, en fase de aplicación o de interpretación, ante normas dotadas de idéntico rango formal que ofrezcan además un carácter de mayor generalidad.

cación o de interpretación, ante normas dotadas de idéntico rango formal que ofrezcan además un carácter de mayor generalidad.

Aceptar esta distinción permite afirmar la existencia de una jerarquía material entre las normas constitucionales y distinguir entre normas de derecho constitucional común y normas de derecho constitucional especial o excepcional, que requieren ser armonizadas recurriendo a los procedimientos ordinarios de hermenéutica jurídica. Sin embargo, su posible armonización, a efectos de su interpretación y aplicación, no implica —por sí misma— su posible ordenación en un sistema unitario regido por principios comunes.

En efecto, las normas jurídico-eclesiásticas de la Constitución de 1830 tienen en común su referencia al fenómeno religioso, pero se distinguen como dos conjuntos en virtud de los principios que inspiran cada uno de ellos. Las antinomias existentes, entre el conjunto normativo inspirado en el principio de confesionalidad, y el conjunto normativo inspirado en el principio de libertad, impiden que ambos grupos sean reconducibles a principios comunes.

Por tanto, las normas jurídico-eclesiásticas de la Constitución de 1830 no admiten un orden basado en sus contenidos valorativos que permita integrarlas en un único sistema de Derecho Eclesiástico. Ello no impediría, en cambio, establecer una sucesión lógica a efectos de su interpretación y aplicación, determinando previamente la capacidad de expansión de los principios que inspiran ambos conjuntos normativos.

Así, por ejemplo, la capacidad de expansión del principio de confesionalidad exige determinar la naturaleza jurídica del conjunto normativo del que es extraído, pues sería distinta si se considera que las normas jurídico-eclesiásticas, relativas al fenómeno religioso católico, configuran un derecho especial, singular o privilegiario. En los dos siguientes epígrafes analizaremos esta problemática.

B. *Las normas constitucionales relativas al fenómeno religioso católico*

En la Constitución de 1830 encontramos un conjunto de normas que tienen por objeto el fenómeno religioso católico. Sin embargo,

atendiendo a la estructura interna de esas normas, hemos visto que se inspiran en dos principios distintos: el principio de confesionalidad y el principio de soberanía. Ahora nos corresponde precisar su interrelación a fin de determinar la naturaleza jurídica de este conjunto normativo, así como la eventual expansión o restricción del principio de confesionalidad con vistas a la interpretación e integración del derecho positivo.

En efecto, muy diversas serán las consecuencias si se considera el conjunto normativo, que tiene como objeto el fenómeno religioso católico, como una rama especial del derecho estatal o, por el contrario, como un derecho de excepción.

a) *El conjunto normativo que regula el fenómeno religioso católico constituye una rama especial del Derecho del Estado*

Según esta primera posición, los principios que inspiran las normas relativas al fenómeno religioso constituyen una especificación de los principios comunes a todo el ordenamiento constitucional, en cuanto son proyectados sobre la materia religiosa. El jurisdiccionalismo estatal constituiría una especificación del principio de soberanía nacional, sancionado en el artículo 4.º, en virtud de la declaración formal de confesionalidad que el Constituyente recoge en el artículo 5.º. A su vez, el principio de confesionalidad, que inspira esta última disposición, postergaría la aplicación de los principios de igualdad y libertad en la específica materia religiosa, mediante la configuración de un orden público eclesiástico.

Al constituir una especificación de los principios comunes —soberanía nacional, libertad, igualdad— y no una desviación de los mismos, el principio de confesionalidad extendería su ámbito de incidencia y debería ser tenido en cuenta, como primer principio configurador del Estado en materia religiosa, a la hora de interpretar el texto constitucional y resolver las antinomias que el mismo texto pudiera albergar¹⁶.

Las manifestaciones religiosas no católicas quedarían por tanto reducidas a la esfera meramente privada: inmunidad de todo tipo de coacción en la búsqueda de la verdad religiosa; culto privado sin manifestaciones públicas para las confesiones acatólicas; libertad de proselitismo como desarrollo de la libre comunicación de los pensamientos, en toda materia —incluida la religiosa— y por cualquier medio, pero con responsabilidad, por los abusos que se cometieren en uso

16. Esta tesis ha sido desarrollada por DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 8.ª ed., Milán 1950, p. 7 s.

de tal libertad, con arreglo a la ley, que no podría desconocer los límites del orden público establecido; la libertad para los ministros del culto acatólico, como expresión de la libertad de trabajo y de circulación garantizadas en la Constitución, en cuanto no se opongan al bien público.

Así se explica la observación que hicieron los Plenipotenciarios de Brasil y Argentina al aprobar el texto constitucional uruguayo. En efecto, la Constitución de 1830 no consagraba explícitamente el derecho civil de libertad religiosa, y la fórmula adoptada por el artículo 5.º, al no hacer referencia a la tolerancia civil en materia religiosa, podía ser interpretada en términos de intolerancia.

Aun cuando el principio de confesionalidad constitucional, que inspiraba la norma contenida en el artículo 5.º, impedía que el principio de libertad religiosa se erigiera en primer principio de organización cívica del Estado en materia religiosa, sin embargo, no comportaba necesariamente un régimen de intolerancia religiosa, debido a la *ratio* del sistema instaurado por la Constitución de 1830 que, refractaria a todo tipo de intolerancia, ofrecía argumentos sólidos para considerar lo siguiente: que las normas relativas al fenómeno religioso católico se inspiraban en principios que se desviaban de los principios comunes a todo el ordenamiento y que no comportaban a su vez una especificación de los mismos en materia religiosa.

b) *El conjunto normativo que regula el fenómeno religioso católico constituye un derecho de excepción*

Las normas que tienen por objeto el fenómeno religioso católico revelarían la existencia de una colisión entre los principios que inspiran ese conjunto normativo y los principios configuradores del sistema constitucional. Esta desviación, en cuanto contradice la *ratio* del sistema, crearía para la Iglesia una posición de privilegio material, justificada por razones particulares de carácter histórico¹⁷.

En efecto, en base al principio de libertad, que inspiraba el sistema constitucional de 1830, el fin del Estado es la tutela de los derechos del individuo, y no debe inmiscuirse en las cuestiones de conciencia de los ciudadanos, proclamando la absoluta irrelevancia del fenómeno religioso. Esta irrelevancia no es concebida solamente como indiferencia del Estado hacia los contenidos dogmáticos, sino que el

17. En este sentido se pronuncia D'AVACK, *La qualificazione giuridica dello Stato in materia religiosa e la sua applicazione allo Stato italiano*, en «Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo», I, 1.ª Sec., Milán 1963, p. 279 s.

mismo interés religioso, que impulsa a los individuos a asociarse dando vida a los grupos religiosos, es asimismo irrelevante.

Es por ello que la Constitución de 1830 desarrolla, este principio de libertad, en los derechos de libertad de pensamiento, de libertad de las conciencias, de trabajo y de circulación, pero no ofrece suficientes garantías de derecho de reunión, de asociación y de libertad religiosa. Ignora la existencia de todo cuerpo intermedio entre el individuo y el Estado, y desplaza el fenómeno religioso al mero ámbito privado sin reconocer su relevancia social.

El encuentro de esta perspectiva con el reconocimiento del fenómeno religioso católico, en su aspecto individual e institucional, se resuelve mediante la recepción de un conjunto de normas excepcionales, aplicables únicamente a la Iglesia Católica. La declaración del artículo 5.º no actúa una especificidad de los principios comunes en cuanto proyectados a la materia religiosa: sólo contiene una excepcional consideración del fenómeno religioso católico, justificada por motivos históricos. El principio de soberanía nacional no se vería afectado por el principio de confesionalidad; los resortes jurisdiccionales, que unilateralmente se atribuyen al Estado, permitirían a los poderes públicos salvaguardar la función primordial confiada a la organización estatal: la tutela de los derechos individuales. Los poderes públicos tendrían el deber de intervenir en defensa de los ciudadanos eventualmente afectados por las decisiones de las autoridades eclesiásticas. La Iglesia, único colectivo implícitamente reconocido entre el Estado y los individuos, sufriría de este modo la hipoteca de su libertad y corría el riesgo de ser absorbida en el organigrama estatal.

En orden a la interpretación e integración del derecho, la consideración del conjunto de normas relativas al fenómeno religioso católico como un *ius singulare* no impediría, por sí mismo, la expansión del principio de confesionalidad en que se inspiran. Sin embargo, razones de oportunidad política impulsarían al legislador a prohibir la interpretación analógica del *ius singulare*¹⁸.

Una conclusión distinta y más acorde con la Constitución de 1830, que no contenía normas acerca de la interpretación e integración del texto constitucional, se alcanzaría al considerar la estructura de las normas reguladoras del fenómeno religioso católico. Se trataría de normas carentes de generalidad pero no privadas de abstracción, de las cuales se derivaría para la Iglesia Católica una posición de privilegio no sólo material sino también formal¹⁹.

18. Cfr. D'AVACK, *ob. cit.*, pp. 299-300.

19. Partiendo de la posición doctrinaria de D'AVACK, llega a esta conclusión CAPUTO, *ob. cit.*, p. 159 s.

De admitir este criterio, se seguirían las siguientes consecuencias prácticas:

— la exclusión de la interpretación analógica derivaría de la misma estructura ontológica de las normas relativas a la Iglesia Católica y no de un cálculo de oportunidad política, como en el caso del *ius singulare*. No podrían aplicarse más allá de los casos y del tiempo expresamente previstos.

— De las normas relativas a la Iglesia Católica no podrían extraerse principios generales ni se configuraría un orden público especial relativo a la materia religiosa.

— El principio general válido, en el caso de la constatación de un vacío de derecho, estaría constituido por el *favor libertatis*, y no el *favor religionis*, incluso en el ámbito de relaciones jurídicas referentes a la Iglesia Católica ²⁰.

C. *El carácter programático de la declaración de confesionalidad contenida en el artículo 5.º de la Constitución*

Hasta ahora hemos considerado la existencia de normas jurídico-eclesiásticas. Estas poseen un idéntico rango formal y son susceptibles de agruparse en dos conjuntos normativos en base a los principios en los que se inspiran.

La solución de las posibles antinomias, derivadas del distinto contenido valorativo del fenómeno religioso ofrecido por esas normas, nos exigió investigar si en el texto constitucional era posible determinar una jerarquía material. Una vez que llegamos a una respuesta afirmativa, en base a esa jerarquía material que ofrecen las normas constitucionales, advertimos que no es posible ordenarlas en un sistema unitario de derecho eclesiástico constitucional, por lo que distinguimos un derecho común y un derecho especial, singular o privilegiado —según la perspectiva adoptada—, aplicable al fenómeno religioso católico.

Por último, en base a la mayor o menor expansión de los principios contenidos en las normas relativas al fenómeno religioso católico, señalamos la posibilidad de establecer un orden lógico a efecto de la interpretación e integración del derecho positivo.

Todo este desarrollo partía del presupuesto de la existencia de normas jurídico-eclesiásticas en el texto constitucional; de que se atribuya carácter vinculante a la declaración contenida en el artículo 5.º;

20. Cfr. CAPUTO, *ob. cit.*, p. 172 s.

y de referir implícitamente al fenómeno religioso las normas que concretaban los derechos de libertad.

Sin embargo, es preciso verificar la existencia de ese presupuesto, que desaparecería de considerar la declaración del artículo 5.º un mero principio programático, lo que llevaría a ponderar la irrelevancia del fenómeno religioso conforme al desarrollo de los derechos de libertad ofrecido por la Constitución.

La confesionalidad se manifiesta al declarar la religión católica como religión del Estado, es decir, al asumir el credo de la mayoría como ideal y exigencia de la conciencia y de la vida colectiva y, además, al declarar que la actividad legislativa y administrativa del Estado se desarrollará en armonía con los principios del catolicismo, respetando las exigencias de la Iglesia Católica.

Al haber sido superada la concepción clásica conforme a la que la religión del Príncipe era la religión del Estado, la confesionalidad constitucional debía buscar otro fundamento, que lo encontraría en la creencia religiosa de la mayoría de los ciudadanos, para favorecer sus sentimientos, institutos e iniciativas religiosas. En el caso de declarar formalmente que la religión católica era la del Estado, éste debía inspirar en el Magisterio de la Iglesia sus estructuras políticas, jurídicas y sociales ²¹.

La dificultad estriba en precisar si esa exigencia vinculaba jurídicamente a los poderes públicos en virtud de una declaración constitucional de confesionalidad. En nuestro caso: determinar el alcance jurídico de la declaración contenida en el artículo 5.º.

Esto nos lleva a distinguir entre una mayoría política que ofrece sus directivas a la vida de la nación —sin pretender crear un vínculo jurídico entre la estructura constitucional del Estado y su programa— y una mayoría que impone tal vínculo. Pero ésta es una cuestión más política que jurídica, que se resuelve al determinar lo que la voluntad de la mayoría puede imponer a la minoría, y al precisar los límites del querer de aquella mayoría mediante la recepción de los derechos de libertad ²².

Esta opción fundamental, exigida por la distinción entre política y derecho, fue asumida por los Constituyentes de 1830 en clave jurisdiccional-liberal: atribuir unilateralmente a los poderes públicos los resortes jurisdiccionalistas como proyección del principio de soberanía.

21. Cfr. ALLORRIO, *L'atea educatore*, en «Giurisprudenza italiana», Turín 1949, IV, 37 s.; DEL GIUDICE, *ob. cit.*, p. 88 s.; CHECCHINI, *Stato e Chiesa dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, en «Scritti giurici e storici-giuridici», Padua 1958, III, p. 193.

22. Cfr. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 202.

nía nacional, y omitir todo tipo de garantías constitucionales a la religión católica.

En el epígrafe anterior analizamos detenidamente el progresivo vaciamiento de la fórmula de confesionalidad constitucional y, en razón proporcionalmente inversa, la progresiva acentuación del jurisdiccionalismo estatal.

La Constitución de 1830 alcanza un punto muy significativo en la evolución del pensamiento constitucional hispanoamericano. En efecto, recoge en el artículo 5.º una fórmula extremadamente vaga, cuyo contenido es confiado a los poderes públicos. Estos encuentran un límite para su actividad en las normas que garantizan la libertad de las conciencias, la libertad de pensamiento, la libertad de trabajo y la libertad de circulación. Todas estas normas desarrollan el principio de libertad contemplado expresamente en el artículo 130, que se erige en primer principio de organización civil.

Sin embargo, el principio de libertad, como primer principio informador de un eventual sistema de derecho eclesiástico constitucional, no encuentra su fundamento en un verdadero y propio derecho de libertad religiosa. En efecto, el derecho a la libre comunicación de los pensamientos en toda materia, incluida la religiosa, sienta las bases para el reconocimiento de la libertad de proselitismo de signo religioso, agnóstico o ateuístico; el derecho a la libertad de las conciencias y a la autonomía de las acciones privadas, garantiza la legitimidad de las opciones en sentido religioso (católico y acatólico) y de la manifestación privada de las mismas (culto privado). Pero al no consagrar explícitamente el derecho de libertad religiosa, la expansión del principio de libertad no importaba el reconocimiento de los grupos religiosos ni ofrecía garantías constitucionales al culto público de las distintas confesiones.

La única excepción en este último sentido era la religión católica y la Iglesia, en virtud de la declaración del artículo 5.º. No obstante, la vaguedad de la fórmula adoptada y el arsenal jurisdiccionalista confiado al Estado, acabarían por constreñir la libertad de la misma Iglesia, al mismo tiempo que no ofrecían garantías constitucionales a la libertad religiosa de sus fieles.

De este modo se abría el campo a una extraña paradoja. La Constitución ofrecía un régimen de tolerancia para el fenómeno religioso no católico, coherente con la doctrina tradicional católica, que no se basaba, en cambio, en ésta, sino en el principio de libertad, tal como era desarrollado en el texto constitucional. La paradoja, a la que nos referimos, consistía en que también el fenómeno religioso católico, usando una terminología acuñada por la Iglesia, devenía tolerado por el Estado en un grado mayor, lo que justificaba su actitud jurisdiccio-

nalista en defensa de la soberanía nacional y de los derechos individuales.

En nuestra opinión, la declaración del artículo 5.º, interpretada a la luz de los principios informadores del sistema constitucional, comportaba tan sólo una declaración de hecho, similar a la contenida en el Concordato napoleónico de 1801, de la que se distinguía por estar contenida en un texto nacional y no internacional y, por ello mismo, resultar aún menos vinculante de la actividad estatal²³.

En la medida que los poderes públicos desarrollaran su actividad en conformidad con los principios católicos, se configuraría un Estado esencialmente confesional. Así ocurrió efectivamente en el primer período de vigencia de la Constitución de 1830, durante el cual el Estado uruguayo pudo ser calificado como confesional desde el punto de vista formal, sustancial y sociológico. Pero no tardó en operarse un distanciamiento entre el hecho y el derecho, prescindiendo del aspecto formal de la declaración de confesionalidad constitucional, susceptible de ser considerada como meramente programática y jurídicamente no vinculante.

En un segundo período, se acentuó la actitud jurisdiccionalista del Estado, lo cual produjo una seria restricción de la libertad de la Iglesia y sirvió de puente para que, en un tercer período, que condujo a la reforma del texto constitucional, alcanzara un singular relieve una actitud oficial laicista, que afectó seriamente la libertad religiosa de los fieles católicos.

La ausencia de un tratamiento específico del fenómeno religioso, en la Constitución de 1830, nos impide encontrar en ella un sistema de derecho eclesiástico y, en consecuencia, calificar, desde el punto de vista jurídico, al Estado uruguayo en materia religiosa. Cabría, sin embargo, una calificación política, que consistiría en calificarle como un Estado jurisdiccional liberal.

En cambio, si se considera no sólo el texto constitucional, sino el íntegro ordenamiento positivo uruguayo, la calificación jurídica del Estado en materia religiosa resultará que fue variando conforme avanzaba el siglo XIX, y se transformaba el Estado, inicialmente confesional y tolerante del fenómeno religioso acatólico, en un Estado laicista tolerante, paradójicamente hablando, del fenómeno religioso en general, católico y acatólico.

En nuestra opinión, ninguna de las dos versiones —jurisdiccio-

23. En la doctrina italiana ha sido punto de referencia obligado la tesis de Arturo Carlo Jemolo acerca del carácter meramente programático del artículo 1.º del Statuto Albertino. Cfr. JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1. dello Statuto*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1913, II, p. 249.

nalista y laicista— de la Constitución de 1830 exceden el marco jurídico constitucional, si se admite la tesis propuesta acerca del valor jurídico no vinculante de la declaración contenida en el artículo 5.º Una y otra versión nos conducen al nuevo siglo y al nuevo texto constitucional; éste se aparta de la concepción liberal de la Constitución de 1830 para ofrecer un tratamiento específico del fenómeno religioso y permitir en adelante la construcción de un sistema de derecho eclesiástico constitucional.

Sin embargo, antes de terminar este capítulo, nos detendremos a analizar el principio de igualdad jurídica en materia religiosa y su relación con la confesionalidad del Estado, vigente en nuestro país durante el primer período constitucional, en base a normas de ley ordinaria y no, como hemos pretendido demostrar, del mismo texto constitucional.

D. *El principio de igualdad jurídica en materia religiosa*

El principio de igualdad jurídica está contemplado implícitamente en el artículo 130 y recibe un desarrollo concreto en el artículo 132 de la Constitución de 1830.

La última disposición citada, al declarar que todos los hombres son iguales ante la ley, prescindiendo de toda distinción entre ellos que no se base en sus talentos y en sus virtudes, implícitamente prohíbe toda discriminación basada en motivos religiosos.

Esta norma permite hablar del principio de igualdad jurídica como uno de los principios comunes informadores de todo el sistema constitucional. Sin embargo, la norma del artículo 132 resulta específicamente derogada por las normas que regulan la concesión de la ciudadanía y su ejercicio.

En efecto, la Constitución de 1830 no atribuye, sin embargo, a todos los hombres el mismo *status* político, al distinguir entre ellos varones y mujeres, libres y esclavos, independientes y dependientes, cultos y analfabetos. Es decir, todos los hombres son iguales ante la ley, pero no lo son ante la misma Ley Fundamental del Estado, que opera una *capitis diminutio* político civil, en base a características no contempladas en la norma del artículo 132: sexo, posición social, económica y cultural.

El régimen establecido en estos términos constituye una nueva señal característica de la concepción liberal acogida por el Constituyente de 1830. El fenómeno religioso es absolutamente irrelevante para distinguir entre hombres y ciudadanos o entre estos últimos. En cambio, características no contempladas en la norma del artículo 132

conducen, al constituyente, a negar o suspender el ejercicio de la ciudadanía.

El factor religioso era asimismo irrelevante en el primer período constitucional, en virtud de la uniformidad de la población desde el punto de vista religioso. Sin embargo el aluvión migratorio no tardó en plasmar un auténtico pluralismo cristiano y, más tarde, religioso. Fue entonces cuando la uniformidad perdida se intentó alcanzar contraponiendo variedad a igualdad y exigiendo un forzado igualitarismo. La irrelevancia del fenómeno religioso postulada en la Constitución se proyectó sobre la legislación confesional del primer período. En un primer momento se resolvió en términos de libertad religiosa (Código Civil, Decreto-Ley de Educación común), pero más tarde se transformó en términos de igualitarismo (Ley de matrimonio civil obligatorio) y de agnosticismo (prohibición de enseñanza religiosa en las escuelas públicas).

El germen laicista cobijado en la concepción liberal de la Constitución de 1830 se desarrolló también en aras del principio de igualdad. Sin embargo, de la misma forma que la Constitución de 1918 acabó con la *capitis diminutio* político civil que consagraba el texto reformado, al proclamar también, como primer principio informador del derecho eclesiástico del Estado, el principio de libertad religiosa, permitió un auténtico desarrollo del principio de igualdad jurídica; se superaría, de este modo, la *capitis diminutio* civil que la legislación laicista del último período impuso a los creyentes de cualquier confesión religiosa.

III. EL ACTUAL SISTEMA DE DERECHO ECLESIASTICO DEL ESTADO URUGUAYO

1. *La evolución del Derecho Constitucional Uruguayo y la moderna concepción del Derecho Eclesiástico del Estado*

A. *La reforma Constitucional de 1917*

a) *La nueva redacción del artículo 5.º de la Constitución*

En la segunda sesión de la Comisión de Constitución de la Honorable Convención Nacional Constituyente, realizada el día 13 de diciembre de 1916, «por indicación del Dr. Manini Ríos se determinó

tratar en la reunión del sábado 16 del corriente el artículo 5.º de la actual Constitución»²⁴.

El Dr. Hugo Antuña, en la sesión del 16 de diciembre, manifestó, consecuente con la actitud de la Unión Cívica antes del 30 de julio, que no debía llevarse a cabo la reforma en los términos planteados considerando que, aún no siendo perfecta la Constitución vigente, no era incompatible con la felicidad nacional, siempre que fuera interpretada en sus justos términos.

Los doctores Frugoni, Manini Ríos y Díaz, sostuvieron la necesidad de la reforma y fueron presentadas las siguientes fórmulas:

Del Doctor Frugoni (Partido Socialista):

«El Estado no tiene religión. Las religiones deberán ajustarse a las leyes generales de la República. Los bienes eclesiásticos de origen nacional pasarán al dominio del Estado, que los destinará a fines de utilidad pública. No se podrá otorgar subsidios oficiales a ninguna Iglesia, congregación o colegio donde se de enseñanza religiosa.»

Del Doctor Prando (Partido Herrerista):

«Queda absolutamente garantizada la libertad de conciencia en todo el territorio de la República. El Estado no profesa religión alguna. En materia de cultos habrá completa libertad, sin otras limitaciones que las impuestas por la moral y las buenas costumbres. El Estado reconoce a la Iglesia Católica la propiedad de los templos destinados a su culto que hubieran sido construidos total o parcialmente con bienes del Estado.»

Del Partido Nacionalista:

«Todos los cultos son permitidos en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia católica el dominio de todos los templos que hayan sido construidos total o parcialmente con fondos del erario nacional. Declara también exentos de toda clase de impuestos los bienes destinados o consagrados al culto de las diversas religiones.»

Del Doctor Manini Ríos (Partido Colorado Colegialista):

«El Estado no tiene religión. Es libre el ejercicio de todos los cultos en el territorio de la República.»

24. *Actas de la Comisión de Constitución de la Honorable Convención Nacional Constituyente*, Montevideo 1918, p. 1 s.

Del Doctor Blengio Rocca (Partido Colorado Anticolegialista):

«Queda absolutamente garantizada la libertad de conciencia en todo el territorio de la República. El Estado no profesará religión alguna. En materia de cultos habrá completa libertad, sin otras limitaciones que las impuestas por la moral y las buenas costumbres. El Estado reconoce a la Iglesia Católica el usufructo de los templos destinados a su culto que hubieran sido construidos total o parcialmente con fondos del erario nacional.»

Presentadas estas iniciativas, se inicia el debate acerca del mantenimiento del artículo 5.º. Sometido el punto a discusión, triunfa la negativa con 12 votos sobre 15.

En la sesión del 19 de diciembre de 1916 se procede a la votación de las distintas fórmulas presentadas. Triunfa la presentada por el Partido Nacionalista, que había sido modificada a instancia del Dr. Washington Beltrán. Fue sometida a votación dividida en dos partes:

La primera decía:

«Todos los cultos son permitidos en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido construidos total o parcialmente con fondos del erario nacional.»

La segunda parte decía:

«Declara también exentos de impuestos los bienes destinados o consagrados al culto de las diversas religiones.»

Las fórmulas habían sido sometidas a votación en relación al «fundamento de las mismas y no los detalles». En la sesión número 5 de la Comisión de Constitución, realizada el 21 de diciembre de 1916, a propuesta del Dr. Rodríguez, se decidió encargar a una Comisión, formada por el Dr. Alfredo Vázquez Acevedo y el Dr. Díaz, la redacción de las modificaciones al artículo 5.º de la Constitución. La Comisión presentó la enmienda en la sesión siguiente, 23 de diciembre de 1916, en los siguientes términos:

«Todos los cultos religiosos son permitidos 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 constituidos con fondos del erario nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimien-

tos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los bienes consagrados al culto de las diversas religiones.»

En la discusión de la fórmula surgen algunas modificaciones. A propuesta del Dr. Beltrán se cambia la palabra «permitidos» por la palabra «libres». Asimismo, el Dr. Berro señala que los únicos bienes exentos de impuestos serán los templos. Sometida a votación el proyecto por incisos, se aprobó la siguiente redacción:

«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 sólo 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 al culto de las diversas religiones.»

Con esta redacción, el artículo 5.º será posteriormente recibido en el Pacto de los Partidos. Este resolverá la labor encomendada a la Convención Constituyente, y dará origen a un nuevo proyecto constitucional.

b) *Democratización del sistema constitucional*

El Proyecto es acompañado por un informe de la Comisión de Constitución que lo presenta como «el fruto de un acuerdo constitucional efectuado por los representantes de las dos mayores fuerzas políticas del país», cuya aprobación comportaría «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»²⁵.

El nuevo texto constitucional, promulgado definitivamente el 13 de enero de 1918, mantiene la misma sistemática de la Constitución de 1830, introduciendo una nueva Sección dedicada al Consejo Nacional de Administración. En la Sección I, titulada «Dé la Nación y su soberanía», se introducen dos cambios. En primer lugar, la supresión

25: *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Nacional Constituyente*, Montevideo 1918, p. 26.

de la referencia al culto en el título de la Sección. En segundo lugar, el artículo 5.º recibe la nueva redacción y contiene la definición del Estado ante el fenómeno religioso.

Por su parte, la Sección XI, «Disposiciones Generales», de la Constitución de 1830, en el nuevo texto constitucional aparece como Sección XII: «Derechos y garantías», e incorpora una nueva disposición, el artículo 173 que, como sucederá con el nuevo artículo 5.º, se mantendrá en las sucesivas reformas constitucionales²⁶.

La Constitución de 1918 introdujo otras reformas: democratizó las normas anteriores respecto a la ciudadanía, ofreció garantías constitucionales al sufragio, reservó a la ley el reconocimiento del voto femenino, sustituyó la fórmula del artículo 13, relativa a la forma representativa republicana de gobierno, por «forma democrática representativa», aportó las enmiendas indispensables para la reorganización de los poderes públicos e incorporó un nuevo concepto de servicio público (art. 100).

c) *Superación de la concepción liberal-individualista del Estado*

La evolución posterior del Derecho Constitucional se desarrollará en dos nítidas vertientes: la *política*, en su fluctuante concepción colegialista-presidencialista, con el fin de plasmar un adecuado control político al ejercicio del poder, que se manifestará en las sucesivas formas constitucionales de integrar el Poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales y hasta los directorios de los servicios descentralizados y entes autónomos; la *jurídica*, hacia la consolidación de un moderno Estado social de Derecho.

Aquí radica la importancia de estudiar el derecho eclesiástico uruguayo dentro del más amplio análisis de la evolución de su derecho constitucional.

La Constitución de 1918 no alcanzó a plasmar la reforma institucional de corte neoliberal, que venía operándose en el país, más que en muy contados aspectos: extensión de la ciudadanía, previsión del sufragio femenino, explícita mención de la forma democrática de gobierno, incipiente concepto de servicio público constitucionalizando una moderna concepción acerca de los fines del Estado aún poco definida. Sin embargo, aun cuando mantiene el concepto de libertad indiferenciada propio del liberalismo abstencionista, acoge específicamente el concepto de libertad religiosa y contempla la existencia de

26. El artículo 173 de la Constitución de 1918 establece que «la enumeración de derechos y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno».

sujetos no sólo individuales sino también colectivos, que vienen a ser constitucionalmente tutelados en el ejercicio de sus derechos.

No en vano la redacción de los artículos 5.º y 173 es mantenida inalterada en las sucesivas reformas constitucionales (1934-1942-1952-1967), aunque la interpretación de la regulación jurídico-civil del fenómeno religioso se enriquezca con la incorporación de nuevos principios constitucionales, que permitirán la elaboración de un sistema jurídico eclesiástico que, sin llegar a constituirse de modo independiente del Derecho Público estatal, goza ante él de una adecuada autonomía, en virtud de la materia específicamente regulada y de sus principios informadores.

B. *Las sucesivas reformas constitucionales*

a) *La nueva sistemática del texto constitucional*

La Constitución de 1934 ofrece una nítida diferencia respecto a los textos anteriores. En primer lugar, el esquemático texto de 1830, reducido a asegurar el funcionamiento de los tres poderes públicos, adquiere en la reforma de 1934 un amplio desarrollo: 284 artículos y 12 disposiciones transitorias. En segundo lugar, el texto constitucional recibe en 1934 una nueva sistemática que será recogida en las tres reformas posteriores. Así sucederá con la Sección II que, con el título «Derechos, deberes y garantías», reproduce en su primer capítulo las normas correspondientes a la Sección XII de la Constitución de 1918, añadiendo la proclamación de los derechos de reunión y de asociación (artículo 37 y 38; 38 y 39 de la Constitución vigente). En el segundo capítulo de la Sección II, la Constitución de 1934 recoge la nueva concepción de los derechos de libertad, entre los cuales hemos de destacar el derecho de los padres a la educación de sus hijos (artículo 40; 41 en la Constitución vigente) y el derecho a la libertad de enseñanza (artículo 59 a 62; 68 a 71 en la Constitución vigente).

Cuando en 1942 se lleva a cabo una nueva reforma constitucional, será mantenida la estructura de la Carta de 1934, al mismo tiempo que se incorpora la norma del artículo 282 (332 en la Constitución vigente), que establece: «Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas».

b) Consolidación del Estado de Derecho

En la Constitución de 1952²⁷ se sustituye la Presidencia de la República por un Consejo Nacional de Gobierno. Los capítulos relativos a la soberanía nacional, a los derechos, deberes y garantías difieren poco del texto anterior. Se da en cambio un nuevo paso hacia la consolidación del Estado de Derecho. Además de la nueva fórmula, que concreta la responsabilidad del Estado en razón de actos cumplidos por sus funcionarios, cabe destacar:

— el mantenimiento del sistema precedente de la Constitución de 1830 según el cual los miembros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por la Asamblea General con total exclusión del Poder Ejecutivo.

— la nueva delimitación para la declaración de inconstitucionalidad de las leyes: se admite que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad por vía de acción o por vía de excepción, y se extiende la posibilidad de esta declaración a los decretos de los gobiernos departamentales que tengan fuerza de ley, en los límites de su competencia territorial.

— la institución efectiva del Tribunal de lo Contencioso administrativo y la reglamentación de los diversos recursos contra los actos administrativos.

La Constitución de 1967 por último, inspira su filosofía en la afirmación de las instituciones democráticas. El texto ofrece pocas diferencias respecto al anterior en cuanto a las vías ya transitadas hacia la configuración del Estado de Derecho. En cambio, es abandonada la idea colegialista como la más eficaz para alcanzar un eficaz control político del poder.

La Constitución elimina el Consejo Nacional de Gobierno y restablece el régimen presidencial, adecuándolo a la necesidad de fortalecer sus facultades de órgano coordinador de la economía nacional; precisa la responsabilidad política, acelera los trámites parlamentarios y establece una más estricta fiscalización de los entes autónomos y servicios descentralizados. Se elimina el régimen de cargos por sistema de reparto en la integración de los Consejos de Administración y Directorios de los servicios públicos. Se aumenta el número de Ministerios y se distribuye la competencia entre los mismos, surgiendo la figura del Consejo de Ministros²⁸.

27. Véase COUTURE, *La Constitution uruguayenne de 1952*, Extrait de «Cahiers de Législation et de Bibliographie juridique de L'Amérique Latine», Nos. 11-12, Paris s/f.

28. Véase REAL, *Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967*, en AA. VV., «Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del Siglo XX», Madrid 1969, III, p. 179 s.

C. *Sentido actual del Derecho Eclesiástico del Estado*

En algunos países, como en el nuestro, la separación de la Iglesia y el Estado fue interpretada como lógica consecuencia de la concepción liberal que reducía el fenómeno religioso al mero ámbito de la conciencia individual. Por tanto, aquellas normas estatales que garantizaban la no intervención del Estado en la esfera reservada a la autonomía de los individuos, fueron consideradas como disposiciones de Derecho Común.

En nuestra opinión, a partir del texto constitucional de 1918 es posible determinar la existencia de un conjunto de normas que superan la concepción liberal del fenómeno religioso y del fenómeno jurídico que caracterizó a nuestra Primera Carta Fundamental.

La Constitución de 1918 hace referencia expresa al fenómeno social religioso, sin limitarse a tutelar genéricamente la libertad de conciencia y de culto, como se intentó por algunos sectores que propugnaban la reforma.

El derecho eclesiástico, a diferencia de otras ramas del derecho que integran necesariamente el ordenamiento jurídico estatal —derecho civil, derecho penal, derecho procesal—, surge a la existencia en virtud de una opción política del constituyente que considera necesario regular jurídicamente las manifestaciones del fenómeno religioso²⁹.

Esa opción política se reflejaba en todos los proyectos de reforma sometidos a la discusión de la Convención Nacional Constituyente de 1917, pero contenían soluciones dispares en cuanto al modo de tratar jurídicamente el fenómeno religioso. Entre ellos prevaleció la fórmula del Partido Nacional que, considerando el fenómeno religioso en su estricta dimensión de factor social, dejó su contenido material al libre juego de sus sujetos natos (libertad religiosa) y limitó la competencia del Estado sobre las manifestaciones religiosas susceptibles de tratamiento jurídico civil, mediante una acotación formal de índole jurídica del fenómeno religioso (laicidad).

De este modo, el conjunto de normas jurídico-estatales que hacen referencia al fenómeno religioso constituyen el Derecho Eclesiástico del Estado, que se destaca en el ordenamiento jurídico civil como la expresión jurídica del Estado democrático que elige la vía del Derecho, y al derecho se somete, para regular el fenómeno religioso —en

29. Cfr. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 23.

cuanto se manifiesta en el ámbito de su soberanía como un factor social— en régimen de positiva libertad³⁰.

2. *Calificación jurídica del Estado Uruguayo en materia religiosa conforme al actual régimen constitucional*

A. *El derecho de libertad religiosa como derecho de la persona humana*

En nuestro derecho constitucional, la reforma de 1918 ofreció con el artículo 173 (72 en la Constitución vigente) una nueva concepción de los derechos de libertad. Aunque no se refirió expresamente al derecho de libertad religiosa, ofreció el fundamento a su tutela específica, tal como desde entonces viene concretada en el artículo 5.º de la Constitución.

En la medida en que el Estado encuentra su correcta identidad a la luz y servicio de la persona humana, por ser a ella inherentes la dignidad y libertad como realidades preeminentes respecto de la organización estatal, el principio de libertad religiosa, como principio de configuración civil, depende en su fundamento y significado del derecho de libertad religiosa. Y aunque la Constitución nacional no se refiere explícitamente al derecho de libertad religiosa, es posible analizar el objeto del mismo en base a otros textos jurídicos que integran el ordenamiento positivo vigente: la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, aprobada como recomendación por la IX Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948 y la Declaración Universal de los derechos humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948³¹.

La Declaración Americana, después de proclamar la igualdad de todas las personas ante la ley y de reconocerles todos los derechos y deberes, los que contempla sin distinción de credo (art. 2), expresamente declara que «toda persona tiene el derecho de profesar libremente una creencia religiosa y de manifestarla y de practicarla en público y en privado (art. 3).

30. Cfr. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español*, en AA.VV., «Derecho Eclesiástico del Estado Español», cit., p. 185 s.

31. Cfr. MARTINS, *La protección internacional de los derechos esenciales del Hombre*, en AA.VV., «Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del Siglo XX», cit., II, p. 38 s.

Por su parte, la Declaración Universal distingue específicamente la libertad de pensamiento, de conciencia, y de religión; y declara que «este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia (art. 18).

Ahora bien, como ha sido puesto de relieve, «libertad de pensamiento, libertad de las conciencias y libertad religiosa, son tres libertades distintas, aunque relacionadas; en cuanto son jurídicas, no tienen por objeto la interioridad de la persona —lo cual escapa al Derecho—, sino el hecho de que ésta viva y se comporte externa y socialmente de acuerdo con su pensar, su conciencia y su fe religiosa. Derechos no absolutos o ilimitados, sino con los límites que señala el artículo 29.2: la moral, el orden público y los derechos y libertades de los demás»³².

Se trata de tres libertades que poseen una raíz común, la naturaleza y dignidad de la personalidad humana, pero es posible distinguir las en razón de su objeto propio. Sin embargo, es frecuente confundirlas cuando se contemplan desde la perspectiva de lo que poseen en común, prescindiendo de la consideración de su objeto específico. En consecuencia, la fe religiosa es concebida como equivalente a una mera actitud ideológica o ética, reducción sólo en parte comprensible por el hecho de que la actitud específicamente religiosa suele traducirse, para quien profesa un credo determinado, en una concepción del hombre, el mundo y la vida, con sus derivadas éticas y hasta estéticas³³.

En nuestro ordenamiento positivo, es posible determinar la autonomía de estos tres derechos, cuyo tutela específica se concreta en distintas normas constitucionales: el artículo 5.º garantiza específica-

32. HERVADA-ZUMAQUERO, *Textos internacionales de derechos humanos*, Pamplona 1978, p. 148, n. 258.

33. Sobre la protección jurídica de la libertad religiosa puede consultarse: BELLINI, *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, en AA.VV., «Teoria e prassi della libertà di religione», Bolonia 1975, p. 103 s.; Id., *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, en AA.VV., «Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico», Bolonia 1974, p. 1095 s.; CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, Bari 1973; Id., *Società moderna e diritti di libertà*, en AA.VV., «Teoria e prassi delle libertà di religione», cit., p. 23 s.; Id., *Religione, ateismo, analisis giuridica*, en AA.VV., «Individuo, gruppi...», cit., p. 1179 s.; CODEVILA, *Stato e Chiesa nell'Unione Sovietica*, Milán 1972; Id., *Libertà religiosa e dissenso nei paesi comunisti europei*, en «Il diritto ecclesiastico», Milán 1978, I, p. 620 s.; D'AVACK, *Tratatto di diritto ecclesiastico*, 2.ª ed., Milán 1978, p. 445 s.; DE LA HERA, *Pluralismo y libertad religiosa*, Sevilla 1971; FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milán 1958; LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bolonia 1978; RAVA, *Verifica dei problemi residui e dei problemi nuovi in tema di libertà religiosa*, en AA.VV., «Individuo, gruppi...», cit., p. 7 s.; VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico Español*, cit., p. 236 s.

mente el derecho de libertad religiosa, el artículo 10 el derecho de libertad de las conciencias y el artículo 29 el derecho de libertad de pensamiento.

Como derecho fundamental, el derecho de libertad religiosa pertenece a toda persona humana, cualquiera sea la actitud que ésta adopte ante el problema religioso, incluso cuando se decida por la negación de lo trascendente y se inscriba en una postura ateística activa. Esto no significa, en cambio, que el agnosticismo y el ateísmo constituyan manifestaciones religiosas garantizadas por el derecho de libertad religiosa en paridad de condiciones respecto de las actitudes fideístas. Pero tampoco significa que la Constitución reconozca y garantice exclusivamente estas últimas y que las actitudes agnósticas y ateístas carezcan de toda garantía constitucional.

Sin embargo, la fe religiosa, en cuanto tal, constituye un objeto distinguible en el ámbito de la racionalidad y conciencia de la persona humana y, como tal, constituye la materia específica del derecho de libertad religiosa, que debe distinguirse de aquella que es propia de los derechos de libertad de pensamiento y de las conciencias.

El objeto específico del derecho de libertad religiosa comprende la libertad del acto de fe, que protege aquel valor por el que toda persona resuelve por sí misma su relación con Dios, y la libertad del culto religioso, que protege la libre manifestación de la religión —en forma individual, asociada o institucional, pública y privada— su libre predicación, enseñanza, observancia y culto³⁴.

La norma del artículo 72 exige la garantía de los dos momentos comprendidos en el objeto del derecho de libertad religiosa, que es reconocido por igual a todas las personas. Sin embargo, el artículo 5.º de la Constitución garantiza exclusivamente la libertad de culto religioso como segunda instancia del derecho de libertad religiosa.

Este mismo criterio inspiró al Codificador penal cuando en 1934 dedica, bajo el título correspondiente a los delitos contra la libertad, un capítulo que ofrece el siguiente epígrafe: «De los delitos contra la libertad de cultos y el sentimiento religioso»³⁵.

34. Cfr. VILADRICH, *ob. y l. cit.*

35. Código Penal de 1934. Cfr. JIMÉNEZ DE ASÚA, *Códigos Penales Iberoamericanos*, Caracas 1946, II, p. 773. El Código Penal tipifica los siguientes delitos: ofensa al culto por el impedimento o la perturbación de la ceremonia (Art. 304); ofensa al culto por el ultraje de los lugares o de los objetos a él destinados (art. 305); ofensa al culto por el ultraje público a las personas que lo profesan o a los ministros del culto (Art. 306).

B. *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico del Estado Uruguayo*

a) *Enumeración y función sistematizadora de los principios informadores*

El artículo 5.º de la Constitución de 1918 mantendrá su redacción originaria en los sucesivos textos constitucionales de 1934, 1942, 1952 y 1967. En base a este artículo se ha afirmado que la Constitución de 1918 había instaurado en Uruguay «un régimen laico o agnóstico en materia religiosa» bajo el cual se logró «reglar en forma adecuada para la República, lo relativo a las relaciones de la Iglesia y el Estado»³⁶.

Compartimos la segunda parte de la proposición, mas no la primera. La Constitución de 1918 estableció, sin duda, un nuevo régimen de relaciones Iglesia-Estado, pero la calificación de Estado laico o agnóstico merece una consideración más detenida, desde que la peculiar confesionalidad del régimen anterior no fue sin más sustituida por la laicidad del Estado, aunque tal fuera la pretensión del oficialismo colorado que no dudó en haber logrado su objetivo e interpretar el nuevo texto en clave laicista.

En efecto, habiendo constituido la separación de la Iglesia y el Estado uno de los temas más largamente debatidos en la Constituyente, la solución adoptada fue el resultado de una transacción que superó las incongruencias del régimen eclesiástico de 1830, recogiendo, como primer principio informador del nuevo sistema, el principio de libertad religiosa al cual subordinaba el principio de laicidad del Estado.

Con frecuencia se ha analizado la acotación formal del fenómeno religioso en el derecho uruguayo considerando exclusivamente el texto del artículo 5.º de la Constitución. Esa actitud restringida condujo a calificar como confesional al sistema instaurado por la Constitución de 1830 y de agnóstico al propio de la Constitución de 1918, soslayando la interpretación sistemática del texto constitucional.

En su nueva redacción, el artículo 5.º no se refiere expresamente al principio de libertad religiosa. Sin embargo, al proclamar que «todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay», cubre una carencia significativa que caracterizó a la Constitución de 1830.

El nuevo texto tampoco habla expresamente del principio de laicidad del Estado. No es posible, en cambio, dudar de su recepción, aunque sí resulta imprescindible determinar su alcance. Y, en primer

36. GROS ESPIELL, *Las Constituciones del Uruguay*, cit., p. 71.

lugar, señalar la coherencia del constituyente al eliminar del texto Constitucional todos los resortes jurisdiccionalistas que la Constitución de 1830 atribuyó a los poderes públicos. De todos modos, es necesario advertir cómo el constituyente fue más allá de aquello que técnicamente se derivaba del principio de laicidad. Nos referimos a la competencia atribuida al Poder Ejecutivo por el antiguo artículo 81 para celebrar concordatos con la Silla Apostólica, que no volverá a aparecer en la Constitución desde la Reforma de 1917.

En segundo término, es preciso señalar que el principio de laicidad recibe una adecuada ubicación sistemática, al ser proclamado a continuación del principio de libertad religiosa, que prevalece como primer principio informador del nuevo sistema eclesiástico.

En relación al principio de igualdad, la Constitución de 1918 reprodujo el anterior artículo 132 que, sin embargo, adquiere una mayor precisión técnica al disminuir notoriamente aquella *capitis diminutio* político civil, de tan funestas consecuencias durante la vigencia de la Constitución de 1830. Y se integra en el nuevo sistema eclesiástico, prohibiendo implícitamente toda discriminación basada en motivos religiosos, en conexión con los principios de libertad religiosa y de laicidad.

El nuevo texto del artículo 5.º contiene además una valoración positiva del factor religioso al declarar exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados actualmente al culto de las diversas religiones. Una disposición similar faltaba en la Constitución de 1830 y supuso un avance significativo en dos órdenes de ideas. En primer lugar reconoce constitucionalmente la existencia de los grupos religiosos destacando su diversidad. En segundo lugar, recibe el principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, otorgando rango constitucional a uno de sus tradicionales contenidos: la exención impositiva de los edificios destinados al culto.

Por último, el nuevo artículo 5.º, a diferencia del similar de la Constitución de 1830, e incluso del artículo 21 del Código Civil, se refiere expresamente a la Iglesia Católica, una mención explícita de singular trascendencia jurídica que nos exigirá más adelante una atención particular.

De este modo a partir de 1918 quedó configurado un sistema de derecho eclesiástico extraordinariamente nítido en la elaboración de sus principios —libertad religiosa, laicidad, igualdad y cooperación— y en la interrelación de los mismos. Si de hecho prevaleció, en los primeros momentos históricos de la aplicación del sistema, una interpretación de signo laicista o agnóstica, el jurista sólo podía advertir en ella la distancia que separa el hecho del derecho, que el mismo progreso de la civilización del país se encargaría de acortar.

b) *El principio de libertad religiosa como primer principio de configuración civil*

El principio de libertad religiosa constituye, en el sistema de la Constitución vigente, el más importante de los principios informadores de la regulación jurídica del factor religioso. Como principio de organización social y configuración cívica —ha sido observado— la libertad religiosa concreta una idea o definición de Estado y se distingue de la libertad religiosa, como derecho inherente a la personalidad humana, en cuanto ésta concreta una idea o definición de persona y expresa una exigencia de justicia innata a la dignidad de toda persona humana³⁷.

El principio de confesionalidad y el principio de laicidad, como términos de una relación de contradicción, implican que el Estado, en cuanto tal, asume una actitud de distinto signo ante lo religioso, en cuanto tal. Durante la discusión acerca de la nueva redacción del artículo 5.º en la Comisión de Constitución se descartó este planteamiento. El Dr. Frugoni expresó que «ante la declaración del artículo 5.º de la Constitución, que establece que la religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana, es preciso responder con otra que diga que aquel no tiene religión». El Dr. Beltrán, que había propuesto cambiar la palabra «permitidos» por la palabra «libres», en la fórmula del Partido Nacional, discrepó con el Dr. Frugoni considerando «que existe error jurídico al decir que el Estado tiene o no tiene religión. Para este Constituyente —agrega el Acta— el Estado debe permanecer neutral». El Dr. Rodríguez Larreta precisó que se trataba más bien de una opción política, que debía obtener una adecuada concreción jurídica, al afirmar que, «si se consideraba inconveniente declarar que el Estado debía tener religión, era inconveniente declarar que no la tenía». En el mismo sentido se pronunció el Dr. Terra: «No hay para qué hacer una declaración terminante respecto a este punto, puesto que haciéndola, se enrolará al Estado en una escuela o religión, desde que declarar que no tiene religión positiva, es declararlo partidario del ateísmo».

La Constitución de 1918, como surge de las observaciones anteriores, prescindió de la contradictoria relación confesionalidad-laicidad, para establecer una nueva alternativa: la libertad religiosa como principio que define al Estado en materia religiosa. En este sentido, al inspirar el reconocimiento del derecho de libertad religiosa en la dignidad de la persona humana (artículo 173; 72 en la Constitución de

37. Sobre la diferencia entre derecho y principio de libertad religiosa, véase VILADRICH, *ob. cit.*, p. 193 s.; SUÁREZ PERTIERRA, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria 1978.

1967), y optar por el principio de libertad religiosa como primer principio informador de la regulación estatal del factor religioso, la Constitución —como observara el Dr. Beltrán al defender su fórmula— ofrece amplias garantías en todo sentido³⁸.

c) *El principio de laicidad y su conexión con el principio de libertad religiosa*

El Constituyente de 1918, como hemos señalado, no sustituyó la anterior declaración confesional del artículo 5.º por una declaración de laicidad. Por el contrario, prescindió de la confesionalidad optando por la libertad religiosa como primer principio informador del sistema de derecho eclesiástico. En este sentido, el inciso constitucional, conforme al cual «El Estado no sostiene religión alguna», aunque implica laicidad, se refiere sistemáticamente al principio de libertad religiosa.

La laicidad, como ha sido observado, refleja la naturaleza jurídico-civil que ha de caracterizar a la regulación del factor religioso por parte de un Estado que, en tal materia, sólo pretende ser Estado al servicio —no represor, ni suplente, ni concurrente— de la radical y previa esfera de racionalidad y conciencia de cada persona humana. Por ello, «mientras el principio de libertad religiosa nos sitúa ante la *esencia* o identidad misma del Estado, como ente, ante la fe religiosa, el principio de laicidad nos sitúa ante la *actuación solamente estatal* del Estado de libertad religiosa. Y de la misma forma que la naturaleza de la acción depende de la naturaleza del ser, así, el principio de laicidad deriva su sentido final del de libertad religiosa»³⁹.

La laicidad estatal, como viene consagrada desde el texto constitucional de 1918, constituye el principio informador de la actuación del Estado ante el factor social religioso como garantía del reconocimiento, tutela y promoción del derecho de libertad religiosa de las personas y las confesiones.

La evolución del derecho constitucional uruguayo fue sentando las bases para la consolidación del Estado de Derecho y al mismo tiempo desarrolló el ideal democrático de corresponsabilidad y participación de los grupos sociales reales, junto a los poderes públicos, en la consecución del interés general. Y esto tiene una particular trascendencia desde el momento que el artículo 5.º de la Constitución vigente ha de interpretarse sistemáticamente con estos principios que no eran recogidos en la Constitución de 1918.

38. *Actas de la Comisión de Constitución de la Honorable Convención nacional Constituyente*, cit., p. 4 s.

39. VILADRICH, *ob. cit.*, p. 215.

En efecto, el artículo 5.º de la Constitución supuso en 1918 el reconocimiento de la especificidad del factor religioso en determinados aspectos fundamentales de su realidad social, en cuanto reconoció como titular del derecho de libertad religiosa no sólo a las personas individuales sino también a las confesiones. Pero ese mismo artículo, acogido en la Constitución de 1967, importa además la posibilidad de que las confesiones participen en la elaboración de las normas jurídicas que las regirán una vez que sean promulgadas por el Estado y la posibilidad de asimilar las fuentes bilaterales y los convenios internacionales, como fuentes del derecho eclesiástico estatal, en virtud de la personalidad internacional de algunas confesiones, lo cual constituye un dato histórico multiseccular.

d) *El principio de igualdad. La distinción entre discriminación y trato específico*

La norma del artículo 8 establece un *status* único para todas las personas, pero esto no significa igualdad de derechos y obligaciones para todas, sino la prohibición de diferenciar ese *status* en base a otras características distintas a la de sus talentos y virtudes. Implícitamente, la norma impide todo tipo de discriminación por motivos religiosos, pero esto no conlleva la irrelevancia jurídica de una actitud religiosa, como podría deducirse interpretando esta norma, inspirada en la Declaración Francesa de 1789, al margen de la acotación jurídico-formal del fenómeno religioso que, desde 1918, caracteriza a nuestro derecho constitucional.

La norma del artículo 8 exige el reconocimiento de ciertas peculiaridades reales de los sujetos: «los talentos y las virtudes». Este principio de igualdad, proyectado sobre la específica materia religiosa exige asimismo que el derecho del Estado reconozca las peculiaridades reales de los sujetos de la libertad religiosa, siempre que no derive en una supresión o menoscabo de la existencia de una igual condición de titulares de los derechos y libertades fundamentales. La no discriminación por motivos religiosos, como correlato específico del principio de igualdad religiosa ante la ley, no tiene por objeto prohibir el pluralismo sino garantizarlo. Un tratamiento jurídico específico, que acoja desigualmente lo que es desigual en la realidad fáctica, puede ser muestra de un legítimo pluralismo —sin afectar la igualdad en la titularidad del derecho de libertad religiosa— o puede comportar una discriminación que atente contra esta igualdad radical. Pero es necesario tener en cuenta que no existe discriminación cuando de los aspectos favorables del trato específico ningún otro sujeto de libertad re-

ligiosa es excluido por principio, aunque en los hechos algunos o muchos sujetos no los disfruten o ejerzan⁴⁰.

En nuestro ordenamiento positivo encontramos algunos ejemplos de un tratamiento jurídico específico del factor religioso. En algunos casos, la normativa legal desarrolla los principios constitucionales, inspirándose en el principio de libertad religiosa, sin afectar el principio de igualdad.

Ya nos hemos referido al título del Código Penal que protege específicamente el culto religioso como una manifestación del derecho de libertad religiosa, subrayando su autonomía en relación al derecho a la libertad de las conciencias y al derecho a la libre comunicación de los pensamientos.

También en lo que se refiere al reconocimiento de la personalidad jurídica de las confesiones religiosas encontramos un tratamiento específico en nuestro ordenamiento jurídico.

En otros casos, por el contrario, la legislación se aparta de los principios constitucionales, operando una nítida discriminación basada en motivos religiosos, explicable por tratarse de una normativa legal que pervive desde el período anterior a la reforma de 1918, como sucede respecto al régimen matrimonial y de enseñanza pública.

La posición jurídica de las confesiones religiosas

En el tercer inciso del artículo 5.º, la Constitución «reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido, total o parcialmente, construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos».

Esta disposición, que viene repitiéndose en nuestros textos constitucionales desde 1918, y ha sido asimismo recogida en la Constitución vigente, merece un análisis detenido.

En primer lugar, cabe señalar sus precedentes históricos. Las fórmulas presentadas en la Convención Nacional Constituyente de 1916, salvo la presentada por el Dr. Frugoni, guardaban silencio sobre la cuestión o reconocían expresamente el dominio o el usufructo de la Iglesia sobre los templos. Como hemos analizado más arriba, el Constituyente optó por la fórmula del Partido Nacional que, en sustancia, es la actualmente vigente.

En segundo lugar, es preciso analizar la naturaleza jurídica del

40. VILADRICH, *ob. cit.*, p. 230.

reconocimiento efectuado en este inciso, y de sus consecuencias. En nuestra opinión, se trata de su reconocimiento constitucional, especial y expreso del dominio de la Iglesia sobre sus bienes, y de un reconocimiento constitucional, especial y tácito de su personalidad jurídica⁴¹.

No es posible olvidar que la doctrina clásica —como recuerda Sayagués Laso— hacía coincidir el concepto de persona pública y entidad estatal, concepto que pudo ser exacto durante el siglo pasado y llegó a inspirar el artículo 21 del Código Civil⁴².

Sin embargo, «existen actualmente otras personas colectivas que indudablemente no son estatales, que no pertenecen a la colectividad ni integran la administración pública, sea porque el legislador las creó con ese carácter, sea porque su propia naturaleza resulta incompatible con la calidad estatal. No obstante, dichas instituciones en todo o en parte se regulan por normas de derecho público»⁴³.

Cuando la Constitución de 1918 adopta la fórmula actual del artículo 5.º la noción de persona pública, como la misma noción de derecho público, era rudimentaria. El nuevo texto constitucional recogió expresamente el concepto de servicio público en su artículo 100, pero era entonces imposible prever el desarrollo de la noción de persona pública de carácter no estatal. En este sentido, el reconocimiento a la Iglesia del dominio sobre sus bienes salvaba la dificultad planteada por la redacción del artículo 21 del Código Civil respecto al *status* jurídico de la Iglesia en un régimen de libertad religiosa.

En cambio, la vigencia actual del artículo 5.º de la Constitución y del artículo 21 del Código Civil, en su redacción de 1918 y 1868 respectivamente, exigen una interpretación acorde al moderno concepto de derecho público en cuanto integra: «a) todo lo relativo a la organización, funcionamiento y actividad de las diversas entidades estatales; b) la regulación de ciertas actividades de interés colectivo entre las cuales principalmente están aquellas que realizan las entidades que merecen el nombre de personas públicas no estatales»⁴⁴.

El texto del artículo 21 del Código Civil requiere una interpreta-

41. En la doctrina uruguaya, se ha impuesto esta tesis: GALLINAL, *Personalidad jurídica de la Iglesia Católica en nuestro derecho*, Montevideo 1925; JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, cit., I, p. 169 s.; BARBAGELATA-VIEIRA, *Personalidad jurídica de la Iglesia Católica en el Uruguay*, en «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo 1961, p. 1035 s.; KORZENIAK, *Curso de Derecho Constitucional 2.º*, Montevideo 1917, I, p. 98 s.; ESTEVA GALLICCHIO, *Derecho Constitucional II*, Montevideo 1982, VI, 16 s. En contra: DÍAZ, *Situación jurídica de la Iglesia Católica*, Montevideo 1964.

42. El artículo 21 del Código Civil dice así: «Son personas todos los individuos de la especie humana. Se consideran personas jurídicas, y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles, el Estado, el Fisco, el Municipio, la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública».

43. SAYAGUES LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo 1953, I, p. 174.

44. SAYAGUES LASO, *ob. cit.*, I, p. 20.

ción actual, que viene facilitada al referirse genéricamente a la iglesia. Del mismo modo que durante la vigencia de la Constitución de 1830 nunca se dudó que se refería a la Iglesia Católica, conforme a las fuentes utilizadas por el Codificador, y tampoco se dudó del carácter público de la personalidad jurídica atribuida, conforme a la doctrina clásica vigente, es preciso señalar que, a partir de la reforma constitucional de 1918, y según la moderna concepción *iuspublicista*, aquella interpretación es anacrónica. Sin embargo, el texto no ha sido modificado y admite una interpretación acorde al resto del ordenamiento positivo, en cuanto permite una amplia gama de posibilidades al tratamiento específico de las peculiaridades reales de las diversas confesiones religiosas.

En efecto, es posible que algunas confesiones religiosas consideren suficiente la garantía constitucional del derecho de asociación y no aspiren a un *status* jurídico determinado. Otras, en cambio, pueden ampararse en las normas de derecho común para obtener el reconocimiento de una personalidad jurídica de carácter privado. En este sentido, se destaca la liberalidad de nuestro ordenamiento positivo⁴⁵ que contempla asimismo la especificidad de los grupos religiosos. En efecto, conforme a la Ley n.º 9.936, de 18 de junio de 1940, se consideran asociaciones ilícitas aquellas de carácter político o social, *excepción hecha de las de carácter religioso*, que en su organización o funcionamiento o directrices o finalidades, o provisión de recursos estén vinculadas a la voluntad de una persona, o de un poder extranjero o de cualquier entidad extraña al país, en vez de estarla a la de sus asociados⁴⁶. No cabe duda que la excepción legal configura un trato específico del fenómeno religioso institucional, sin afectar la igualdad en la titularidad del derecho de libertad religiosa.

Pero pueden existir otras confesiones que pretendan acceder al *status* de persona pública no estatal en base a la interpretación que nos sugiere la actual redacción del artículo 21 del Código Civil en el contexto del derecho constitucional vigente. En este sentido, la cooperación entre el Estado y los grupos religiosos viene exigida por los principios de libertad religiosa, de laicidad y de igualdad.

Inconstitucionalidad del sistema matrimonial vigente

El Código Civil había instaurado un sistema de matrimonio civil

45. CREVANI, *Personas jurídicas*, Montevideo 1958, p. 101.

46. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, p. 365.

subsidiario que, de alguna manera, limitaba también el *ius connubii*, basándose en motivos religiosos. Sin embargo, la ley de 1885, al implantar un sistema de matrimonio civil obligatorio, resolvió la discriminación entonces vigente en términos de uniformidad de tratamiento jurídico, sin respetar el auténtico sentido del principio de igualdad ante la ley⁴⁷.

La Constitución de 1830 carecía de un tratamiento específico del derecho de libertad religiosa y ofrecía una declaración de confesionalidad estatal que, como hemos intentado demostrar *supra*, dejaba su contenido jurídico al arbitrio de los poderes públicos, en un régimen constitucional marcadamente individualista-liberal y escasamente democrático. En consecuencia, resulta ardua una calificación sobre la constitucionalidad, ya del sistema matrimonial del Código Civil de 1868 —que postergaba el principio de libertad en aras del principio de confesionalidad extraíble de la declaración del artículo 5 entonces vigente— ya del sistema matrimonial de la Ley de 1885, que se basaba en el principio de libertad indiferenciada y vaciaba de todo contenido jurídico la declaración de confesionalidad estatal.

Sin embargo, la Constitución de 1918, como hemos señalado, resolvió la tensión confesionalidad-libertad acogiendo un planteamiento que superó la orientación jacobina y anticlerical de los poderes públicos. La evolución posterior del derecho constitucional operó la perfectibilidad del ideal democrático insinuado en 1918 y concluyó en la consolidación de un Estado Social de Derecho que, basándose en la sumisión del poder al Derecho, exige mediante normas constitucionales la garantía de los derechos inherentes a la personalidad humana y de un legítimo pluralismo social.

Desde la perspectiva de la Constitución vigente, el sistema matrimonial que rige en el país desde 1885 se caracteriza por su anacrónica concepción laicista decimonónica y exige una adecuada reforma que permita inscribir nuestra legislación matrimonial dentro del actual marco constitucional. En efecto, el monopolio estatal de nuestro régimen matrimonial contrasta con los sistemas facultativos modernos que, inspirados en el principio de igualdad ante la ley, ofrecen al mismo tiempo, aunque en grado diverso, un tratamiento específico de las situaciones concretas, reales y existenciales.

En efecto, el sistema facultativo se caracteriza por el reconoci-

47. Cfr. BIDAR CAMPOS, *El ius connubii y la libertad religiosa en la Constitución argentina*, en «Revista de Derecho Español y Americano», Madrid 1969, pp. 19-32. El autor analiza las relaciones entre el derecho de libertad religiosa y las disposiciones de la Ley argentina de matrimonio civil, antecedente inmediato de la Ley de matrimonio civil obligatorio, de 22 de mayo de 1885.

miento, por parte del Estado, de dos formas de celebración del matrimonio que libremente pueden ser elegidas por los contrayentes: ante el Oficial del Estado Civil y ante el ministro de culto correspondiente a la confesión o religión que profesan los ciudadanos. Se configura así un primer grado de tratamiento específico de las peculiaridades reales de los sujetos, que no contradice el principio de igualdad ante la ley desde el momento que no se opera una discriminación por motivos religiosos, como sucedía en el sistema de matrimonio civil subsidiario del Código Civil de 1868 o sucede en el actual sistema de matrimonio civil obligatorio actualmente vigente en el país.

Un segundo grado, en el tratamiento específico de las peculiaridades reales de los titulares del derecho de libertad religiosa, depende ya del sistema de matrimonio facultativo por el cual se opte. En efecto, un sistema facultativo de tipo anglosajón implica exclusivamente una libertad de elección de forma, sin trascendencia en el Derecho sustantivo, dado que la regulación del matrimonio (requisito de validez, impedimentos, nulidad, divorcio, etc.) sigue siendo civil. En cambio, en el sistema civil facultativo de tipo latino, se reconocen dos formas de celebración y dos clases de matrimonio: el civil, enteramente sometido a la ley civil, y el canónico, regulado —por expresa disposición del ordenamiento estatal— por el Derecho canónico.

La diferencia entre uno y otro sistema facultativo radica en unas peculiaridades reales y efectivas que afectan a los titulares del derecho de libertad religiosa y merecen, de parte del Estado, un tratamiento específico que salvaguarda la desigualdad de las situaciones desiguales. En efecto, la Iglesia Católica y las confesiones protestantes se distinguen por su concepción del matrimonio, la cual se traduce en un auténtico sistema matrimonial propio en la primera, mientras en las segundas, en mayor o ne menor medida, no existe propiamente un ordenamiento jurídico matrimonial sino más bien un conjunto de ceremonias de carácter ritual carentes de naturaleza propiamente jurídica.

La adopción de un sistema facultativo de tipo latino, exigible por el principio de igualdad ante la ley, en cuanto éste exige un tratamiento específico peculiar, puede ofrecer dificultades de aplicación, que han de resolverse con una adecuada aplicación de la no discriminación por motivos religiosos⁴⁸.

La libertad religiosa y la libertad de enseñanza

El nuevo planteamiento acogido por el Constituyente en 1918, vigente actualmente y perfeccionado por la más amplia recepción del

48. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, cit., p. 254.

derecho a la libertad de enseñanza, exige una reconsideración del problema, a la luz de los principios de libertad religiosa y de igualdad religiosa ante la Ley, que poseen en nuestro ordenamiento positivo rango constitucional. El tema excede los límites de nuestro trabajo. No obstante, queremos señalar cómo el derecho de libertad religiosa, como derecho subjetivo, se concreta no sólo en la licitud de impartir enseñanza religiosa en los centros docentes privados, sino en una facultad de hacerlo en ese tipo de centros y de exigir a los poderes públicos que arbitren los medios ordenados para que sea satisfecha esa necesidad de los ciudadanos también cuando se concurra a un centro de enseñanza oficial.

Una vez más cabe señalar cómo la orientación laicista que llevó a los poderes públicos a proscribir la enseñanza religiosa en 1909, fue superada en 1918 cuando el constituyente dispuso un trato específico al factor religioso inspirándose en el principio de libertad religiosa, para definir el ser del Estado; y el principio de laicidad para determinar la acción estatal ante el fenómeno religioso. La conexión de ambos principios con el principio de igualdad ante la ley ha sido precisada por Finocchiaro al señalar que el hecho de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales no repercute sobre el patrimonio jurídico de las personas individuales que profesan un determinada religión, en el sentido de que les sea reconocida una suma de derechos mayor que la reconocida a los no creyentes. El Profesor italiano analiza una situación, que se verifica también en la realidad social de nuestro país —el hecho de que la mayoría de la población estudiantil de los centros estatales profesa la religión católica—, y precisa la relación existente entre un tratamiento específico de este hecho— que lleve incluso a la incorporación de clases de religión católica en los programas oficiales de enseñanza primaria y secundaria— y el principio de igualdad, para señalar que de ello los católicos se beneficiarían de una ventaja de orden meramente espiritual⁴⁹.

e) *El principio de cooperación y la vía convencional como forma de hacer efectiva la cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas*

El artículo 5.º de la Constitución, en su último inciso declara exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de

49. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, cit., p. 242; ACERBIS-BIAVANTI, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana. Libertà di insegnamento, libertà nell'apprendimento*, en «Ius Canonicum», Pamplona 1978, I, pp. 81-140; CASSINELLI MUÑOZ, *El interés legítimo como situación jurídica protegida en la Constitución uruguaya*, en AA.VV., «Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del Siglo XX», cit.,

las diversas religiones. En nuestra opinión, este inciso contiene tres aspectos muy importantes.

— contiene una valoración positiva del fenómeno religioso como parte integrante del bien común, en virtud de la cual concreta una de las formas típicas de cooperación entre el Estado y los grupos religiosos.

— con el término «religiones» define el sujeto colectivo del derecho de libertad religiosa al que garantiza la libertad de culto religioso y al que hace acreedor de un trato específico en el ámbito tributario.

— la igualdad en la titularidad del derecho de libertad religiosa para todos los grupos religiosos, sancionada en el inciso 1 del artículo 5.º, no se opone a la especificidad de los mismos. Esta es acogida por el texto constitucional cuando se refiere «al culto de las *diversas* religiones».

Desde 1918, nuestro derecho constitucional configura un Estado de libertad religiosa y de consideración laica del factor religioso, superando la concepción separatista entre el Estado y las confesiones religiosas, entendida en términos de absoluta incomunicación. De ahí la trascendencia jurídica de la recepción constitucional del principio de cooperación que concreta un tipo de relación entre instituciones distintas —por su naturaleza y sus fines— que han de permanecer sin mezclarse, pero no incomunicadas.

La Constitución garantiza la no confusión del Estado con las confesiones religiosas, reconociendo a estas últimas como sujetos colectivos del derecho de libertad religiosa y como colectivos específicos. De ello se deriva la cooperación entre el Estado y las diversas confesiones en orden a la elaboración de su *status* jurídico específico. Esta forma de cooperación no ha recibido una expresa sanción constitucional, pero viene exigida por los principios de libertad religiosa y de laicidad. En cambio, la Constitución se refiere expresamente a una modalidad de cooperación que importa el reconocimiento constitucional del aporte específico de las confesiones religiosas al bien común de la sociedad.

En nuestro derecho constitucional, la atribución del Poder Ejecutivo para celebrar concordatos con la Sede Apostólica, prevista en el artículo 81 de la Constitución de 1830, desaparece en el texto de 1918. Sin embargo, no ha sido expresamente prohibida y, en nuestra opinión, configura una vía posible de entendimiento entre el Estado y aquellas confesiones que poseen personalidad jurídica internacional. Esta posi-

ble vía de entendimiento encuentra su fundamento en el principio de cooperación que informa el último inciso del artículo 5.º, y en el principio de coparticipación de los grupos sociales específicos, recogido en los artículos 202,3; 206 y 207; 230,4 de la Constitución vigente, con los límites señalados por los artículos 6,1; 85,7 y 168,20, interpretados conforme al artículo 332.

El hecho de que para algunas confesiones no fuera aplicable la vía del acuerdo internacional, por carecer de personalidad jurídica en ese ámbito, lejos de quebrar el principio de igualdad religiosa, sería una consecuencia del mismo, en cuanto exige —como hemos observado— la igualdad en la titularidad de un mismo derecho de libertad religiosa y un tratamiento específico de las peculiaridades reales del sujeto, que garantice un auténtico ejercicio de su derecho. En este sentido, la especificidad de una confesión religiosa que no goza de personalidad jurídica internacional, excluye una de las modalidades posibles —el acuerdo internacional— pero no excluye otras —el acuerdo de derecho interno, por ejemplo— que respondan a su peculiar modo de ser⁵⁰.

Ahora bien, que las diversas confesiones religiosas tengan derecho a la vía de entendimiento con el Estado, en relación a su contribución al bien público, no puede traducirse en un régimen de privilegio que comporte una desviación del derecho común, respecto de aquellas manifestaciones que no integran el objeto del derecho de libertad religiosa, y no constituyen una acción específicamente religiosa: obras asistenciales, de beneficencia, culturales, etc.

La especial protección concedida por la Constitución a las confesiones religiosas, en consideración de su naturaleza y fin específicos, exige un tratamiento peculiar que garantice su libertad en relación a otros fenómenos asociativos diferentes. La Constitución nacional prohíbe un tratamiento desfavorable de las confesiones religiosas por el solo hecho de perseguir un fin religioso. Pero, al mismo tiempo, prohíbe un tratamiento privilegiado —por el hecho de ser confesión— de sus actividades no específicas: de enseñanza, de asistencia, de beneficencia, etc.; y también prohíbe un tratamiento discriminatorio en base a que estas actividades sean desarrolladas por institutos vinculados a una confesión religiosa.

Este ha sido el criterio seguido por el legislador en el artículo 134 de ley 12802 de 30 de noviembre de 1960 al establecer:

«Art. 134. Reconócese como institutos culturales incluidos en el artículo 69 de la Constitución, a los efectos de

50. VILADRICH, *ob. cit.*, p. 250 s.

la exención de impuestos, los seminarios o casas de formación de las congregaciones o instituciones de cualquier religión, las salas de biblioteca, salones de actos públicos, locales destinados a las clases de comercio, música y labores y economía doméstica y las canchas y centros de deportes y entretenimientos para jóvenes, fundados y sostenidos por las parroquias o instituciones que no tengan fin de lucro.

Declárase asimismo exoneradas de todo impuesto nacional o departamental, así como de todo tributo aparte y/o contribución a las instituciones culturales de enseñanza y a las Federaciones o Asociaciones Deportivas, así como a las instituciones que las integren, siempre que éstas y aquéllas gocen de personería jurídica.

Quedan igualmente exonerados de todo impuesto nacional o departamental, así como de todo tributo, aporte y/o contribución los bienes, de cualquier naturaleza, de las instituciones mencionadas en el inciso anterior, así como los de las actuales y/o futuras Diócesis de la Iglesia Católica Apostólica Romana, y los de cualquier otra institución religiosa, que posean, reciban o adquieran, destinadas al culto, a obras asistenciales, a obras educacionales y a actividades deportivas.

La Sociedad de San Vicente de Paul (Conferencia de Hombres y Señoras) será eximida de toda clase de impuestos. Lo serán igualmente los bienes de las asociaciones benéficas de asistencia gratuita a los pobres, enfermos o inválidos.

En el caso anterior, la circunstancia eximente se justificará ante el Ministerio de Hacienda.

Las personas jurídicas Diócesis de la Iglesia Católica Apostólica Romana, creadas o a crearse en el futuro por la Sede Apostólica, al formular las respectivas declaraciones juradas, indicarán los bienes no exentos a los efectos del pago de impuestos.

Quedan incluidos en las exoneraciones de este artículo los partidos políticos permanentes o las fracciones de los mismos con derecho a uso de lema y los sindicatos obreros con personería jurídica.

El legislador, por otra parte, ha ofrecido una interpretación auténtica de la disposición anterior, en el artículo 36 de la ley 13.349 de 29 de julio de 1965, que dice textualmente:

«Art. 36. No se considerarán comprendidos dentro de las exenciones previstas en el artículo 134 de la ley número