

CAPÍTULO 1

RELACIONES ENTRE EL PODER TEMPORAL Y EL PODER ESPIRITUAL EN LA HISTORIA

I. RELACIONES ENTRE EL PODER TEMPORAL Y EL PODER ESPIRITUAL

A. EL IMPERIO ROMANO

1. Cuando Cristo nació en Belén de Judá, durante el imperio de Augusto, Roma era en lo religioso un imperio politeísta que, a sus antiguos dioses, había ido integrando las divinidades de los territorios que conquistaba a los que, además, imponía el culto y la adoración al propio emperador. Un régimen concebido en estos términos estaba necesariamente llamado a entrar en colisión con las religiones monoteístas, como de hecho había sucedido con el judaísmo, adoradores del único Dios de Abraham, de Jacob y de Moisés. De hecho, la primera reivindicación histórica para practicar una religión distinta de la común la hace el pueblo de Israel frente a los diversos imperios que trataron de imponerle sus sistemas religiosos, resistencia que se fundaba en la convicción de que la Ley que Yahvé había querido para su pueblo era incompatible con cualquier otro culto¹. Fue, sin embargo, la aparición del cristianismo la que inaugura la larga historia, no concluida, que establece la separación y las relaciones entre Estado y religión.

En efecto, si bien el reino predicado por Cristo es un reino escatológico y tendrá una consumación ultraterrena, "está llamado a desarrollarse en este mundo, de manera externa y visible, con fines exclusivamente espirituales y con total independencia de los gobernantes de la ciudad terrena"², doctrina que sería sintéticamente expuesta por Cristo al decir que había que dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios³. De esta manera, el naciente cristianismo empezó a desarro-

¹ Recuérdese, por ejemplo, la lucha de los macabeos contra las pretensiones paganizadoras de Antioco IV Epifanes. Cfr J. MANTECÓN, *La libertad religiosa como derecho humano*, en AA. VV., *Tratado de Derecho Eclesiástico* (Eunsa, Pamplona 1994), p. 93-94.

² P. LOMBARDIA, *Síntesis histórica*, en J. M^a GONZÁLEZ DEL VALLE et alii, *Derecho Eclesiástico del Estado Español* (Eunsa, Pamplona 1980), p. 41. En lo referido a las relaciones generales entre ambos poderes en la historia sigo principalmente las consideraciones de este autor.

³ Mt 22, 21; Mc 12, 17; Lc 20, 25.

llarse en un número creciente de comunidades que desde un comienzo se mostraron separadas y claramente distinguidas del judaísmo; comunidades que se reunían bajo la dirección de sus propias jerarquías fundamentalmente para oír la Palabra de Dios y celebrar la Eucaristía “sin inmiscuirse para nada en las funciones de las magistraturas del Imperio, a las que los cristianos aprenden en los textos del Nuevo Testamento que deben estar sometidos y obedecer, pero a las que no se les reconoce función alguna en la vida interna de las comunidades. Y, por supuesto, los cristianos deben obedecer al emperador, pero no pueden adorarlo”⁴.

Entre los israelitas, en cambio, su lucha por los derechos de Yahvé se confundían con una lucha político-nacional, en tanto que los cristianos no pretendían subvertir el orden político y social existente. Mejor aún, ellos pretendían demostrar que podían ser los mejores súbditos del emperador⁵. Pero como primera religión con pretensiones de universalidad van a plantear con fuerza inusitada la reivindicación de la libertad religiosa para sus fieles.

Consecuente con la enseñanza de su divino fundador, la actitud de la Iglesia fue, desde el primer momento, considerar la existencia de una doble organización para el gobierno de los hombres: una para las cosas espirituales y otra diversa para las temporales. “A partir de ahí, las relaciones entre el orden religioso y el temporal se concretan, históricamente, en relaciones entre la Iglesia y el poder político. Todos los avatares por los que estas relaciones pasan, en la esfera doctrinal y en la práctica, arrancan de la distinción de órdenes operada por el cristianismo, y responden a las distintas posiciones adoptadas al respecto por el propio cristianismo en el largo curso de los siglos”⁶.

Era claro que esta actitud estaba llamaba a enfrentarse con la que el Imperio asumía la dimensión espiritual de sus súbditos, en la que el emperador era, además, el pontífice máximo. La consecuencia fue que la Iglesia fue considerada una secta ilícita en la medida que rechazaba los cultos tradicionales, y perseguida por las autoridades hasta condenar a muerte a sus primeros fieles.

Las persecuciones contra los cristianos se extendieron entre el último tercio del siglo I y los siglos II y III, con intensidad dispar en el tiempo y en los diversos territorios del imperio “como consecuencia de la falta de unidad de criterio al respecto de los emperadores y de los funcionarios imperiales con competencias territoriales”⁷. La Iglesia, viviendo en la ilegalidad, sin embargo, creció rápidamente desde la semilla de los primeros mártires y, no obstante su condición de ilegalidad, utilizó los mecanismos que el mismo derecho romano le ofrecía para legalizar sus reuniones o resolver la titularidad de los bienes que se destinaban a la consecución de sus propios fines religiosos. Al mismo tiempo, los fieles cumplían con sus deberes para con las autoridades imperiales, si bien, dada la misma situación de persecución que experimentaban, se dio entre ellos un clima de abstencionismo político.

2. El inicio del siglo IV es el marco cronológico en el que se va a producir un cambio radical en la situación experimentada hasta el momento por la Iglesia. El cristianismo había alcanzado ya un notable desarrollo, no obstante la continuada vigencia de las leyes persecutorias, las que a esas alturas se encontraban en desuso.

⁴ LOMBARDIA (n. 2), p. 42.

⁵ Rom 13, 7; I Tim 2, 2; Hebr 13, 17.

⁶ A. DE LA HERA, *Evolución de las doctrinas sobre las relaciones entre la Iglesia y el poder temporal*, en Catedráticos de Derecho Canónico de Universidades Españolas, *Derecho Canónico* (Eunsa, Pamplona 1977), p. 615.

⁷ LOMBARDIA (n. 2), p. 42.

El emperador Diocleciano, al parecer influido por Galerio, trató de resolver el problema mediante la violencia, desencadenando su gran persecución, que comenzó por una depuración del ejército, donde al parecer los cristianos eran ya bastante numerosos, y continuó con una serie de cuatro edictos, de rigor creciente, promulgados entre febrero del año 303 y marzo del 304, el último de los cuales imponía la pena de muerte a cualquier cristiano que rehusase sacrificar a los ídolos. Las medidas de Diocleciano se aplicaron con desigual intensidad en los distintos lugares del imperio, pero el rigor fue notable en bastantes regiones de Oriente y en algunos lugares de Occidente, como España, ocasionando un número elevado de mártires.

La gran persecución demostró la imposibilidad de resolver el "problema cristiano" mediante la violencia. Se inició, así, un período de tolerancia a partir de un edicto de Galerio del 311 en el que se les toleró por primera vez, con tal que no perturbasen el orden público⁸. Este edicto de Galerio, en lo que a Occidente se refiere, no hizo más que legalizar una situación de hecho; en Oriente, en cambio, tuvo su plena razón de ser en la mayor parte de las provincias, pues vino a crear de hecho y de derecho una nueva situación⁹. Poco después, el 313, Constantino y Licinio promulgaron un nuevo edicto según el cual " *que a nadie se niegue la licencia para seguir o elegir la observancia de la religión Cristiana, sino que sea lícito a cualquiera adoptar la religión que estime debe seguir* "; según el mismo edicto debían ser devueltos a los cristianos los lugares de culto y bienes anteriormente confiscados¹⁰. Con este edicto quedaron todas las religiones equiparadas¹¹.

A partir de estos edictos la Iglesia fue paulatinamente favorecida por los emperadores, salvo algunas situaciones excepcionales como las de Juliano el apóstata y algún otro emperador¹², con lo cual las religiones paganas fueron cada vez menos toleradas, situación que culminó el 380 con el edicto *Cunctos populos* de Teodosio I que declaró al cristianismo religión oficial del imperio¹³. A partir de este momento las religiones paganas quedaron en situación de inferioridad legal y tam-

⁸ " *...ita ut ne quid contra disciplinam agant* ". Su texto en LACTANCIO, *De mortibus persecutorum*, 34; en edición bilingüe en E. GALLEGO BLANCO, *Relaciones entre la Iglesia y el Estado en la Edad Media* (Madrid 1973), p. 63-64. En castellano ahora en R. NAVARRO-VALLS; R. PALOMINO, *Estado y religión. Textos para una reflexión crítica* (Ariel Derecho, Barcelona 2000), p. 31-32.

⁹ A. GARCÍA Y GARCÍA, *Historia del Derecho Canónico 1. El primer milenio* (Salamanca 1967), p. 154.

¹⁰ Su texto bilingüe en GALLEGO (n. 8), p. 64-67. En castellano en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 32-34. Es posible que este edicto no llegase a formularse para Occidente por innecesario. Cfr GARCÍA Y GARCÍA (n. 9), p. 154-155.

¹¹ Con este edicto el cristianismo no quedó mejor que las demás religiones, las que siguieron existiendo, ahora en igualdad de condiciones con el cristianismo. En efecto, según dicen los emperadores en el texto, " *hemos tomado esta resolución inspirados en la sana y muy noble convicción de que ningún hombre debe estar privado de la libertad de elegir y obedecer las costumbres y el culto de los cristianos. Más bien sea concedida a cada uno la libertad de encontrar aquella religión que él mismo considere que le conviene, a fin de que la divinidad nos preste su acostumbrada providencia y benevolencia* ".

¹² P. ej. en 318 la jurisdicción episcopal obtiene un estatuto especial (CTh 1. 27. 1); en 321 se autorizó a las comunidades cristianas para recibir donaciones y legados *mortis causa* (CTh 16. 2. 4).

¹³ CTh 16. 1. 2. Su texto bilingüe en GALLEGO (n. 8), p. 68; en castellano en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 38: " *A todos los pueblos que se hallan dentro de los alcances del suave imperio de nuestra bondad queremos verlos viviendo conforme a la fe que el santo Apóstol ha legado a los romanos y que, como él mismo lo hiciera, se anuncia en nuestros días y a la que se adhieren, como todos saben, el Pontífice Dámaso y el obispo Pedro de Alejandría... Ordenamos que solamente quien se someta a este precepto-ley pueda utilizar el nombre de cristiano católico, y los demás sean tenidos como vanos y dementes y habrán de soportar la vergüenza de las doctrinas heréticas. En primer término les amenaza la ira de Dios y luego les alcanzará también nuestro castigo, conforme a la resolución que, por inspiración divina, hemos tomado* ".

bién las sectas que fueron surgiendo del cristianismo como consecuencia del desarrollo de las herejías. “Dada la importancia del papel que estaba reservado al cristianismo en la historia de Occidente, se comprende la extraordinaria significación de estos... significación... unánimemente admitida por los historiadores”¹⁴. Pero ellos igualmente dieron origen a un nuevo estado de cosas por los que debían discurrir las relaciones entre el poder espiritual y el temporal.

3. En efecto, terminado el período de las persecuciones, la Iglesia, ahora protegida por los emperadores, empezó a sufrir la instrumentalización por parte del poder imperial en la consecución de los fines temporales que le pertenecían, lo que significó la injerencia de los emperadores incluso en asuntos estrictamente eclesiásticos. El resultado de todo esto fue el inicio de una particular modalidad de relacionarse ambos poderes: el cesaropapismo, sistema que más que una formulación programática, fue una realización práctica, siendo Constantino el primero en asumir las nuevas actitudes: no sólo se consideraba *obispo exterior* de la Iglesia, y empezaba la tarea de transformar el Derecho romano conforme a los principios del cristianismo, sino que también se interesó personalmente por cuestiones dogmáticas y disciplinarias de la Iglesia, siendo él quien convocara el primero de los concilios ecuménicos de la Iglesia, el concilio de Nicea (325)¹⁵.

El cesaropapismo es el primer gran sistema que rigió las relaciones de la Iglesia con el poder temporal; su origen y principal desarrollo se realizó en Oriente. En él se distinguen con claridad el orden temporal y el orden espiritual, es decir, se trata de un sistema dualista, pero se trata de un dualismo marcado profundamente por la injerencia del poder temporal en el poder espiritual: el emperador dicta leyes sobre materias eclesiásticas¹⁶, nombra dignatarios eclesiásticos, convoca concilios, resuelve pleitos disciplinarios eclesiásticos y se inmiscuye en cuestiones dogmáticas. El cesaropapismo se desarrolló principalmente en Oriente y no fue ajeno a las tensiones entre las iglesias orientales y los Papas de Roma, las que culminan con el cisma protagonizado por Miguel Cerulario, patriarca de Constantinopla (1054). El cisma no puso término al cesaropapismo, el que subsistió hasta la caída de Constantinopla en poder de los turcos a mediados del siglo XV y “marcó a la Iglesia Ortodoxa con una actitud de habitual docilidad al poder temporal, que aún se advierte en nuestros días”¹⁷.

B. EL OCCIDENTE MEDIEVAL

1. El dualismo gelasiano

4. Mientras en Oriente se desarrollaba el cesaropapismo, Europa occidental, por circunstancias diversas, quedó prácticamente al margen del mismo. Roma, que había sido la capital del imperio, fue perdiendo progresivamente su importancia. De hecho, ya en tiempos de Constantino había

¹⁴ LOMBARDIA (n. 2), p. 43.

¹⁵ No es difícil entender esta intervención imperial en la convocatoria de este Concilio si tenemos en cuenta, por una parte, que el emperador era el único que podía resolver los problemas materiales que implicaba reunir a un elevado número de obispos de Oriente –los más- y Occidente –los menos-; y, por otra, resultaba del todo lógico que unos obispos que habían reconocido como proveniente de Dios la autoridad de los emperadores que les perseguían hasta el martirio, se sometieran con facilidad a los nuevos emperadores cristianos que, además, reconocían el origen divino de su poder y lo utilizaban para proteger a la Iglesia.

¹⁶ Vid por ejemplo el Libro I del Código Teodosiano, o el Código de Justiniano. Algunas de las leyes del Código Teodosiano en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 38-43.

¹⁷ LOMBARDIA (n. 2), p. 45.

perdido toda importancia política al punto que los emperadores dejaron de residir en ella. El poder político se fue desplazando a Oriente y, al producirse la división del imperio, los emperadores de Occidente conservaron muy poco poder de manera que cuando el 476 Odoacro depone al adolescente Rómulo Augústulo, su poder era prácticamente inexistente.

Esta situación política permitió a los Papas disponer de una gran independencia en Roma y desde allí tratar de limitar los excesos cesaropapistas de los emperadores orientales. Fue en este contexto en el que, a poco de la caída del imperio romano de Occidente, el Papa Gelasio I (492-496) formuló “las primeras exposiciones oficiales hechas por un Papa del dualismo cristiano”¹⁸. En una carta dirigida por este Papa al emperador de Oriente Anastasio I el año 494 se contiene un texto especialmente significativo¹⁹: “Hay dos principios, Emperador Augusto, por los cuales principalmente se rige el mundo: la autoridad sagrada de los pontífices y la potestad real. Tu sabes, en efecto, hijo clementísimo, que la dignidad te sitúa por encima del género humano, sin embargo, inclinas sumisamente la cabeza ante los encargados de las cosas divinas, y para recibir los sacramentos celestiales, que ellos disponen como conviene, debes, según las reglas de la religión, someterte antes que dirigir... Si en efecto, en lo que respecta a las reglas del orden público, los jefes religiosos admiten que el Imperio te ha sido dado por una disposición superior y obedeciendo ellos mismos a tus leyes, no quieren, al menos en los asuntos de este mundo, parecer ir contra tus decisiones irrevocables ¿qué te prohíbe obedecer a los que tienen capacidad para distribuir las venerables órdenes sagradas?”.

“Con estas palabras, que constituyen un eco de la distinción evangélica entre las cosas que son del César y las que son de Dios, se establece el principio de la existencia de dos poderes... El principio dualista, formulado en estos textos por Gelasio, implica un planteamiento de las relaciones entre orden espiritual y orden temporal, cuya realización se intentará trabajosamente a lo largo de los siglos, entre desviaciones continuas que rompen en la práctica el difícil equilibrio que implica”²⁰.

El dualismo propuesto por Gelasio implica, por una parte, que la Iglesia ha de estructurarse, de acuerdo con su condición de Reino de Dios en la tierra, como una sociedad jerárquicamente organizada, en cuyos dignatarios reconozcan los fieles a sus maestros, sacerdotes y pastores en lo que atañe a la vida religiosa; y, por otra, que el poder de los que rigen la Iglesia sea reconocido por las autoridades temporales, no sólo como un hecho, sino como algo derivado de la voluntad de Dios, con la consiguiente aceptación de la incompetencia que supone entender que hay asuntos que corresponden en exclusiva al otro principio -el eclesiástico- de los dos por los que se rige el mundo²¹.

¹⁸ *Ibid*, p. 46.

¹⁹ El texto de la carta en latín y castellano en GALLEGO (n. 8), p. 82-83; en castellano en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 9), p. 45-46.

²⁰ LOMBARDIA (n. 2), p. 46-47.

²¹ LOMBARDIA (n. 2), p. 47. Este autor pone de relieve el contraste de este planteamiento con los actuales. Según este autor “el poder temporal no lo detenta ahora un príncipe creyente, que debe aceptar por serlo –le agrade o no le agrade, espontáneamente o con las mayores resistencias- que hay otro poder, querido por Dios, único competente para las cuestiones espirituales; sino que lo detenta una entidad abstracta –el Estado- que además se proclama frecuentemente agnóstica; es decir, ajena a cuanto atañe a las cuestiones religiosas y, por tanto, al fundamento mismo del dualismo gelasiano. Ahora el Estado entiende que su competencia es ilimitada, extendible a cualquier materia que afecte al orden de la sociedad, aunque se trate de asuntos relacionados con la experiencia religiosa de los ciudadanos, los cuales sí, tienen derecho a la libertad religiosa, pero no en virtud de la ordenación divina, sino sobre la base del modo de entender la libertad que brota de los fundamentos agnósticos del orden secular”.

En los siglos siguientes a la formulación hecha por el Papa Gelasio de este planteamiento dualista, las bases del mismo no se discutirán; las discusiones irán por otra senda, la de las concretas competencias de uno y otro poder, y la de la manera en que deben discurrir en la práctica las relaciones entre ambos poderes.

5. La situación sociológica de la Iglesia en los siglos que analizamos ha cambiado significativamente. El último siglo del imperio occidental había significado un avance numérico notable de la misma, si bien permaneciendo todavía como una iglesia urbana. Con la caída del imperio en Occidente la Iglesia se vio aumentada con el ingreso de pueblos nuevos a los que los romanos llamaban bárbaros, en ocasiones conversiones masivas que eran seguidas por los pueblos tras la conversión de su rey, tal como sucedió con la conversión de Clodoveo, rey de los francos (497), o de Recaredo, rey de los visigodos (589). El deterioro de las ciudades trajo como consecuencia el resurgimiento del campo, al que ahora la Iglesia volcará sus afanes evangelizadores. A ello se agrega la evangelización de nuevos territorios del continente como son las Islas Británicas, los países nórdicos y Europa central. De esta manera, de una Iglesia urbana, se pasó a una Iglesia europea; prácticamente la totalidad de la población europea era cristiana, cuyas fronteras eran, por una parte, el Islam instalado en la península ibérica y, por otra, el imperio cristiano de Bizancio, cuyas relaciones con Roma no siempre fueron las mejores. "Obviamente esta Iglesia de masas, en cuya vida social se integran manifestaciones de la fe, no fue siempre un ejemplo de virtudes cristianas y la vida religiosa se vio mezclada frecuentemente con residuos de supersticiones paganas y con costumbres poco congruentes con el mensaje evangélico, que la Iglesia hubo de esforzarse en rectificar"²².

2. La Iglesia en la formación del orden político medieval

6. Desaparecido en Occidente el orden romano sin que fuera sustituido por otro, se produjo inevitablemente un vacío de poder, siendo el Obispo la única autoridad indiscutida, cuyo prestigio derivaba no sólo del prestigio de la función religiosa, sino de una superioridad indiscutible en el orden cultural. En Roma esta circunstancia tiene una connotación particular, pues, desplazada políticamente por otras ciudades, su supremacía arrancaba de su condición de sede de los sucesores de san Pedro. "Desde este punto de partida, la jerarquía eclesiástica, detentadora de una gran autoridad moral y depositaria de la cultura religiosa y profana, no perderá en toda la Edad Media su importantísimo papel. Todo ello al mismo tiempo que envuelve a la jerarquía eclesiástica en las responsabilidades propias de los señores feudales, la coloca en una situación adecuada para ejercer su influjo espiritual en un contexto social muy distinto del nuestro, en el que era prácticamente imposible influir sobre la conducta de la sociedad sin ocupar un lugar de preeminencia."²³.

Los Papas eran realmente los únicos señores de Roma desde antes de que Pipino el Breve les confiara unos territorios italianos en calidad de feudo del reino merovingio (s. VIII). Con esto adquirieron un poder político que se continuó en los Estados pontificios hasta 1870 y que encuentra su continuidad en la actualidad en el Estado de la Ciudad del Vaticano.

En este marco el Papa y las autoridades eclesiásticas reivindicaron la libertad necesaria para ejercer con plenitud y sin interferencias su poder espiritual, si bien, éste tenía unas evidentes consecuencias temporales: por una parte, cualquier tacha de infidelidad al espíritu cristiano resquebrajaba de hecho el prestigio necesario a los gobernantes temporales para el ejercicio del poder en la *respublica christiana*; por otra parte, los dignatarios eclesiásticos, al ser al mismo tiempo con mucha frecuen-

²² *Ibid*, p. 48.

²³ *Ibid*, p. 49.

cia señores feudales, estaban ligados al emperador y a los reyes por los vínculos de fidelidad propios de su función temporal.

El momento culminante de esta polémica se produjo en la segunda mitad del siglo XI, años en que los Papas van a llevar a cabo una empresa de se desarrolla en dos fundamentales frentes: el primero fue procurar la independencia del papado liberándolo de la tutela de los emperadores del Sacro Imperio Romano Germánico, que en las décadas anteriores habían controlado las designaciones pontificias, especialmente con el emperador Enrique III, privilegiando a los prelados germánicos. El segundo fue llevar a cabo una reforma de la Iglesia " dirigida a extirpar vicios, a espiritualizar la tarea de los dignatarios eclesiásticos y a someterlos más eficazmente a la autoridad papal, con la consiguiente centralización del gobierno eclesiástico" ²⁴. Esta empresa, es conocida como la *reforma gregoriana* por el principal de sus impulsores, el Papa Gregorio VII (1073-1085) en cuyo pontificado se adoptaron las más importantes de las medidas reformadoras y se afianzó la consideración del Papa como cabeza de la cristiandad, sobre la base de la superioridad del poder espiritual sobre el temporal.

Punto importante de estas tensiones fue el concordato de Worms (1122)²⁵ estipulado entre el Papa Calixto II (1119-1124) y el emperador Enrique V que puso fin a la querrela de las investiduras, una de las cuestiones de mayor tensión entre los poderes espiritual y temporal de esos años: los príncipes temporales pretendían ejercer sobre los señores eclesiásticos los mismos derechos que sobre los señores temporales; el Papa consideraba que la investidura del báculo y el anillo, símbolos del poder espiritual -pero con innegables consecuencias temporales- era un asunto eclesiástico que no podía interferirse con el poder temporal. " Esta sutil cuestión, que llevaba implicados problemas teológicos, políticos y jurídicos de extraordinaria dificultad, constituye uno de los puntos clave del Derecho público de la Cristiandad medieval" ²⁶. La firma del Concordato de Worms estableció unas bases para la convivencia entre el poder espiritual y el poder temporal.

7. Así, " la sociedad medieval europea es, efectivamente, una sociedad práctica y totalmente cristiana, que se dota de un orden político y social cristiano, de manera que los distintos pueblos o naciones que poco a poco se van configurando, también con personalidad política propia, se integran en una unidad superior, la Cristiandad, que constituía una verdadera *respublica gentium christianorum*, dotada incluso de una forma política: el Imperio" ²⁷. No ser cristiano, en consecuencia, no sólo era un problema religioso, sino también político.

Ser *hereje*, es decir, disidente religioso cristiano, no era sólo ser disidente religioso, sino también político y, por lo mismo, de acuerdo con la mentalidad de la época, debía ser reprimido. Pensemos tan sólo en los desórdenes sociales suscitados por albigenses, cátaros y otros, que no sólo rompían la unidad de la fe, sino que eran una verdadera corrupción social que había que reprimir. En una situación diversa se encontraban los *judíos* quienes, si bien rompían la unidad religiosa, eran un indudable factor de progreso económico y científico. Hacia ellos, la actitud de Papas y concilios fue de clara tolerancia²⁸. Curiosamente, una de las causas que favoreció dicha actitud era claramente

²⁴ *Ibid*, p. 50.

²⁵ Su texto en latín y castellano en GALLEGO (n. 8), p. 208-211; en castellano en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 83-85.

²⁶ LOMBARDIA (n. 2), p. 50.

²⁷ MANTECÓN (n. 1), p. 96.

²⁸ A. GARCÍA Y GARCÍA, *Judíos y moros en el ordenamiento canónico medieval*, en *Actas del II Congreso Internacional "Encuentro de las tres culturas"* (Toledo 1985), p. 167-181.

teológica: la libre existencia de los hebreos en el seno de una sociedad cristiana, constituiría un testimonio vivo de la veracidad de la religión cristiana cuando, al fin de los tiempos, los judíos se convirtieran a la verdadera fe²⁹.

Con los *paganos* la Iglesia va a mostrar también una actitud de tolerancia. No así con los *musulmanes* los que, más que infieles, eran considerados enemigos políticos a los que había que repeler por las armas ante sus afanes de conquista de tierras cristianas. Con todo, es un hecho que en la Península Ibérica las comunidades moriscas que permanecieron entre los cristianos gozaron muchas veces de una tolerancia similar a la de los judíos.

"En cualquier caso resulta patente que el concepto moderno -jurídico- de libertad religiosa resulta totalmente extraño a este período, en cuanto que la legislación positiva aparece casi siempre fuertemente imbricada en razones morales y religiosas. No podemos perder de vista que, en el caso de la legislación canónica, ampliamente aplicada en virtud de la fuerza expansiva de las doctrinas hierocráticas vigentes, el fundamento religioso es consustancial; y la legislación civil de la época se muestra en gran parte tributaria de aquélla"³⁰.

3. El Derecho canónico clásico

8. El fortalecimiento del pontificado como consecuencia de la actuación de Gregorio VII hizo posible una empresa que tuvo "extraordinarias consecuencias" en las relaciones entre el poder espiritual y el temporal: la formación del Derecho canónico clásico. Diversas circunstancias confluyeron para que ello sucediera. Por de pronto, el fortalecimiento del poder pontificio dio a los Papas la autoridad que les permitió convertirse en los principales legisladores de la Europa cristiana. Por esos mismos años se producía el redescubrimiento en Occidente de los textos del *Corpus Iuris* elaborado por Justiniano en el primer tercio del siglo VI en Oriente, lo que proporcionó el bagaje técnico necesario para la tarea creadora del Derecho canónico medieval. A lo anterior se agregó el nacimiento de las universidades en las que tanto el Derecho romano como el canónico serían objeto de estudio, lo que facilitó la divulgación de la creciente legislación pontificia y ofreció el ambiente intelectual para el desarrollo de la ciencia canónica.

El conjunto de colecciones canónicas que surgen en estos años -*Decreto* de Graciano (1140), *Decretales* de Gregorio IX (1234), *Liber Sextus* (1298), *Clementinas* (1317)- dio origen al *Corpus Iuris Canonici* según un uso del que hay constancia desde comienzos del siglo XV, completado posteriormente por dos modestas colecciones de decretales pontificias -*Extravagantes comunes* (1500) *Extravagantes de Juan XXII* (1503)³¹. Sobre estos textos, especialmente las *Decretales* de Gregorio IX, se volcó la tarea científica de los canonistas quienes, conjuntamente con los romanistas, dieron origen al *Ius Commune*, la gran ciencia jurídica medieval.

Esta gran creación medieval que fue el *Ius Commune* comprendía principalmente los dos derechos universales de la época: el *Ius Civile* -Derecho romano justiniano- y el *Ius Canonicum*. Los dos eran estudiados en la universidad y ambos influyeron en la formación de los juristas de uno y otro derecho. No se trataba, sin embargo, de dos derechos separados, sino que entre ambos había una

²⁹ G. SARACENI, *Stato católico e tolleranza dei culti acattolici nella dottrina della Chiesa*, en *Il Diritto Ecclesiastico* (1967/I), p. 54, cit. por MANTECÓN (n. 1), p. 97.

³⁰ MANTECÓN (n. 1), p. 99.

³¹ Ambas elaboradas por el jurista parisino JUAN CHAPPIUS.

estrecha relación y una recíproca influencia, recogida en un verso popular de la época según el cual “civilista que no es canonista es un pobre jurista; canonista que no es civilista, no es jurista”. De esta manera, el *ius civile* contribuyó “a articular las soluciones del Derecho de la Iglesia”, al tiempo que el canónico tomó posición “ante cuestiones no exclusivamente eclesiásticas, rectificando por esta vía aquellas soluciones jurídicas del Derecho romano que no se consideraban conformes con los criterios eclesiásticos. En realidad, cuando los Papas legislan en la Edad Media no pretenden sólo resolver los asuntos internos de la Iglesia, sino aportar soluciones cristianas al Derecho del momento”³².

Es claro, sin embargo, que no se trata de una invasión del poder espiritual en el campo de competencia del poder temporal, pues en la Edad Media ni siquiera cabe formular la cuestión en dichos términos. Aparte de que aún el Estado no ha aparecido como forma de organización política, el derecho medieval es ante todo una ‘cultura jurídica’; de esta manera, el Derecho común influye no porque lo imponga un rey, el emperador o el Papa, sino porque constituye el saber jurídico de los hombres cultos. “Los reyes o el emperador aún no tienen ni siquiera la pretensión de que su voluntad sea todo el Derecho; dan tal o cual edicto concreto, intentan influir sobre las reglas que regulan la vida de las entidades libres, conceden tales o cuales privilegios o fueros a la burguesía de las ciudades, tratan de consolidar o recortar determinadas facultades de la nobleza, etc.; pero en el orden medieval no hay una tensión entre Derecho canónico y Derecho secular, en los términos en que este problema puede plantearse después de la consolidación del Estado. En realidad hay un Derecho común (romano y canónico) típicamente universitario; pero también un Derecho real, un Derecho municipal, un derecho de determinados grupos o clases eclesiásticas o seculares, etc. El gran éxito de los Papas estriba en que, además de poner en juego su poder para hacerse obedecer en las cuestiones eclesiásticas o en conseguir que tales o cuales cuestiones o personas caigan bajo la competencia de los tribunales eclesiásticos, consiguen además crear un Derecho culto, de difusión universitaria, cosa que ningún Emperador o rey del Medievo intentó siquiera lograr; para la Universidad medieval el último príncipe temporal creador de un sistema de Derecho más o menos completo había sido Justiniano”³³.

9. Se suele estimar que la doctrina dualista del Papa Gelasio estuvo vigente hasta el s. IX. A partir de ese momento puede hablarse de una descompensación del equilibrio gelasiano mediante una afirmación del poder espiritual en perjuicio del poder temporal. Aunque la vasta literatura que se ha ocupado del tema no llega aún a conclusiones unánimes, es sobre la base del agustinismo político que se fue paulatinamente afirmando la idea de que el príncipe cristiano ha de desempeñar un ministerio eclesiástico. Si bien esto significó que el emperador se sintiera legitimado para una intensa intervención en materias eclesiásticas, ello no dio lugar a un cesaropapismo occidental; pero, al considerarse el emperador un servidor de la Iglesia, se estaba sentando las bases que llevarían en definitiva a la supremacía del Pontificado sobre el imperio.

Esta supremacía se afirmó con Gregorio VII quien, al excomulgar a Enrique IV (1076)³⁴ no sólo entendía que le privaba de derechos espirituales, sino que atribuía a su acto de jurisdicción eclesiástica una clara consecuencia política: “que ninguno le sirva como rey”, expresiones análogas a las que se encuentran en el *Dictatus papae*, documento de Gregorio VII encaminado a imponer los

³² LOMBARDIA (n. 2), p. 53.

³³ *Ibid*, p. 54.

³⁴ El texto de la primera excomunión de Enrique IV, en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 74-75.

criterios de la reforma gregoriana³⁵. " A partir de este momento, la eficacia de la jurisdicción eclesiástica en materia temporal se afirma cada vez más resueltamente por teólogos, canonistas y Papas, hasta el final del pontificado de Bonifacio VIII (1303)" ³⁶.

Los textos de la época no son de fácil comprensión, por lo que las interpretaciones más atendibles se mueven entre dos principales posiciones: i) hay autores que ven en las decisiones de los pontífices medievales un apartamiento del dualismo gelasiano y la atribución a la jurisdicción eclesiástica de una potestad directa sobre materias temporales; y ii) otros autores entienden que se trata de aplicaciones extremas de la doctrina de la potestad indirecta de la Iglesia sobre lo temporal, que se consolidaría en períodos históricos posteriores.

Como bien señala Lombardía, sorprende que estas posturas, que en definitiva suponen una preterición de las exigencias del orden natural y, por lo mismo, de lo que hoy llamamos autonomía de lo temporal, no encontraran una más rápida matización en el pensamiento cristiano de la época. De hecho, por esos mismos años Tomás de Aquino (1226-1274), repensando en clave cristiana la filosofía de Aristóteles, encontraba las bases metafísicas para un más equilibrado planteamiento del problema. Pero su pensamiento no influyó de manera inmediata en los planteamientos políticos relativos a las relaciones entre poder temporal y poder espiritual.

Lo cierto es que el agustinismo político, que es la base doctrinal del hierocratismo de esos años desbordó el equilibrio de poderes gelasiano a favor del poder espiritual, que absorberá al temporal. En la medida que la lucha con el imperio fue debilitando al papado, las doctrinas hierocráticas se hicieron más extremas, multiplicando la rigidez de sus planeamientos como una manera de compensar la debilidad del sistema que defendían; " el Papa más hierocrático de la historia, Bonifacio VIII, es también el que experimenta la crisis del Papado medieval, que a su muerte se hundirá en la decadencia de Avignon y del Gran Cisma de Occidente" ³⁷.

C. EL NACIMIENTO DEL ESTADO MODERNO

10. El pontificado de Bonifacio VIII (1294-1303) fue el punto que marcó un cambio en este orden de cosas. Se trata de un pontificado un tanto paradójico, pues, por una parte se llega a la más rotunda afirmación doctrinal de la superioridad del poder espiritual sobre el temporal en la bula *Unam Sanctam*³⁸. Pero, por otra, el Papa sufrió una clara derrota frente al rey Felipe el Hermoso de Francia quien no obedeció dicha bula, cuyas formulaciones fueron matizadas en documentos pontificios posteriores. Constituye éste el punto de partida de una evolución que irá afianzando progresivamente el poder temporal sobre el poder espiritual, y que va a tener como protagonista al Estado moderno.

³⁵ Su texto, con traducción castellana, en GALLEGO (n. 8), p. 108-111. En castellano en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 67-69.

³⁶ LOMBARDÍA (n. 2), p. 56.

³⁷ DE LA HERA, *Evolución* (n. 6), p. 634.

³⁸ La tesis fundamental de esta bula se puede sintetizar en estas tres ideas: i) a la Iglesia, en cuanto órgano universal y necesario de salvación, pertenecen las dos espadas: la diferencia radica en la manera como se usan; ii) el poder civil es distinto del eclesiástico, pero está radicalmente subordinado a éste; por tanto se propugna la distinción y la subordinación; iii) la subordinación se concreta: a) en que la autoridad secular tiene su origen en la Iglesia; b) en que debe actuar *ad nutum et patientiam sacerdotis*; c) en que a la potestad espiritual compete juzgar los actos de lo temporal, si no fueren buenos. V. REINA, *Los términos de la polémica Sacerdocio-Reino*, en IC 6 (1966), p. 180. El texto bilingüe de la bula en GALLEGO (n. 8), p. 282-285. En castellano en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 109-112.

1. Crisis del prestigio del papado

11. El prestigio innegable que había alcanzado el pontificado durante los siglos anteriores sufrió, a partir del reinado de Bonifacio VIII, un deterioro considerable, el que va a suceder en la misma época en que se produjo el poderío creciente de los príncipes temporales, lo que impidió a los Papas oponerse con éxito a dichas pretensiones del poder temporal.

Los hechos que mermaron este prestigio se fueron encadenando unos a otros: a la derrota de Bonifacio VIII frente a Felipe el Hermoso, siguió, siete años después, la residencia de los Papas en Avignon, lejos de Roma y en circunstancias que no facilitaban su independencia de los príncipes temporales, en especial de la poderosa monarquía francesa. A su regreso a Roma (1377) con Gregorio XI (1370-1378) se produjo el Cisma de Occidente (1378-1417) "durante el que dos e incluso tres presuntos Papas simultáneos llenarían de perplejidad a una Europa que disputaba por la identificación misma de su cabeza espiritual"³⁹. La crisis fue superada, pero la solución surgió de un sínodo que actuó basándose en las doctrinas conciliaristas, es decir, en la puesta en tela de juicio del primado espiritual del Papa, al considerar su poder subordinado al de un Concilio que representara a la Iglesia. Finalmente y aun cuando fue superada la crisis, quedó pendiente el deseo de una reforma a la Iglesia, ansiada y pedida reiteradamente por los santos de la época, reforma que no era sólo una necesidad religiosa, sino que también un problema político, pero que no fue asumida hasta el Concilio de Trento (1545-1563).

Al producirse la desaparición del imperio romano de Occidente la Iglesia quedó como única institución con autoridad y prestigio suficientes como para dar unidad al mundo occidental, ocupando, de hecho, el vacío de poder que se había producido. Por su parte, rotas las relaciones con el imperio oriental y el cesaropapismo desarrollado en él, y restablecido el imperio de occidente con un carácter sacro, la Iglesia conservó toda su autoridad y la aumentó a lo largo de los siglos medievales. En tales condiciones era difícil que no surgiera una doctrina al servicio de la hegemonía pontificia sobre el mundo. Sin embargo, como lo pone de relieve De la Hera⁴⁰, "víctimas de un error de perspectiva, los teólogos y juristas toman por potestad eclesiástica, recibida de Cristo, lo que no es sino consecuencia coyuntural de unas circunstancias históricas determinadas. Y, en lugar de distinguir entre la autoridad efectivamente atribuida a la Iglesia por su Fundador y la que la historia puso, para un período de tiempo concreto en manos de la jerarquía eclesiástica, confundieron ambas, e hicieron...imposible para sus contemporáneos distinguir los límites entre lo que Cristo ha confiado a Pedro y lo que Pedro ha recibido de la historia".

2. Las nuevas ideas

12. La obra de madurez de Tomás de Aquino, la *Suma Teológica* (1266-1273) se produjo cuando el orden político medieval ya estaba consolidado: su ideas, empero, no influyeron mayormente en su tiempo y hubo que esperar todavía algunos siglos para que Francisco de Vitoria, en pleno siglo XVI, cuestionara el último acto hierocrático del pontificado: la donación pontificia de las Indias Occidentales a los Reyes Católicos. Otras fueron las ideas que influyeron en el inmediato acontecer histórico, las que, a diferencia de las ideas tomistas, estaban menos ligadas al núcleo del mensaje cristiano.

Por de pronto se encuentran los legistas de la corte de Felipe el Hermoso de Francia que, rompien-

³⁹ LOMBARDIA (n. 2), p. 60.

⁴⁰ DE LA HERA, *Evolución* (n. 6), p. 635.

do el equilibrio interno del *lus commune*, se van a apoyar en el Derecho romano para adoptar una actitud crítica frente al Derecho canónico. Nada hay en estos autores contra el dogma cristiano, pero afirman resueltamente la independencia del poder real frente al pontificado romano.

Los siglos XIV y XV son el marco cronológico en el que nació la idea moderna de soberanía estatal mediante el robustecimiento del poder de los monarcas nacionales, el que se plantea en un doble frente: i) ante el Imperio -que expresaba la aspiración de una organización unitaria de la Cristianidad- los legistas afirman que cada rey es emperador en su reino⁴¹; ii) ante el pontificado, no sólo mediante la fundamentación del poder real en títulos profanos, no eclesiásticos, sino también reconduciendo a la competencia de los reyes numerosas cuestiones eclesiásticas, con la consiguiente negación de las competencias papales. El resultado fue la prefiguración de la visión del dualismo gelasiano típica de las monarquías absolutas de la Edad moderna: se reconoce el primado espiritual de los Papas, pero se atribuyen a los reyes prácticamente todas las competencias en materia eclesiástica. En otras palabras, " las bases de la ilimitada soberanía del Estado moderno se sientan mediante opiniones relativas a cuestiones religiosas" ⁴².

Los ejemplos en esta época se pueden multiplicar: Carlos IV publicó en 1356 la Bula de Oro, regulando la elección imperial, pero en ella no se aludía para nada al Papa, con lo que se hacía patente que no se consideraba necesaria para el desempeño de la dignidad imperial la intervención del Papa, es decir, se hacía así menos sacra de lo que se había pensado en los tiempos en que se vivía con plenitud el ideal de la Cristiandad medieval. En Inglaterra, el sometimiento al rey de la vida eclesiástica se afianza en el estatuto de " Provisores" de 1351 y en los estatutos de " *Praemunire*" de 1353 y 1393, en virtud de los cuales los reyes nombrarán a los dignatarios eclesiásticos y controlarán las bulas papales y estarán prohibidas las apelaciones a tribunales pontificios y el envío de dinero a Roma. En Francia se sientan las bases del Galicanismo que en Concilios y Asambleas del clero reivindicaba las libertades de la Iglesia galicana, lo que culminaría con la Pragmática Sanción de Carlos VII (1438).

13. Pero junto a las nuevas ideas que prefiguran la nueva impostación del dualismo gelasiano, hubo planteamientos doctrinales que negaron derechamente dicho dualismo. Quizá el más destacado de todos sea Marsilio de Padua⁴³ que en 1324 publicó su *Defensor pacis*, la más famosa de sus obras⁴⁴. En ella no se limita a aportar argumentos a favor del poder temporal, sobre la base de una limitación de las competencias del poder espiritual, sino que cuestiona la existencia misma del poder espiritual y, por lo mismo, toda posibilidad de dualismo⁴⁵.

Para Marsilio⁴⁶, la Iglesia es el " conjunto de fieles que creen en Cristo e invocan su nombre" . En este conjunto de fieles los sacerdotes han recibido 'poderes sacramentales', especialmente concre-

⁴¹ Véase, por ejemplo, esta ley de las Siete Partidas, P. 2. 1. 5: " *Vicarios de Dios son los Reyes, cada uno en su Reyno, puestos obre las gentes para mantenerlas en justicia, e en verdad quanto en lo temporal, bien assi como el Emperador en su Imperio...*" .

⁴² LOMBARDIA (n. 2), p. 63.

⁴³ Fue uno de los más decididos partidarios de Luis II de Baviera en su conflicto con Juan XXII, la última gran querrela entre el Pontificado y el Imperio.

⁴⁴ MARCILIO DE PADUA, *El defensor de la paz*. Estudio preliminar, traducción y notas de Luis Martínez Gómez (Colección Pensamiento Clásico, Tecnos, Madrid 1989). Una selección de los textos más interesantes a nuestro propósito en NAVARRO-VALLS; PALOMINO (n. 8), p. 114-117.

⁴⁵ G. DE LEGARDE, *La naissance de l'esprit laïque au declin du Moyen-Age*. II. *Marsile de Padue* (Wien 1934); A. CHECCHINI, N. BOBBIO (a cura di), *Marsilio da Padova. Studi raccolti nel IV centenario della morte* (Padova 1942).

⁴⁶ Sigo el resumen que presenta LOMBARDIA (n. 2), p. 63.

tados en la celebración de la Eucaristía y en el perdón de los pecados; los poderes en orden a la estructura de la Iglesia como sociedad y al gobierno de los fieles, residían sólo en los príncipes a quienes, incluso, les corresponde el destino de los ordenados para desempeñar sus poderes sacramentales en una concreta comunidad. Para este autor la jerarquía eclesiástica establecida en su tiempo era tan sólo de derecho humano, derivada del poder temporal y al mismo Papa no le correspondía otra potestad que la derivada de su carácter sacerdotal. Estas ideas, no seguidas en su tiempo, pero con influencias en tiempos posteriores, constituyen, en palabras de Lombardía, “ el más expresivo antecedente de la negación del planteamiento del dualismo cristiano” .

A las ideas anteriores se unen otras igualmente nuevas: las de los grandes teóricos de la política que surgen en el Renacimiento, entre los que ocupan un lugar principal Nicolás Machiavello (1469-1527) y Jean Bodin (1530-1596). El primero, al concebir al Estado con unas finalidades autónomas, propias, no morales, a las que el príncipe debe servir, sentó las bases de la idea de razón de Estado⁴⁷ y separó netamente la moral religiosa de la actividad política. El segundo perfiló la noción de soberanía, pieza clave de la teoría moderna del Estado, forma de organización política que se consolidaba plenamente por entonces.

Si hasta el momento se podía hablar de relaciones entre el poder espiritual y el poder temporal, desde ahora eso ya no será posible y menester será hablar de relaciones entre la Iglesia y el Estado; y producida que fue la reforma protestante, de relaciones entre las Iglesias y el Estado.

II. RELACIONES IGLESIAS-ESTADO

A. DIVISIÓN RELIGIOSA DE EUROPA Y ESTADO ABSOLUTO

1. La reforma protestante y las relaciones Iglesia Estado: el Estado confesional

14. Durante mucho tiempo se había sentido un anhelo de reforma en la Iglesia que superara la incongruencia entre la doctrina de la Iglesia y las costumbres y abusos de muchos dignatarios eclesiásticos de la época, pero ella no fue decididamente impulsada por la jerarquía eclesiástica. En este ambiente se inició la predicación de los reformadores y él explica el éxito que tuvieron; los más importantes fueron Lutero (1483-1546), Calvino (1509-1564) y Zwinglio (1484-1531). Pero su acción no se limitó a criticar los vicios de la época, pues, aunque utilizaban para ello la doctrina tradicional de la Iglesia, su creciente radicalismo terminó por enfrentarlos no sólo al dogma sino a la idea misma de una Iglesia jerárquicamente estructurada. Entre las diversas corrientes que surgen entre ellos, incluso en las diversas etapas del pensamiento de algunos de ellos, hay serias divergencias doctrinales, pero hay una idea que es común en ellos: el rechazo de la Iglesia jurídica y jerárquica, rechazo plásticamente expresado por Lutero al quemar públicamente el *Corpus Iuris Canonici* y la bula de excomunión (1520).

El rechazo de una Iglesia jurídica y jerárquica no podía sino que llevar a la negación de la distinción entre el poder temporal y el espiritual y, de hecho, los reformadores llevaron hasta sus últimas consecuencias el camino marcado por Marsilio de Padua. “ Sin una idea clara de jerarquía espiri-

⁴⁷ F. MEINECKE, *La idea de razón de Estado en la edad moderna*. Trad. F. González Vigen. Estudio preliminar L. Díez del Corral (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 1997).

tual, distinta de la temporal, caía por su base la posibilidad misma de un planteamiento dualista de las relaciones entre religión y política”⁴⁸.

“El proceso es lento e impulsado más por la visión luterana que por la calvinista; pero es claro que la reforma protestante, al apartarse de la idea de la Iglesia jerárquica, presta un indirecto pero efficacísimo apoyo al absolutismo estatal, entonces en plena expansión. Sobre la base de su radical pesimismo respecto de las posibilidades de virtud del hombre, Lutero afirma que sólo los príncipes tienen la competencia para dar leyes y para imponer el orden reprimiendo a los malvados; sobre ellos recae la responsabilidad de organizar los distintos aspectos de la vida colectiva, incluido cuanto es necesario para el desenvolvimiento del culto religioso... Esta tendencia histórica, desdibujadora del dualismo, coloca al Estado absoluto en la función de protagonista del gobierno de la vida religiosa y, al mismo tiempo que refuerza el absolutismo estatal, colorea aun más intensamente a la organización política de una significación religiosa. En efecto, como es sabido, la reforma triunfa en vastos territorios de Europa, mientras que en otros se conserva la fidelidad a los Papas de Roma. Los monarcas toman partido, en esta Europa definitivamente dividida, bien a favor de la difusión de la reforma, bien en pro de la conservación de la fe tradicional. De este modo, de una Europa unida en la fe católica, en la que el imperio daba una cierta estructura institucional unitaria a la Cristiandad medieval, se pasa... a una Europa dividida en Estados absolutos, que se autocalifican de católicos o de protestantes y en los que la unidad religiosa se considera presupuesto fundamental de su cohesión interna y la religión del príncipe marca el sentido de muchas opciones de la política exterior y de la toma de posición en conflictos bélicos, que son verdaderamente -aunque no exclusivamente- guerras de religión. Ciertamente, el Imperio y los reinos medievales tenían una clara significación religiosa, eran piezas políticas de la Cristiandad; pero es después de la división religiosa cuando los Estados tienen una religión, como uno de los rasgos que les individualiza frente a otros Estados. Es, realmente, en esta coyuntura histórica, cuando cobra todo su sentido la idea de Estado Confesional. Esta matización religiosa de los Estados se configura definitivamente en la paz de Westfalia (1648), que cierra las guerras de religión, sin que la división religiosa se haya superado por la fuerza de las armas. El equilibrio europeo se estableció sobre la base del principio “*cuius regio illius religio*” que permitía a cada príncipe imponer su religión a los súbditos de su reino”⁴⁹.

En este contexto se comprende el histórico nexo entre confesionalidad e intolerancia, es decir, la represión estatal de los ciudadanos disidentes en materia de religión, y también las reclamaciones y concesiones de tolerancia que aparecen en este periodo histórico, concibiéndose la tolerancia como la concesión de una fórmula jurídica que proteja de algún modo la posición de los ciudadanos que practican religiones distintas de la del príncipe. “En estas reclamaciones de tolerancia están las raíces políticas de la idea de libertad religiosa, la primera de las libertades sentida y reclamada, cuya búsqueda contribuirá decisivamente a impulsar el movimiento a favor de los derechos del hombre, que había de cobrar consistencia histórica a finales del siglo XVIII”⁵⁰.

2. Poder temporal y poder espiritual en los Estados católicos durante los siglos XVI-XVIII

15. Estos Estados se conservaron unidos a Roma, configurándose como Estados católicos, y en ellos

⁴⁸ LOMBARDIA (n. 2), p. 66.

⁴⁹ *Ibid*, p. 66-67.

⁵⁰ *Ibid*, p. 67.

persistieron las bases que hicieron posible el dualismo cristiano: el poder de los dignatarios temporales se diferencia claramente de las prerrogativas espirituales, tanto en la doctrina como en la práctica, pero con peculiaridades que traerán matizaciones a este principio. En efecto, dos nuevas doctrinas vinieron a sustituir a las doctrinas de la potestad directa de una sola autoridad sobre ambos órdenes, esto es, el cesaropapismo y el hierocratismo: de parte de la Iglesia fue la teoría de la *potestas indirecta Ecclesiae in temporalibus* -la potestad indirecta de la Iglesia en los asuntos temporales-; y de parte estatal, el regalismo o doctrina del poder indirecto del Estado sobre lo espiritual⁵¹.

En el campo teológico terminó por imponerse la doctrina de Tomás de Aquino sobre la distinción entre orden natural y orden sobrenatural, entre naturaleza y gracia, con el desarrollo posterior de una teoría del Derecho natural, diverso del derecho divino positivo, que ofrecía una sólida base a la autonomía de lo temporal. Esto permitió un mayor rigor en la formulación del dualismo cristiano, con la consiguiente rectificación, en el plano teórico, de las corrientes hierocráticas medievales. De esta manera se conciben a la Iglesia y al Estado como entidades independientes, pero correspondiéndole a la Iglesia una cierta superioridad basada en la mayor excelencia del fin sobrenatural que persigue, y una *potestad indirecta* en las cuestiones temporales *ratione peccati* (Torquemada, Roberto Belarmino, Francisco Suárez)⁵². La mayor excelencia del orden espiritual y la necesidad absoluta de que el hombre alcance su salvación eterna aún con el sacrificio -si fuere necesario- del fin natural, hacen que la autoridad eclesiástica posea sobre las cuestiones temporales un poder indirecto, en la medida en que tales cuestiones puedan afectar a lo sobrenatural⁵³.

16. Si esto sucedía en la doctrina, en la práctica "la fuerza del poder en materia eclesiástica del Estado moderno, se manifiesta también en el ámbito católico y se va imponiendo la praxis de que los reyes intervengan, cada vez con más intensidad, en cuestiones de orden interno de la Iglesia"⁵⁴, lo que se hizo sin poner en duda los títulos de Derecho divino de la jerarquía eclesiástica.

Diversas circunstancias que se desarrollaron en estos años facilitaron esta creciente intervención: la caída del régimen feudal y con él la caída de buena parte de las fórmulas que habían permitido la autonomía de los obispos; el desarrollo de la justicia real y el recelo ante los tribunales de la Iglesia; la creciente burocracia real llamada a ocuparse de cuantas cuestiones afectaban a la vida colectiva y, con ello, su interés en la actividad de las entidades eclesiásticas que eran parte importante de los problemas económicos y sociales del Estado;

⁵¹ DE LA HERA, *Evolución* (n. 6), p. 637.

⁵² Este planteamiento doctrinal ha seguido presente en el pensamiento católico, con matizaciones, hasta nuestros días. P. ej. A. DE LA HERA, *Posibilidades actuales de la teoría de la potestad indirecta*, en *Iglesia y Derecho* (Salamanca 1965), p. 788 ss.; V. REINA, *La teoría de la potestad indirecta: precisiones*, en IC 7 (1967), p. 107-118.

⁵³ Según Belarmino, "el Pontífice en cuanto Pontífice, aunque no posea ninguna potestad meramente temporal, tiene sin embargo en orden al bien espiritual una suprema potestad de las cosas temporales de todos los cristianos"; en otro lugar afirma que "la potestad pontificia es, por sí propiamente, espiritual y afecta por tanto, como a su objeto primario, a las cuestiones espirituales; pero indirectamente, esto es, en orden a lo espiritual, como necesaria consecuencia afecta a lo temporal como objeto secundario". Ambas citas en DE LA HERA, *Evolución* (n. 6), p. 638, quien muestra como esta doctrina ha llegado hasta el Concilio Vaticano II en donde hizo crisis, si bien, se trataría de una crisis "más en sentido formal, en lo que hace a fórmulas y modos de expresión, que en lo que toca al fondo del tema; pues la Iglesia no puede renunciar a un poder sobre los fieles en orden a señalarles los caminos hacia su fin último, incluso pronunciándose mediante un juicio moral autoritativo sobre las cuestiones temporales, en cuanto afecten de algún modo lo espiritual. Proceder de otro modo, dejar de señalar al hombre lo que conduce al bien y a la justicia y lo que aparta de ello, sería perder su propia razón de ser y su vocación salvífica".

⁵⁴ LOMBARDIA (n. 2), p. 68.

el desarrollo del derecho real que pretende imponerse sobre el *ius commune* y, por ello, sobre el Derecho canónico, el más importante integrante, junto con el Derecho romano, del Derecho común.

El resultado de ello fue un sistema que “sin desconocer en el plano teórico la independencia de la Iglesia y, por tanto, respetando en abstracto las bases del dualismo cristiano, se concretará en un intensísimo control de la vida de la Iglesia, por parte de los monarcas católicos”⁵⁵. Una herejía administrativa, como la ha calificado Alberto de la Hera⁵⁶, que, con diversas denominaciones, será común a las monarquías católicas del Antiguo Régimen: regalismo en España, galicanismo en Francia, jurisdiccionalismo en Italia; febronianismo en Alemania; josefinismo en Austria.

El apoyo a la doctrina del regalismo vino por dos vías: la más moderada pretendía fundamentarlo con argumentaciones histórico-jurídicas acerca de los derechos adquiridos por los reyes merced a privilegios concedidos por la propia Iglesia, argumentaciones que no estaban exentas de cierta artificiosidad: se reconocía así la independencia y superioridad del poder espiritual, pero se justificaban las intervenciones reales en materias eclesiásticas. La otra vía se produjo más tardíamente, mediante lo que Lombardía llama la magnificación religiosa del fundamento del poder real: el llamado Derecho divino de los reyes. Según los teóricos del absolutismo, el poder de los reyes habría sido confiado directa e inmediatamente por Dios al soberano, a diferencia de los grandes escritores católicos de los siglos XVI y XVII para quienes el poder radicaba en la comunidad la que lo delegaba en los monarcas⁵⁷. Estas doctrinas absolutistas llevaron a algunos escritores católicos, como Bossuet (1627-1704), a afirmar que el rey era responsable sólo ante Dios. Si consideramos que en esa época eran los monarcas católicos los que defendían a la Iglesia en las luchas de su tiempo, los que impulsaban la evangelización de los pueblos recién descubiertos y los que contribuían a la reforma de la Iglesia, no sorprende, en consecuencia, que estos mismos reyes se arrogaran una intensa intervención en la gestión de las cuestiones religiosas.

17. Esta intervención de los reyes en los asuntos eclesiásticos se concretaba en numerosas instituciones que constituían los *iura maiestatica circa sacra*.⁵⁸ En la monarquía hispano-indiana, como veremos, el regio patronato daba al monarca el control del nombramiento de los obispos y de los fundamentales cargos eclesiásticos; pero a partir de él fueron desarrollándose otras prácticas que, de hecho, fueron verdaderos abusos, como el pase regio, el gobierno de los presentados, el recurso de fuerza, la intervención en sinodos y concilios y la misma incomunicación con Roma. A ello hemos de agregar el control sobre el Tribunal de la Inquisición de manera que, además de ser un instrumento de represión de la herejía, estaba al servicio del poder real. Y más allá de los límites hispano-indianos, las intervenciones en las elecciones pontificias mediante el veto o *exclusiva* de determinados candidatos. Como lo pone de relieve Lombardía, esta praxis regalista tendía a desdibujar el perfil universal de la Iglesia y a constituir *Iglesias nacionales*, tendencia que, presente en todos los estados católicos, fue muy intensa en Francia.

18. Mientras en la península hispana se había ido desarrollando la segunda escolástica y la Europa de fines del siglo XVI había visto rota la unidad de fe, surgió la necesidad de un derecho superior

⁵⁵ *Ibid.*, p. 69.

⁵⁶ DE LA HERA, *Evolución* (n. 6), p. 273; El mismo, *Regalismo*, en *Diccionario de Historia Eclesiástica* 3 (Madrid 1974); El mismo, *El regalismo borbónico en su proyección indiana* (Madrid 1963).

⁵⁷ AA. VV., *El pactismo en la historia de España* (Madrid 1980).

⁵⁸ Entre nosotros M. A. HUESBE LLANOS, *Iglesia y Estado: lus in res sacra*, en RChD 20 (1993), p. 271-291.

que facilitase la convivencia de hombres con fe distinta: un derecho natural laico y racional. Esta labor la emprendió el iusnaturalismo moderno⁵⁹ el que, por largo tiempo, se mantuvo más allá de las fronteras españolas. Es cierto que por problemas de religión las fronteras españolas estuvieron cerradas para estas ideas y sus libros estuvieron prohibidos. Pero también es cierto que antes se había producido ya en España un movimiento en todo similar y que obedecía al mismo problema: cómo fundar la convivencia de quienes no comparten la misma fe: católicos y no católicos en Europa, europeos cristianos y nativos no cristianos en Indias. En otras palabras, España ya tenía su propio iusnaturalismo. De esta manera, la no penetración del iusnaturalismo centroeuropeo en el pensamiento español no se debió tanto a su raigambre no católica -hecho que no puede negarse y que sin duda influyó-, sino más bien a que es posible pensar que era innecesario. No sucedió lo mismo a la inversa, pues hubo una innegable influencia del iusnaturalismo hispano-indiano en el iusracionalismo centroeuropeo. Grocio y sus sucesores se encontraron con un camino medio recorrido: las elaboraciones iusracionalistas de los escolásticos⁶⁰.

3. El Pontificado en la época del absolutismo

19. A pesar de las enormes presiones de los reyes, los Papas consiguieron mantener su independencia merced a su propio poder temporal, como titulares de los Estados pontificios. Por otra parte, la reforma protestante fue el acicate definitivo para llevar adelante la tan anhelada reforma de la Iglesia, siendo el Concilio de Trento (1545-1563) la mejor expresión de este espíritu, concilio no sólo de significación dogmática, sino también disciplinar.

Pero ocurre en esta época un fenómeno interesante: la idea de Estado moderno y el modo de ejercerse el poder en la época influyó también en la forma de comprender la función del Papa en la Iglesia, desarrollándose una eclesiología que insistirá en la visibilidad de la Iglesia, en polémica contra la tendencia de los reformadores hacia una iglesia meramente interior e invisible⁶¹. Sobre esta base eclesiológica se insistía en la idea de que el Papa es el jefe de la Iglesia, soberano para las cuestiones espirituales; la Iglesia es una sociedad monárquica y el Papa es el soberano. Con este uso de nociones del Derecho público de la época esta eclesiología hizo frente a las pretensiones de los príncipes de gobernar las cuestiones eclesiásticas y a los intentos de ruptura de la unidad de la Iglesia amenazada por la tendencia regalista hacia las iglesias nacionales. Pero también llevó a dotar al Pontífice de una burocracia como instrumento de su labor de gobierno de la Iglesia universal, análoga a la que habían desarrollado las monarquías de la época: la Curia romana⁶²; burocracia, ésta de la Iglesia, que estaba avocada a entrar en conflicto con las burocracias estatales, dando origen a una continua dialéctica en la que los juristas de una y otra parte manejaron argumentos

⁵⁹ Esta filosofía surge como tal en el siglo XVII y dominó el pensamiento europeo durante todo el siglo XVIII. Se considera a H. GROCIO (1583-1645) su fundador y a E. KANT (1724-1804) su último exponente.

⁶⁰ C. SALINAS ARANEDA, *El iusnaturalismo hispanoindiano y la protección jurídica de la persona*, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* 6 (1994), p. 229.

⁶¹ Roberto Belarmino define a la Iglesia como "un conjunto de hombres unidos por la profesión de la misma fe cristiana y la participación en los mismos sacramentos, bajo el régimen de los legítimos pastores y especialmente del Romano Pontífice, único vicario de Cristo en la tierra. La Iglesia es, por tanto, una agrupación de hombres tan visible y tan palpable como la agrupación del pueblo romano, el Reino de Francia o la República de Venecia". Cf. *De controversiis christianae fidei adversus huius temporis haereticos* (Colonia Agripinae 1615) t. 2, lib. 3 *De Ecclesia militante*, c. 2, p. 44. Cit por LOMBARDIA (n. 2), p. 71.

⁶² Estructurada por Sixto V (1585-1590) en 1588 mediante la constitución *Immensa aeterni*.

de todo tipo. En todas estas tensiones la diplomacia desempeñó un papel importante: los monarcas acreditan embajadores ante la Santa Sede y el Papa envía nuncios a los diversos Estados; además, se estipulaban concordatos entre el Romano Pontífice y los monarcas católicos.

B. GÉNESIS DEL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA

1. Crisis del absolutismo y el triunfo del pensamiento de la Ilustración

20. Estos planteamientos por los que discurren las relaciones entre el poder temporal y el espiritual duró hasta la revolución francesa (1789), pero un siglo antes ya habían empezado a entrar en crisis los presupuestos religiosos, ideológicos y políticos que le habían dado lugar. En ese largo siglo, una serie de hechos culturales y políticos empezaron a preparar la caída del sistema político absolutista y el establecimiento de un orden nuevo.

Entre los hechos políticos está la revolución inglesa que significó el primer triunfo de las instituciones democráticas, hecho que, además de su fuerza empírica, trajo toda una reflexión política hacia nuevos planteamientos, con Locke y Montesquieu, entre otros. No es suficiente, sin embargo, para comprender este movimiento, atender sólo a los hechos o pensamientos políticos, sino que es menester atender a sus raíces culturales que en su conjunto se identifican en el movimiento conocido como *Ilustración*. " Esta línea ideológica, que influye fuertemente sobre selectas minorías de toda Europa, afirma a la razón como base fundamental de sus planteamientos, a cuya luz han de someterse a crítica las bases ideológicas y religiosas del orden social recibido" ⁶³.

Aunque el absolutismo trató de conciliar su planteamiento político con las primeras manifestaciones del espíritu de la Ilustración -el llamado *Despotismo ilustrado*- la dinámica del movimiento de ideas llevaba naturalmente al fin del sistema absolutista y al impulso hacia las instituciones del liberalismo. En lo que a nosotros interesa, el triunfo de las nuevas ideas dio inicio a un lento y difícil proceso en el que en la consideración de la tutela jurídica del factor religioso, irá pasando a segundo plano el tema de las relaciones Iglesia-Estado, para constituirse en la pieza central del Derecho estatal sobre cuestiones religiosas la tutela, por parte del Estado, de la libertad religiosa de los ciudadanos.

2. La libertad religiosa en las declaraciones de derecho

21. Uno de los frutos concretos de las revoluciones de finales del s. XVIII son las declaraciones de derechos, en las que se formulan las libertades que el hombre reclama como sus exigencias fundamentales frente al poder político; son un intento de plasmar lo que a todos los hombres compete por igual, de acuerdo con las ideas de los filósofos de la Ilustración. " Tanto la revolución norteamericana como la francesa, los dos fundamentales movimientos de inspiración ilustrada del último tercio del siglo XVIII, proclaman elencos de derechos del hombre, entre los que se recogen referencias concretas a la libertad en materia religiosa, que habrán de ejercer una gran influencia sobre la evolución posterior de las relaciones entre el poder político y la dimensión religiosa del hombre. Ambas tradiciones, la norteamericana y la francesa, revisten sin embargo, unas características peculiares" ⁶⁴, peculiaridades que justifican que abordemos separadamente una y otra.

⁶³ LOMBARDIA (n. 2), p. 73.

⁶⁴ LOMBARDIA (n. 2), p. 74.

a) *la libertad religiosa en la democracia norteamericana*

22. A la hora de comprender el talante con el que los norteamericanos aplicaron al factor religioso el espíritu de las nuevas libertades, es necesario tener en cuenta que buena parte de los colonos fundadores de la nueva democracia habían llegado a tierras americanas impulsados por el temor a la intolerancia religiosa de los Estados confesionales de la época del absolutismo. Como ha explicado Redondo⁶⁵, "estas colonias las han creado los disidentes espirituales de una Europa que les ahoga por la conexión estrechísima que habitualmente presenta entre el Poder civil y la creencia religiosa. Cada colonia nace con una peculiaridad: puritanos en Massachussets; anglicanos en Virginia; católicos en Maryland; más adelante, cuáqueros en la tierra virgen de William Penn: Pensilvania, etc."

Y continúa este autor: "este profundo sentido religioso de la colonización de América del Norte puede hacer pensar, en un primer momento, que allí vayan a reproducirse los enfrentamientos europeos. No será así. Los colonos, que han huido de Europa para poder vivir en paz, saben que no lo lograrán si no aceptan un principio que en el Viejo continente casi no ha pasado de una formulación teórica: el principio de tolerancia. Muy vinculado a la idea del 'libre examen' protestante, será relativamente sencillo que las diversas confesiones lo acepten y practiquen, reservando -en todo caso- su recelo tan sólo para los católicos. Pero, al menos en los primeros momentos y en las colonias británicas, también se les admitirá, por lo mismo que son muy pocos en número. Quedará, sin embargo, presente un antipapismo que reflorece cuando el número de católicos aumente, en el siglo XIX, al compás de las inmigraciones"⁶⁶.

La libertad en materia religiosa quedó plasmada en la *Declaración de Derechos de Virginia* (1776) en los siguientes términos⁶⁷: "*Que la religión, o el deber que tenemos para nuestro Creador, y la manera de cumplirlo, sólo puede regirse por la razón y la convicción, no por la fuerza o la violencia; y por consiguiente todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con los dictados de su conciencia; y que es deber de todos practicar la benevolencia cristiana, el amor y la caridad hacia los otros*".

Este texto refleja la postura ilustrada en la crítica de la intolerancia, al contraponer razón y convicción a fuerza o violencia; pero, al mismo tiempo, se coloca en una posición netamente religiosa -la religión es un deber que se tiene hacia el Creador- y concretamente cristiana, ya que las virtudes del cristianismo se consideran un deber de todos. En este texto confluyen la idea de 'libertad religiosa', uno de los pilares del liberalismo en su lucha contra el absolutismo, y la de 'libertad y tolerancia entre cristianos'. Es por lo que, como lo indican Hervada y Zumaquero⁶⁸, esta concepción de la libertad religiosa "al igual que sucediera... en otras colonias de la Unión, se ciñe a las confesiones cristianas. Esta limitación explica la aparente incongruencia de la redacción, al proclamarse, por un lado, la libertad religiosa y, por otro, proclamar el deber de todos de practicar unas virtudes cristianas".

De esta manera, la democracia americana no nació en lucha con la religión. "Durante casi dos siglos la religiosidad se considera unánimemente un bien que debe ser respetado y que con su

⁶⁵ G. REDONDO, *La Iglesia en el mundo contemporáneo* 1 (Pamplona 1979), p. 28.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ J. HERVADA; J. M. ZUMAQUERO, *Textos internacionales de derechos humanos* (Pamplona 1978), p. 34.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 35.

influjo fecunda la propia práctica de las libertades cívicas. Lo que los norteamericanos pretenden es el respeto del *pluralismo cristiano*. De esta actitud inicial, la democracia norteamericana pasaría sin solución de continuidad al respeto al pluralismo religioso, entendido en toda su amplitud, cuando comenzara a haber ciudadanos norteamericanos de religiones no cristianas”⁶⁹. De hecho el inicial planteamiento se haría más abstracto en documentos posteriores y está “potencialmente presente” en la primera de las diez enmiendas constitucionales (1791): “*El Congreso no podrá hacer ley alguna para el reconocimiento de cualquier religión, o para prohibir el libre ejercicio del culto, o para limitar la libertad de palabra o de prensa, o el derecho que tienen los ciudadanos de reunirse en forma pacífica y de dirigir peticiones al Gobierno para la reparación de los errores sufridos*”.

Se contemplan aquí las dos famosas cláusulas en relación con la libertad religiosa: las leyes no pueden ‘reconocer’ a ninguna religión, pero tampoco pueden ‘impedir su ejercicio’. En ellas se recoge el ideal liberal de separación entre Estado e Iglesias, pero lo hace “sin revestirlo de un matiz antirreligioso que llevara a una interpretación restrictiva de la libertad en esta materia. El Estado se declaraba incompetente en materia religiosa”⁷⁰. Sobre estas bases, como este mismo autor lo pone de relieve, en Estados Unidos las más diversas confesiones han podido actuar libremente, sin el menor refrendo estatal, utilizando, para resolver los problemas de legalización de su estructura institucional y de titularidad de bienes para el cumplimiento de sus fines, las fórmulas jurídicas de Derecho común de un ordenamiento jurídico extraordinariamente abierto a la libertad de establecer asociaciones y fundaciones y a facilitar iniciativas sociales de toda índole. Los ministros de culto son ante el Estado ciudadanos sin privilegios y sin restricciones, en el seno de una sociedad muy respetuosa con los hombres que llevan a sus conciudadanos los auxilios religiosos, alentándolos así a vivir las virtudes, cuya práctica se considera muy positiva para el adecuado desarrollo de la vida civil.

El mismo Lombardía, citando a Barillaro⁷¹, concluye así: “En síntesis, la afirmación de la libertad en América del Norte fue ciertamente manifestación del proceso de laicización que la cultura europea había manifestado en el seiscientos y en el setecientos; pero se realizó en una sociedad, en la cual cada credo religioso había llevado, más o menos intensamente, un propio modo de concebir la vida y las relaciones entre hombre y hombre y entre individuo y grupo; el racionalismo, el universalismo, el humanitarismo iluminista no asumieron un valor exclusivo; el ateísmo no fue recibido a ningún nivel y si acaso pudo manifestarse como fenómeno esporádico; el individualismo no adoptó jamás tonos radicales. En tal contexto, la libertad religiosa, en un país donde los *dissenters*, no eran obstaculizados en el propio culto, aun antes que un ‘derecho inalienable’ del hombre (*Declaración de independencia*) representó una hipótesis de convivencia religiosa y social”.

b) *la libertad de opinión en la ‘Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano’*

23. La declaración de Virginia y la de la revolución francesa tuvieron una común inspiración en el pensamiento de la Ilustración. Pero una y otra dieron al tema religioso un tratamiento notablemente diferente, como distinto fue el modo de concebir la libertad en materia religiosa que influiría poderosamente en la tradición del liberalismo continental europeo.

⁶⁹ LOMBARDÍA (n. 2), p. 76.

⁷⁰ *Ibid*, p. 77.

⁷¹ D. BARILLARO, *Società civile e Società religiosa. Dalla riforma alla restaurazione* (Milano 1978), p. 66-67.

La *Declaración*⁷², aprobada entre el 20 y el 26 de agosto de 1789, se hace “ en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo ”. Se trata de una manifestación deísta expresamente situada en el preámbulo de la misma, pero, si bien supone una referencia a Dios, es igualmente expresión del clima de desapego hacia las religiones positivas, típico, por lo demás, del mundo ideológico iluminista. La diferencia con la declaración de Virginia es evidente: “ los colonos norteamericanos eran cristianos -muy frecuentemente cristianos piadosos- que encuentran en las ideas de los ‘filósofos’ el camino para resolver los problemas de su pluralismo. Cada uno de ellos se siente seriamente vinculado a la confesión a la que pertenece, aunque considere razonable buscar un modo civilizado de convivir con los demás cristianos, que pertenecen a otras confesiones. En cambio, la revolución francesa supone la ruptura con una tradición cultural y con una estructura social, íntimamente ligadas a la fe católica, a la organización eclesiástica y a las instituciones regalistas, típicamente antirromana, de la Iglesia galicana del período absolutista ”. Sin embargo, en manera alguna se trató de pasar de una Iglesia unida a la monarquía absoluta a una Iglesia separada del Estado; “ se trató de forjar una Iglesia, aún más unida al nuevo Estado que la anterior y aún más galicana; es decir, más separada de Roma, hasta el extremo de llegar, con la Iglesia Constitucional, a una situación estrictamente cismática ”⁷³.

Se ha pretendido explicar esta actitud⁷⁴ por el hecho que la reorganización del Estado llevaba consigo necesariamente la reorganización de la Iglesia, en atención a la compenetración que había entre ambos poderes, a la que se había llegado después de un proceso de siglos. Pero, si bien esto explica algunas de las medidas -supresión de los privilegios eclesiásticos, secularización de los bienes de la Iglesia-, deja sin explicación otras, como la prohibición de la comunicación de obispos con Roma o la organización minuciosa del episcopado. “ Tales medidas se explican por la coincidencia histórica, con la corriente galicana, del carácter anticristiano del deísmo de amplios sectores del pensamiento iluminista... mezcla de deísmo y galicanismo [que] no era el clima adecuado para forjar una corriente favorable a la libertad religiosa ”⁷⁵.

El art. 10 de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, “ el legado más universal de la revolución francesa a la historia de la tutela de la libertad religiosa ”, dice así: “ *Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley* ”. Como puede observarse, lo único que se protege explícitamente son las opiniones, para cuya manifestación el orden público constituye un límite, cuyo alcance debe fijar la ley. Nada se dice, en cambio, para el conjunto de actos en los que se manifiesta la religiosidad, los actos de culto ni los demás aspectos de la vida específicos de la práctica de la religión. En definitiva, en este art. 10 “ se sientan las bases de una libertad más cultural que específicamente religiosa ”⁷⁶.

⁷² Su texto en HERVADA, ZUMAQUERO (n. 67), p. 38-53.

⁷³ LOMBARDIA (n. 2), p. 78-79. Vid. BARILLARO (n. 71), p. 68-96; L. GOVERNATORI RENZONI, *La separazione tra Stato e Chiesa in Francia e la tutela degli interessi religiosi* (Milano 1977).

⁷⁴ MATHIEZ-LEFEBVRE, *La Rivoluzione francese* 1 (1975), p. 140, cit. por BARILLARO (n. 71), p. 70 y por LOMBARDIA (n. 2), p. 79.

⁷⁵ LOMBARDIA (n. 2), p. 79-80. Este autor agrega a continuación que “ no puede afirmarse que el pensamiento de los ideólogos que prepararon el proceso revolucionario, fuera totalmente incongruente con los acontecimientos que se produjeron poco después, cuando, superada la etapa de reformas eclesiásticas y tras una sangrienta persecución, se suprimió la Iglesia constitucional para instituir el culto de la diosa Razón (1793), más tarde sustituido por el del Ser Supremo (1794) ”.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 80.

Es claro que la proclamación de que nadie podía ser molestado por sus opiniones religiosas implicaba una defensa del hombre a la intolerancia de los Estados confesionales de la época del absolutismo, llevando a la ruptura con el principio *cuius regio illius religio* que había sacrificado la más elemental libertad personal en materia de religión, en aras del equilibrio entre Estados confesionales absolutos católicos y protestantes. Pero también es claro que al no contemplarse la libertad religiosa con carácter específico, sino incluido en la libertad de opinión, permitía entender, con los *filósofos*, que el respeto de la libertad de opinión era tan grande que se extendía a todo tipo de opiniones, incluidas las religiosas, " con la esperanza de que el ejercicio de la libertad de opinión -y de la 'libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones', según el art. 12 'uno de los derechos más preciosos del hombre'- fuera eliminando aquellas opciones religiosas del pasado, que implicaban la aceptación del 'oscurantismo' de las religiones positivas y, más en concreto, de los dogmas del cristianismo, que para tantos de los hombres formados en la filosofía de las luces eran mitos que habría de superar el triunfo de la razón" ⁷⁷.

A la luz de lo anterior es posible entender el carácter radicalmente minimalista de la libertad religiosa en la *Declaración* francesa, en fuerte contraste con la amplitud de la doctrina y praxis norteamericana. No obstante lo anterior, fue el planteamiento del tema religioso en la Revolución francesa el que condicionó la evolución del derecho de los Estados sobre la materia religiosa, no sólo en Europa continental, sino también en América Latina.

3. Factor religioso y constitucionalismo europeo

24. Acabamos de ver que la revolución francesa se enfrentó con la Iglesia católica no para forjar un Estado que se declarara incompetente en materia religiosa, limitándose a tutelar la libertad de los ciudadanos, como había sucedido en Estados Unidos, sino para seguir una política de intervención en materia eclesiástica, que intentó primero construir una Iglesia al servicio de la revolución y después traducir, en una especie de religión oficial -cultos a la diosa razón y al Ser Supremo-, los sentimientos vagamente deístas de algunos sectores del pensamiento de la época. Una tal actitud entraba en conflicto grave con las creencias religiosas de buena parte de la población francesa y no contribuyó a la pacificación del país. La figura de Napoleón fue clave para el cauce que habrían de seguir en Europa las consecuencias de la revolución.

Napoleón fue un conservador de los logros de la revolución y sus campañas victoriosas por Europa, por una parte impidieron que el absolutismo ahogara a la revolución naciente, y, por otra, facilitaron la expansión de las ideas revolucionarias, todo ello a tal punto que sus vencedores, al intentar aplicar el programa restaurador, no pudieron volver atrás, pues los resultados de fondo del proceso revolucionario eran irreversibles, salvo aspectos parciales de las consecuencias de la revolución que fueron revisados.

25. En lo religioso, Napoleón inició una política realista de acercamiento a Roma y al Papa Pío VII (1800-1823), consciente de que para la intentada pacificación, era imprescindible eliminar la escisión cismática de la Iglesia constitucional y resolver la discrepancia entre el laicismo del Estado y la mayoritaria conciencia católica del país. Este acercamiento se tradujo en el Concordato con Pío VII de 15 de junio de 1801, vigente hasta 1905 y, aún hoy, en las diócesis de Metz y Estrasburgo. Se trata de un documento paradigmático, pues en él se encuentran presentes " los más significativos

⁷⁷ *Ibid.*

problemas que habrían de plantearse en toda Europa, durante el difícil proceso a que dio lugar la incidencia de los principios revolucionarios en los estados confesionales europeos, católicos o protestantes, del Antiguo Régimen”⁷⁸. Veamos algunos de ellos.

i) *la confesionalidad del Estado*: en el Concordato napoleónico se reconocía el catolicismo, no como religión del Estado, sino como la de la mayoría de los franceses. Con ello se rectificaba en los ataques a la Iglesia católica, pero implicaba la ruptura con la confesionalidad, tal como la concebía rígidamente el Antiguo Régimen: la idea de religión de Estado con sus secuelas de intolerancia.

Era claro que la confesionalidad al estilo del Antiguo Régimen tenía que ser rechazada por el espíritu revolucionario, porque la confesionalidad era tomada como símbolo de intolerancia con el disidente, lo que una sociedad igualitaria y opuesta a las actitudes de intolerancia, tal como era perseguida por las declaraciones de derechos del hombre, no podía permitir. Más aún, la confesionalidad del Estado significaba el reconocimiento de una religión como oficialmente verdadera, con la consiguiente conclusión de que las discrepancias dogmáticas eran también atentados contra el núcleo mismo de la autoridad del Estado⁷⁹; por el contrario, el principio de la libertad de opinión, incluso en materia religiosa, recogido en la Declaración francesa implicaba considerar a las creencias religiosas como opinables, en radical oposición con el planteamiento tradicional. De esta manera, resulta claro que Napoleón, desde su postura revolucionaria, no podía menos de abandonar la confesionalidad del Estado.

Pero abandonar la confesionalidad del Estado suponía sustituirla por otro régimen. Y el problema central, tanto en Francia como en otros Estados europeos, era determinar la posición de la Iglesia católica ante el derecho del Estado, Iglesia que era la de la ‘mayoría’ de los franceses y que había estado, hasta la revolución, íntimamente unida al Estado. La situación, así, era bastante diferente a la de Estados Unidos, donde el problema era la convivencia de hombres pertenecientes a ‘distintas’ confesiones.

Con la fórmula recogida en el Concordato, Napoleón no reconocía a la Iglesia católica como religión del Estado, sino el *hecho* de que el catolicismo era la religión de la mayoría de los franceses. De esta manera desvinculaba al Estado de una subordinación de su política y su legislación al Derecho divino, natural y positivo, tal como era entendido por la doctrina católica; pero, junto con esto, establecía un título, basado en la voluntad de los ciudadanos creyentes, para atribuir un estatuto jurídico a la organización oficial de la Iglesia, que si bien la libraba de las más graves consecuencias persecutorias del primer embate revolucionario, al mismo tiempo daba al poder estatal un título para intervenir en los asuntos eclesiásticos, “inaugurando de este modo el curioso fenómeno del ‘jurisdiccionalismo liberal’, consistente en la utilización, por los estados post-revolucionarios del siglo XIX, de alguna de las prerrogativas en materia eclesiástica de los monarcas regalistas del Antiguo Régimen”⁸⁰.

La solución ecléctica de Bonaparte anticipó las complejas soluciones en materia religiosa que los Estados confesionales del Antiguo Régimen adoptarían en el siglo XIX, que se ven reflejados en los textos constitucionales y, en el caso de los países católicos, en frecuentes concordatos con la Santa

⁷⁸ LOMBARDIA (n. 2), p. 82.

⁷⁹ De aquí arranca el sentido que, en el contexto del absolutismo católico o protestante, tenía la represión civil de la herejía.

⁸⁰ LOMBARDIA (n. 2), p. 84.

Sede. De este modo, frente a la tendencia liberal hacia la laicidad del Estado, surgieron posiciones de confesionalidad del Estado, pero ella se afirmaba no en la fuerza del Derecho divino -que al tiempo de legitimar al rey le obligaba- sino como en algo fundado en la voluntad popular, en la que se afirmaban basadas las constituciones. Esta confesionalidad constitucional establecía el estatuto jurídico de la Iglesia en el ordenamiento estatal, fundaba su autonomía, pero legitimaba también las intervenciones del Estado en materia eclesiástica. "Sin embargo, la raíz del proceso revolucionario iría conduciendo paulatinamente a la concepción del Estado laico y al principio liberal de la separación entre la Iglesia y el Estado. La ley francesa de 9 de diciembre de 1905, cierra en el país del Concordato napoleónico, esta evolución"⁸¹. Pero también esto tendría matices diversos en Europa que en Norteamérica.

En efecto, si bien la concepción teórica del principio liberal de separación llevaba a considerar a las confesiones religiosas como grupos sociales sometidos al derecho común del Estado, la aplicación de este principio a la práctica tuvo sus peculiaridades, debido a diversas razones que Lombardía⁸² sintetiza en las siguientes: i) porque en general el derecho europeo de inspiración francesa abría cauces mucho menos amplios y claros que el anglosajón a las iniciativas que surgen de la sociedad; ii) porque la realidad organizativa de las confesiones religiosas tradicionales en cada uno de los países era demasiado compleja, para ser captada mediante figuras jurídicas abstractas, que no tuvieran en cuenta las características típicas de los grupos religiosos; iii) porque rara vez el liberalismo europeo se limitó a abrir cauces legales a los que las confesiones pudieran acogerse, renunciando a interferirse en la organización interna de los grupos religiosos y a adoptar postura en relación con determinadas manifestaciones de la religiosidad, como por ejemplo las órdenes y congregaciones religiosas; por el contrario, fueron frecuentes las posiciones políticas que pretendían configurar a los grupos religiosos con rasgos distintos de los que fluyen de su propia dinámica interna y a impedir o limitar la continuidad de las órdenes y congregaciones religiosas.

En la práctica, la ley francesa estableció no la aplicación del derecho común a los entes eclesiásticos, sino una figura especial, la 'asociación de culto', que respondía "al intento de transformación en sentido democrático de la estructura organizativa de la Iglesia, mediante la sustitución de su tradicional estructura jerárquica por una organización jurídica fundada por el principio asociativo, en la que los laicos habrían de asumir una posición predominante"⁸³. Más realista fue el derecho alemán al aplicar a las confesiones religiosas la figura de la 'corporación de Derecho público'. Con todo, "en general puede afirmarse que el inicial planteamiento liberal se ha ido progresivamente rectificando, en la línea de ofrecer cauces legales más amplios para el estatuto jurídico de las confesiones y la toma de conciencia, por parte de los Estados democráticos, de su incompetencia respecto de las cuestiones internas de los grupos religiosos"⁸⁴.

ii) *el estamento clerical y los bienes eclesiásticos*: en el Concordato napoleónico la Iglesia aceptó la secularización de los bienes eclesiásticos, con lo que se consolidó un acuerdo de la Asamblea Constituyente, adoptado el 2 de noviembre de 1789, consecuencia financiera de la renuncia que el 4 de agosto había hecho el estamento eclesiástico de sus privilegios. Como lo había hecho originalmente la Asamblea Constituyente, en el Concordato, Napoleón se comprometió a que el

⁸¹ *Ibid.* Cfr GOVERNATORI (n. 73).

⁸² LOMBARDIA (n. 2), p. 84-85.

⁸³ GOVERNATORI (n. 73), p. 71.

⁸⁴ LOMBARDIA (n. 2), p. 85.

clero fuera retribuido por el Estado. Esta solución francesa de sustituir el patrimonio eclesiástico por la retribución de los ministros de culto por el Estado, se adoptó con mucha frecuencia en otros países, quedando en cierta manera asimilados a los funcionarios públicos.

Aun cuando la fórmula aún subsiste en algunos países europeos, hoy puede señalarse una tendencia a la superación de esta fórmula, que se manifiesta con particular nitidez en los estados de tradición católica. En la actualidad y en la mayoría de los países, son las propias Confesiones religiosas las que se ocupan de la retribución de sus ministros, con fondos aportados por sus fieles, bien directamente, bien utilizando de algún modo, para la recaudación, el aparato burocrático de la Hacienda estatal.

iii) *los nombramientos episcopales*: fue el problema más arduo del Concordato napoleónico, por el cisma a que había dado origen la Iglesia constitucional⁸⁵. Para el futuro se estableció el principio de que los obispos serían designados por el Primer Cónsul, pero instituidos por la Santa Sede. Esta solución " aparecía como uno de los más claros ejemplos del aludido 'jurisdiccionalismo liberal'. El Estado, después de la revolución, se reservaba tan importante intervención en materia eclesiástica, actuando del mismo modo que los monarcas del Antiguo Régimen " ⁸⁶.

Lo mismo sucedió en otros países de tradición confesional, en los que el Estado conservó las atribuciones de las monarquías absolutas en materia de nombramiento de obispos y de otros dignatarios eclesiásticos y en no pocas ocasiones se dio la paradoja de ser utilizada por gobiernos inspirados por un liberalismo que, en teoría, propugnaba la separación entre la Iglesia y el Estado. Con el tiempo, los viejos sistemas de designación estatal e institución pontificia, tendieron a ser sustituidos por una designación pontificia, aunque con prenotificación a los gobiernos del nombre de los designados, para que tuvieran ocasión de hacer objeciones de índole política, si había lugar a ello. Con todo, todavía el Concilio Vaticano II tuvo que hacer un ruego a los Estados para tratar de eliminar ejemplos residuales de este tipo de injerencia del poder político en materia eclesiástica⁸⁷.

iv) *los Concordatos*: desde el punto de vista del procedimiento -el recurso a la institución concordataria- también la solución napoleónica fue imitada por otros Estados. Numerosos fueron los concordatos del siglo XIX estipulados con distintos países de Europa e Hispanoamérica, y en todos se reflejan los problemas típicos de la incidencia del liberalismo en las materias eclesiásticas reguladas por los Estados absolutos del Antiguo Régimen: la confesionalidad del Estado, el patrimonio eclesiástico, los nombramientos episcopales, el estatuto jurídico y económico del clero, las relaciones entre matrimonio civil y matrimonio canónico, la enseñanza religiosa, etc. Todos estos problemas fueron resueltos en los Concordatos con fórmulas jurídicas que procuraban armonizar las exigencias de la realidad religiosa y social que reflejaba la confesionalidad del Antiguo Régimen con los nuevos planteamientos que llevaba consigo la tendencia liberal hacia la separación entre la Iglesia y el Estado.

Después de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), Benedicto XV impulsó una amplia política concordataria,

⁸⁵ Los obispos que no habían aceptado la Iglesia constitucional habían tenido que emigrar, en cambio los obispos constitucionales estaban al frente de las diócesis pero sin contar con la institución canónica de la Santa Sede. Napoleón y el Papa se propusieron lograr la dimisión de unos y otros.

⁸⁶ LOMBARDIA (n. 2), p. 87.

⁸⁷ Decreto *Christus Dominus* n. 20.

no limitada a países confesionales o de tradición católica, sino también con Estados laicos, incluso cuando su población católica era minoritaria. Esta intensa actividad concordataria fue continuada por sus sucesores en todo el siglo XX y sigue en la actualidad con Juan Pablo II, pese a las opiniones expresadas por algunos autores de que el Concilio Vaticano II significaría el final de la era de los Concordatos⁸⁸.

Entre los concordatos del siglo XX, ha habido algunos que aún reflejan la cuestión de la confesionalidad, de manera análoga a los estipulados en el siglo XIX, como el Concordato con España de 1953 o el de la República Dominicana de 1954. Sin embargo, la línea predominante en los Concordatos del siglo XX ha sido diversa, siendo su característica más acusada la utilización de la técnica jurídica para reducir por medio de ella, sin afrontarla directamente, las diferencias doctrinales. "La Iglesia dialoga frecuentemente en estos Concordatos con Estados cuyas constituciones no responden a la concepción católica de las relaciones entre poder temporal y poder espiritual, sino a planteamientos que están en franca oposición con ella. En los Estados democráticos esta oposición será la lógica consecuencia de la afirmación del principio liberal de agnosticismo estatal; pero tal oposición no es menor en aquellos países en los que se habían establecido regímenes no pluralistas, pero cuya reacción frente a la ideología liberal en manera alguna significaba la restauración de la primacía del Derecho divino sobre el Derecho humano (Estados totalitarios de inspiración fascista, nacional socialista o comunista)... Puede afirmarse que los Concordatos realizan, gracias a la agilidad de la técnica jurídica, el milagro de permitir el entendimiento de dos partes que hablan lenguajes distintos"⁸⁹.

III. LAS RELACIONES IGLESIA-ESTADO EN HISPANOAMÉRICA Y CHILE

26. El descubrimiento y conquista de América en el siglo XVI se produjo cuando en Europa empezaban a consolidarse los Estados modernos y las monarquías absolutas. De hecho, fueron los Reyes Católicos los que inauguraron en España la monarquía absoluta. Es por lo que más que de relaciones entre el poder espiritual y el poder temporal, tal como las hemos entendido en las páginas que anteceden, es mejor hablar propiamente de relaciones Iglesia-Estado, las que se producirán en la América hispana, y también en Chile, desde los primeros momentos de su existencia.

A. AMÉRICA INDIANA

1. El patronato indiano⁹⁰

27. Las relaciones entre el poder temporal y el poder espiritual en las Indias occidentales van a quedar marcadas por las grandes líneas de evolución que hemos visto en las páginas precedentes. Ellas se inician, además, en un momento en que el curso por donde habían corrido dichas relaciones en Europa empezaba a cambiar, toda vez que el descubrimiento de América se produjo en los momentos en que empezaban a afirmarse en Europa los Estados modernos y las monarquías

⁸⁸ A. MERCATI, *Raccolta di Concordati su materia ecclesiastiche tra la Santa Sede e la autorità civili* (Città del Vaticano 1954) 2 vols.; P. CIPROTTI; A. TALAMANCA (a cura di), *I Concordati di Pio XII (1939-1958)*; P. CIPROTTI; E. ZAMPETITI (a cura di), *I Concordati di Giovanni XXIII e dei primi anni di Paolo VI* (Milano 1976); C. CORRAL SALVADOR; J. JIMÉNEZ MARTÍNEZ CARVAJAL, *Concordatos vigentes* (Madrid 1981) 2 vols.

⁸⁹ LOMBARDIA (n. 2), p. 89-90.

⁹⁰ Lit. de la época: P. FRASSO, *Tractatus de Regio Patronatu* (Madrid 1677). Lit. actual: M. GÓMEZ ZAMORA, *Regio patronato español e indiano* (Madrid 1897); M. GUTIÉRREZ DE ARCE, *Regio Patronato indiano. (Ensayo de valoración histórico-canónica)*, en AEA 11 (Sevilla 1954), p. 107-168; P. DE LETURIA, *El origen histórico del Patronato de Indias*, en El mismo, *Relaciones entre la Santa Sede e Hispanoamérica 1. Época del Real Patronato, 1493-1880* (Caracas 1959), p. 3-32; R. PADDEN, *Ordenanza del Patronato of 1574: An Interpretative Essay*, en *The Americas* 12 (Washington 1956), p. 333-354; A. DE LA HERA, *El patronato y el vicariato regio en Indias*, en P. BORGES (dir.), *Historia de la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas (siglos XV-XIX)* 1 (Bac, Madrid 1992), p. 63-79 y la bibliografía allí citada.

absolutas y, poco después, se produjo la reforma protestante. Las relaciones entre ambos poderes en Indias se inició con las grandes concesiones obtenidas en materia eclesiástica por los Reyes Católicos.

Las primeras de ellas fueron las bulas alejandrinas: por las bulas *Inter caetera* de 3 y 4 de mayo de 1493 Alejandro VI (1492-1503) hizo donación de las tierras descubiertas y concedió a los Reyes Católicos la exclusiva de su evangelización; y en la bula *Eximiae devotionis* de 3 de mayo de 1493 hizo extensivos a los mismos reyes los privilegios eclesiásticos concedidos en África a los reyes de Portugal. Como lo ha puesto de relieve Alberto de la Hera⁹¹, en ninguno de estos casos puede hablarse de un vicariato regio. Posteriormente, el mismo Alejandro VI, por la bula *Eximiae devotionis sinceritas*, de 16 de noviembre de 1501⁹², concedió a perpetuidad los diezmos de las Indias, con tal de "asignar de antemano, en forma real y efectiva, por vosotros y por vuestros sucesores, de vuestros bienes y de los suyos, dote suficiente a las iglesias que en las dichas Indias se hubieren de erigir, con la cual sus prelados y rectores se puedan sustentar congruentemente y llevar las cargas que incumbieren a las dichas iglesias, y ejercitar cómodamente el culto divino a honra y gloria de Dios Omnipotente, y pagar los derechos episcopales -conforme la orden que en esto dieren los diocesanos que entonces fueren de los dichos lugares, cuyas conciencias sobre esto cargamos". La Corona, no queriendo lucrar con estos dineros -uno de los impuesto que más le rendía- procedió a su devolución a la Santa Sede, la que los volvió a redonar a la Corona española, determinándose, finalmente, que 2/9 de ellos quedarían en la Corona y el resto se destinaría al sostenimiento de la Iglesia⁹³.

Tras insistentes peticiones del rey Fernando el Católico, el Papa Julio II (1503-1513), mediante la bula *Universalis Ecclesiae Regiminis* de 28 de julio de 1508⁹⁴, concedió a los reyes de España el patronato universal de todas las iglesias de las Indias; se trata de una concesión como no había existido nunca hasta entonces en el Derecho canónico, y comprendía todas las diócesis y las dignidades eclesiásticas de ellas. El mismo monarca había solicitado se le diera el precisar los límites de las primeras diócesis, lo que no se le concedió de manera general, pero los Papas empezaron a concederlo para sedes concretas en las bulas de erección⁹⁵. Finalmente, Adriano VI (1522-1523) extendió la bula *Exponi nobis*, de 9 de mayo de 1522, más conocida como *Omnimoda*, estableciendo la forma canónica de envío a Indias de misioneros por los reyes de España, previa designación de sus superiores⁹⁶. Esta bula puso en manos del monarca la facultad de organizar en todos sus aspectos las expediciones misioneras al Nuevo Mundo -seleccionar, aprobar y distribuir a los misio-

⁹¹ A. DE LA HERA, *El regio vicariato de Indias en las bulas de 1493*, en AHDE 29 (1959), p. 317-349.

⁹² Su texto en F. FITA, *Primeros años del Episcopado de América*, en *Boletín de la Real Academia de la Historia* 20 (Madrid 1892), p. 262 ss.; y en A. GARRIDO ARANDA, *Organización de la Iglesia en el reino de Granada y su proyección en Indias* (Sevilla 1979), p. 330-331. El diezmo era una contribución eclesiástica que gravaba con el diez por ciento la producción agraria. En 1510, Julio II con la bula *Eximiae devotionis affectus*, dispuso que los metales preciosos quedaran exentos del diezmo, correspondiendo íntegramente a la Corona. Su texto en FITA, esta nota, p. 288 ss.; y en *Colección de Documentos Inéditos de Ultramar* 5, p. 205. S. DUBROWSKY, *Los diezmos en Indias en la legislación (ss. XVI y XVII)* (Pamplona 1989); M^a C. PURROY TURRILLAS, *Los diezmos en Indias en el siglo XVIII*, en RChHD 12 (1986), p. 155-196; La misma, *Un libro inédito de Lebrón sobre diezmos en Indias* (Pamplona 1990); F. RODERO TARANCO, *Los problemas tributarios y la concesión y organización de los diezmos en Indias*, en REDC 1 (1946), p. 355-381.

⁹³ Esto generó una serie de cuestiones posteriores, discutiéndose su carácter eclesiástico o secular, como consecuencia de su redonación por la Santa Sede. Cfr A. DE LA HERA, *La jurisdicción real sobre los diezmos en Indias*, en *Memoria del IV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano* (México 1976), p. 169-191.

⁹⁴ La mejor edición es la de P. LETURIA, *La Bula del Patronato de las Indias españolas que falta en el Archivo Vaticano*, en El mismo, *Relaciones* (n. 90), p. 253-258.

⁹⁵ Bula de LEÓN X (1513-1521) para Santa María de la Antigua (1513), en B. TOBAR, *Compendio bulario indico* 1 (Sevilla 1954), p. 74; y del mismo Pontífice para Yucatán (1518), *ibid*, p. 77.

⁹⁶ Su texto en latín y castellano en F. J. HERNÁEZ, *Colección de bulas, breves y otros documentos relativos a la Iglesia de América y Filipinas* 1 (Bruselas 1879), p. 382-386; y en castellano en R. LEVILLIER, *Organización de la Iglesia y Ordenes religiosas en el virreinato del Perú en el siglo XVI*, 2 (Madrid 1919), p. 41-44.

neros-, y le dio una cierta prerrogativa para inmiscuirse en los asuntos internos de los institutos religiosos y vencer la resistencia de los provinciales de las Órdenes a enviar sus frailes a las tierras recién descubiertas; preeminencia que más tarde fue ampliada al eximir a los religiosos que quisieren pasar a las Indias de la necesaria licencia de sus superiores⁹⁷. En la década de los treinta, el papado confirmó los anteriores privilegios concedidos a los reyes de España. Los Concilios provinciales III de Lima (1583) y III de México (1586) aprobados por el Papa, reconocieron el patronato universal de los reyes en Indias y, años después, Benedicto XIV (1740-1758), en el Concordato de 1753 indicaba expresamente que nunca se había controvertido el derecho de los reyes en las presentaciones para los beneficios de las Indias⁹⁸.

El más importante de los derechos que concedía el patronato al patrono era el de presentación, en virtud del cual el rey gozaba del derecho de que no se nombrase ninguna dignidad eclesiástica en América sin la previa presentación de un candidato idóneo por su parte. El monarca no tenía derecho a nombrar a las dignidades eclesiásticas, pero sí tenía una gran intervención en su designación. Desde 1508 hasta la independencia no se proveyó ningún cargo sin la previa presentación real. Al rey le correspondía presentar los candidatos a las dignidades episcopales y de cabildos catedralicios; los representantes del rey en América presentaban al obispo los candidatos a párrocos para que éste extendiera el nombramiento. De este modo, la carrera de todos los eclesiásticos quedó, en gran medida, en manos de la Corona⁹⁹.

28. En el ejercicio de este patronato, sin embargo, tanto el rey como sus ministros fueron en la práctica mucho más lejos, dando lugar a abusos de jurisdicción que privaron a la Iglesia en América de su legítima libertad. Se trató, con todo, sólo de abusos de jurisdicción y nunca dogmáticos, entre los que destacaron el gobierno de los presentados, el pase regio, la incomunicación con Roma y el recurso de fuerza.

Gobierno de los presentados: cuando se producía una vacante episcopal -p. ej. por fallecimiento del obispo- el gobierno de la diócesis quedaba en manos del cabildo eclesiástico quien nombraba a un Vicario capitular. Como la presentación del nuevo candidato correspondía a la Corona, ésta, junto con presentarlo a la Santa Sede, enviaba una carta "de ruego y encargo" al cabildo eclesiástico para que le entregara el gobierno de la diócesis y la gobernara como Vicario capitular. Si bien el cabildo podía negarse, en la generalidad de los casos acataba la petición real, en parte para evitar conflictos, y en parte también porque los propios miembros del cabildo tenían su carrera eclesiástica condicionada a que el rey los presentara para otras dignidades. De este modo, el presentado podía entrar en el gobierno de la diócesis antes de ser nombrado en ella, desempeñando todo aquello que canónicamente podía ejercer sin tener aún la consagración episcopal o la provisión para esa concreta diócesis. Esta práctica fue derivando a hacer lo mismo cuando un obispo era trasladado a otra diócesis antes de que hubiera vacado la primera por el *fiat* de las bulas.

*Pase regio o exequátur*¹⁰⁰: tuvo su origen en el remedio que trató de ponerse a un problema concreto que se presentó en la Corona de Castilla: la falsificación de documentos especialmente eclesiásticos. Como una manera de frenar esta corruptela, los Reyes Católicos dispusieron que no podría ejecutarse en el reino ninguna disposición eclesiástica que previamente no hubiese sido revisada por el Consejo real a efectos de verificar su autenticidad. Originalmente se trataba tan sólo de una revisión formal, pero con el tiempo se

⁹⁷ F. DE ARMAS MEDINA, *Iglesia y Estado en las misiones americanas*, en *Estudios Americanos* 2/6 (Sevilla 1950), p. 199. F. DE LEJARZA, *Valor jurídico y vicisitudes de la llamada bula Omnimoda de Adriano VI*, en *Cuadernos de Cultura Misiona* 4 (Burgos 1950), p. 13-27; P. TORRES, *La bula Omnimoda de Adriano VI* (Madrid 1948).

⁹⁸ I. SÁNCHEZ BELLA, *Iglesia y Estado en la América española* (Pamplona 1990), p. 26-27.

⁹⁹ B. BRAVO LIRA, *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago 1986), p. 36.

¹⁰⁰ I. SÁNCHEZ BELLA, *La retención de bulas en Indias*, en *HID* 14 (1987), p. 41-50.

extendió la revisión al contenido del documento, no dando el *pase* a aquellos documentos que, no obstante su probada autenticidad, contenían disposiciones que no convenían a la Corona¹⁰¹. Para Indias el Consejo de Indias fue el encargado de este trámite, de manera que, en la práctica, desapareció, al menos por esta vía, la comunicación de los obispos americanos con la Santa Sede.

Incomunicación con Roma: el *pase regio* fue un eficaz *filtro* de la Corona para salvaguardar sus privilegios eclesiásticos; pero fue igualmente el instrumento para coartar la necesaria libertad de actuación del Papa y sus Congregaciones en el gobierno de las iglesias indianas. La política de aislamiento de los obispos americanos abarcó desde la prohibición a que asistieran al Concilio de Trento¹⁰², hasta la prohibición de efectuar personalmente la periódica visita *ad limina* al Papa¹⁰³. El cauce informativo habitual era el embajador de España ante la Santa Sede y no el Nuncio en Madrid a quien sistemáticamente se procuró excluir de los asuntos de Indias, llegándole, incluso, a pretender negarle el derecho de informar al rey en nombre del Papa. También España impidió la creación de una nunciatura especial para Indias¹⁰⁴ e, incluso, pretendió obtener la designación de un patriarca que tuviera su sede en la Corte, fuera designado por el rey y poseyera jurisdicción superior sobre los obispos y misioneros indianos, pretensión que no fue aceptada por Roma. Cuando en 1622, Gregorio XV (1621-1623) fundó la Congregación de *Propaganda fide*, también encontró el rechazo real como una intromisión papal en las misiones americanas. En 1778 se suspendió el acudir a Roma en solicitud de dispensas, indultos y otras gracias, las que debían tramitarse sólo a través de los organismos de la Corona. Con todo, hubo algunos obispos que, saltándose los cauces ordinarios, mantuvieron contactos directos con Roma¹⁰⁵.

¹⁰¹ CASTILLO DE BOBADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos* 1 (Amberes 1704 = ed. facsimilar, Madrid 1978), p. 599-600 n. 208: " Caso CIII es en la retención que se hace en el Supremo Consejo y en las Audiencias y Chancillerías reales en muchos casos de las letras y bulas Apostólicas, para examinar si fueron concedidas con falsa o siniestra relación (con lo cual muchas veces los Pontífices y Príncipes son engañados) o si las tales bulas son contra el derecho, o privilegios del Rey o del Reino, concediéndose por ellas beneficios eclesiásticos a extranjeros por otras vías, o son contra otras bulas e indultos Apostólicos, o contra los concilios generales de la Iglesia... lo cual, cuando convenga hacerse, ha de ser, como se hace, con sumo respeto y veneración de la Santa Sede Apostólica, por las dichas causas, y con el celo cristianísimo de nuestros Reyes y sus consejeros, para suplicar de ello ante Su Santidad, como cabeza y rector de la Iglesia, para que informado de la verdad y congruencia, provea y mande lo que a la salud y bien universal de la República espiritual y temporal más convenga" .

¹⁰² R. LEBROC, *Proyección tridentina en América*, en MH 77 (Madrid 1969), p. 129-207; P. LETURIA, *Perchè la nascente Chiesa hispano-americana non fu rappresentata a Trento*, en El Mismo, *Relaciones* 1 (n. 90), p. 495-509.

¹⁰³ La visita *ad limina* es una visita que periódicamente han de hacer los obispos al Papa para dar cuenta del estado de sus diócesis y solicitar los auxilios necesarios; es una obligación que subsiste plenamente en la actualidad, visita que, ahora, ha de hacerse cada cinco años y de la que muy difícilmente se dispensa a los obispos. En el caso de los obispos indianos debían hacerla por procurador y ni éste ni el obispo podían entregar al Papa la relación escrita del estado de la diócesis, sino que toda información debía remitirse al Consejo de Indias el que hacía llegar al Papa, a través del embajador del rey en Roma, lo que estimaba oportuno. R. ROBRES LLUCH; V. CASTELL MAIQUES, *La visita Ad limina durante el pontificado de Sixto V (1585-1590). Datos para una estadística general. Su cumplimiento en Iberoamérica*, en *Anthologica Annua* 7 (Roma 1959), p. 147-212.

¹⁰⁴ P. BORGES, *La Santa Sede y América en siglo XVI*, en EA 21-22 (1961), p. 141-168; El mismo, *La nunciatura indiana. Un intento pontificio de intervención directa en Indias bajo Felipe II, 1566-1588*, en MH 56 (1962), p. 169-227; El mismo, *Nuevos datos sobre la Comisión Pontificia para Indias de 1568*, en MH 47 (1959), p. 213-243.

¹⁰⁵ P. ej. el arzobispo de Lima santo Toribio de Mogrovejo escribió en varias ocasiones al Papa, lo que le originó algunas reprensiones del rey; y el obispo de Puebla, Juan de Palafox y Mendoza, mantenía un agente en Roma, Juan Manganó. Cfr SÁNCHEZ BELLA (n. 98), p. 59. Sobre Toribio de Mogrovejo se puede consultar V. RODRÍGUEZ VALENCIA, *El Primado Romano en sus relaciones con el Regio Vicariato español de Indias en la mente y en la práctica pastoral de Santo Toribio Alfonso Mogrovejo, segundo Arzobispo de Lima, en los Concilios de Lima, en Miscelánea Comillas* 2 (Burgos 1944), p. 433-485; El mismo, *Santo Toribio Alfonso Mogrovejo, punto de equilibrio entre la Santa Sede y el Regio Patronato Español de Indias. Más luz sobre el supuesto Memorial del santo al Papa Clemente VII. Síntesis histórico-canónica*, en MH 5 (1948), p. 137-183; El mismo, *El Patronato Regio y la Santa Sede en Santo Toribio de Mogrovejo (1581-1606)* (Madrid 1957).

*Recurso de fuerza*¹⁰⁶: tuvo su origen en la existencia paralela de tribunales reales y tribunales eclesiásticos, independientes unos de otros. Mediante este recurso, quien se sentía agraviado con una sentencia de un tribunal eclesiástico podía acudir ante un tribunal real reclamando que la sentencia le hacía fuerza; los tribunales reales podían declarar, entonces, que dicha resolución *hacía fuerza* al recurrente y ordenaba al tribunal eclesiástico que la reformara. Puesto que el tribunal real no tenía jurisdicción sobre el tribunal eclesiástico, no podía enmendar por sí mismo la sentencia eclesiástica, por lo que se limitaba a ordenar que fuera el mismo tribunal eclesiástico el que la enmendara.

Intromisión en concilios provinciales y sínodos diocesanos: práctica según la cual el rey no sólo pretendía regular la periodicidad de las reuniones conciliares y sinodales, materia que correspondía a los obispos y no a las autoridades civiles, sino que, además, exigía la presencia de una representación real en los concilios, sin la cual todo lo que en ellos se hiciese sería nulo. Una vez concluida la asamblea, las actas y normas conciliares o sinodales eran revisadas y no pocas veces alteradas por el Consejo de Indias, o declaradas nulas.

29. La acción de la Corona sobre la Iglesia abarcó también las órdenes religiosas. Los superiores religiosos en Indias debían comunicar a las autoridades reales las necesidades que tenían en su tarea misionera; estas autoridades reales las debían comunicar al Consejo de Indias para que el monarca tomara las decisiones. Además, la Corona controlaba la conducta de los religiosos e hizo que su partida a América estuviese sujeta a una licencia real.

Para una mejor vigilancia, en 1568 se acordó instituir comisarios generales para franciscanos, dominicos y agustinos en Indias, con sede en la Corte de Madrid. Los superiores de las órdenes se resistieron a ello por temor de que los comisarios les hicieran perder el control directo sobre sus religiosos en Indias. Sólo los franciscanos designaron un comisario general en 1572.

30. La mayor parte de estas prácticas regalistas nacieron tempranamente en el siglo XVI, se consolidaron en el siglo siguiente, coincidiendo con el desarrollo de las doctrinas vicarialistas -el rey es vicario y delegado del Papa, es decir, hace las veces del Romano Pontífice para los asuntos eclesiásticos indianos-, y continuaron en el siglo XVIII, cuando la dinastía de los Austria fue sustituida por la de los Borbones, por lo que puede afirmarse una clara continuidad en el regalismo de unos y otros monarcas¹⁰⁷. No obstante este continuismo, brotó un estilo nuevo, que típicamente puede ser llamado regalismo borbónico¹⁰⁸, basado en concepciones totalmente nuevas. Este cambio de

¹⁰⁶ Lit. de la época: CONDE DE LA CAÑADA, *Observaciones prácticas sobre recursos de fuerza; modo de introducirlos, continuarlos y determinarlos en los Tribunales reales superiores* (Madrid 1793); Jerónimo DE CEVALLOS, *Tractatus de cognitione per viam violentiae in causis ecclesiasticis* (Toleti 1618); José DE COVARRUBIAS, *Máximas sobre recursos de fuerza y protección* (Madrid 1786). Lit. actual: C. BRUNO, *El Derecho público de la Iglesia en Indias* (Salamanca 1967), p. 221-231; M. ECHAZU LEZICA, *Los recursos de fuerza a través de la disertación de un practicante criollo de la Real Academia Carolina de Charcas*, en *VII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano* 1 (Buenos Aires 1984), p. 299-328. T. SÁNCHEZ BUSTAMANTE, *Disertación sobre recursos de fuerza*, en *VII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano* 1 (Buenos Aires 1983), p. 310-326; C. LETELIER GÁLVEZ, *El derecho común de los recursos de fuerza en un jurista indiano de fines del siglo XVIII: José de Rezábal y Ugarte*, en *REHJ* 23 (2001), p. 393-418; El mismo, *Edición de un manuscrito sobre recursos de fuerza de José de Rezábal y Ugarte*, en *REHJ* 23 (2001), p. 583-617. Para Argentina en el período republicano se puede ver A. LEVAGGI, *Los recursos de fuerza. Su extinción en el derecho argentino*, en *RHD* 5 (1977), p. 75-126; para España, también en el siglo XIX, J. MALDONADO, *Los recursos de fuerza en España. Un intento para suprimirlos en el siglo XIX*, en *AHDE* 24 (1954), p. 281-380.

¹⁰⁷ SÁNCHEZ BELLA (n. 98), p. 39.

¹⁰⁸ A. DE LA HERA, *El regalismo borbónico en su proyección indiana* (Madrid 1963); El mismo, *Los precedentes del regalismo borbónico según Menéndez y Pelayo*, en *EA* 71-82 (1957), p. 33-39; El mismo, *La legislación del siglo*

sentido estuvo en que los intelectuales al servicio de los reyes se esforzaron por prescindir de la concesión papal como base en que apoyar los derechos o regalías de la Corona y en las que, de hecho, se apoyaba todo el actuar de la Corona en los asuntos eclesiásticos indios, argumentando en cambio que éstos, en vez de *concesiones* pontificias, eran atributos *inherentes a la soberanía*, propio de los monarcas absolutos, esto es, regalías mayestáticas propias e inalienables de los gobernantes seculares¹⁰⁹. Tanto o más que los reyes, los verdaderos impulsores de la política regalista fueron los consejeros de Castilla e Indias, los secretarios o ministros del siglo XVIII y, en todo momento, de manera primordial, los fiscales de ambos consejos y de las audiencias¹¹⁰.

2. La actitud de la Santa Sede

31. La Santa Sede no permaneció pasiva frente a estos abusos y ordenó que todos los Jueves Santos se leyera en las iglesias la *Bula de la Cena*, bula en la que el Papa condenaba los excesos de los príncipes, atropellando los derechos de la Iglesia¹¹¹. Pero quizá la actuación con más resonancia fue la condenación, por la Sagrada Congregación del Índice, de algunas obras doctrinales importantes de juristas indios como Juan de Solórzano Pereira¹¹² y Pedro Frasso¹¹³. En relación con estas obras, el cardenal Spada escribía al Nuncio en Madrid en 1691 lo que se pensaba en Roma de las doctrinas de Solórzano y otros regalistas que corrían en España sin censura, las cuales eran altamente perjudiciales y nada se hacía para desterrarlas, con escándalo de los fieles¹¹⁴. Según Sánchez Bella¹¹⁵, "juzgada la actitud de la Santa Sede frente al patronato indiano de los reyes de España podrá parecer excesivamente débil y complaciente. Pero si nos situamos, por ejemplo, en el siglo XVI, en el reinado de Felipe II -el monarca que, a partir de 1568, acentúa la nota nacionalista- podemos comprender que era difícil otra postura que la de contemporizar. En medio de las guerras de religión, que desgarraban a Europa, el rey español aparecía como la gran esperanza del catolicismo... La Iglesia no se enfrentaba, en el caso español, con cuestiones dogmáticas ni problemas de cisma o de falta de adhesión a la Sede Apostólica, sino a un paternalismo estatal que ahogaba la legítima libertad de actuación de la Iglesia, aunque fuera acompañada de un sincero deseo evangelizador. Si se mide por sus frutos, hay que reconocer que la política religiosa de los monarcas españoles contribuyó eficazmente a la consolidación del catolicismo en el continente americano y Filipinas. Por otra parte, las posibilidades de una eficaz intervención de Roma eran casi nulas.

XVIII sobre el patronato indiano, en RChHD 6 (1970), p. 98-119 = AHDE 40 (1970), p. 287-311; El mismo, *Regalismo*, en *Diccionario de historia eclesiástica de España* 3 (Madrid 1973), p. 2066-2067; El mismo, *Notas para el estudio del regalismo español en el siglo XVIII*, en AEA 31 (1974), p. 409-444.

¹⁰⁹ M. JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, *Las regalías Mayestáticas en el Derecho Canónico Indiano*, en AEA 6 (1949), p. 799-812.

¹¹⁰ SÁNCHEZ BELLA (n. 98), p. 41-42.

¹¹¹ B. BRAVO LIRA, *El problema de la Bula de la Cena en tres juristas indios del siglo XVII*, en *VII Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano* (Buenos Aires 1984), p. 187-194.

¹¹² Por decreto de 20 de marzo de 1642, Urbano VIII (1623-1644) incluyó en el Índice de libros prohibidos, el libro III de la *Política indiana* y toda la obra *donec corrigatur*. SÁNCHEZ BELLA (n. 98), p. 97. P. LETURIA, *Antonio Lelio de Fermo y la condenación de 'De Indiarum iure' de Solórzano Pereira*, en El mismo, *Relaciones* 1 (n. 90), p. 375; F. J. DE AYALA, *Ideas canónicas de Juan de Solórzano. El tratado 'de Indiarum iure, y su inclusión en el 'Índice'*, en AEA 4 (1947), p. 579-613.

¹¹³ El 18 de enero de 1678 se condenaba el *De Regio Patronatu Indiarum* publicado por FRASSO en Madrid en 1677. SÁNCHEZ BELLA (n. 98), p. 98.

¹¹⁴ SÁNCHEZ BELLA *ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 106.

Sin duda, los graves defectos del patronato, tal como se entendía y aplicaba por los monarcas y sus ministros, han servido para desaconsejar la fórmula para el futuro, pero cabe pensar si en el pasado cabía otra fórmula distinta de la que rigió la vida religiosa de América durante más de tres siglos”.

Los obispos de las diócesis americanas durante estos tres siglos, entre los que abundan preladados de gran calidad espiritual y humana¹¹⁶, se caracterizaron por su indiscutible amor al monarca y su plena aceptación del real patronato¹¹⁷; pero esto no les impidió disentir de los excesos del regalismo¹¹⁸. En cambio, los religiosos de América se situaron en general al lado del rey, buscando su apoyo en sus fricciones con el episcopado americano. A ellos se debió la formulación de la teoría del regio vicariato indiano, justificando la actuación de los reyes en los asuntos eclesiásticos como Vicarios y delegados del Papa¹¹⁹, buscando con ello el mantenimiento de sus privilegios en Indias. Esta teoría sería recogida por los juristas -Solórzano, Frasso, etc.- y serviría de base doctrinal para mantener y extender el regalismo de los siglos XVII y XVIII.

3. El Estado misional indiano

32. La especial actitud de la Corona española hacia la Iglesia en Indias ha hecho que se hable de un *Estado misional*, cuya institución no es obra del papado sino de los reyes españoles¹²⁰. No se trata sólo de que los reyes españoles acepten la donación pontificia con la carga anexa de evangelizar, esto es, ayudar a la Iglesia para que ella cumpla su misión, pues en este caso se trataría de una nueva forma de protección a la Iglesia, lo que ya era tradicional en Europa. “Lo novedoso y lo que define a la monarquía en Indias como Estado misional es que ella hace de la difusión de la fe no sólo uno más entre sus fines, sino el primero y primordial. Es decir, antepone esta tarea religiosa a las demás tareas temporales del gobierno”. De esta manera, no se trató de una forma más de colaboración entre el poder temporal y el poder espiritual, ni de una protección genérica de la Iglesia por los gobernantes; por el contrario, todo giraba en torno a una tarea que, si bien había sido inicialmente encargada por los Papas a los monarcas hispanos, éstos, por propia decisión, no sólo la sumieron como suya, sino que la antepusieron a toda otra tarea de orden temporal. Este Estado misional habría durado todo el período indiano y habría tenido su fin, no por agotamiento o fracaso, sino por haber realizado su propósito, ya entrado el siglo XIX como veremos.

Conocida es la frase de Felipe II a su embajador en Roma: “antes de sufrir la menor quiebra del mundo en lo de la religión y del servicio de Dios perderé todos mis Estados y cien vidas que tuviera, porque yo ni pienso ni quiero ser señor de herejes”¹²¹. El mismo monarca, decía, al rechazar dejar la conquista de las islas Filipinas

¹¹⁶ Pensemos, p. ej. en santo Toribio de Mogrovejo, arzobispo de Lima.

¹¹⁷ Para los obispos en Chile indiano vid. por todos C. OVIEDO CAVADA (dir.), *Episcopologio chileno 1561-1815* (Santiago 1992) 4 vols.

¹¹⁸ SANCHEZ BELLA (n. 98), p. 45-46.

¹¹⁹ A. DE EGAÑA, *La teoría del Regio Vicariato Español en Indias* (Roma 1958); El mismo, *El Regio Vicariato Hispano-Indiano. Su funcionamiento en el siglo XVI*, en *Estudios de Deusto* 11 (Bilbao 1958), p. 147-204.

¹²⁰ B. BRAVO LIRA, *El Estado misional, una institución propia del derecho indiano*, en *Estudios en honor de Alamiro de Ávila Martel. Anales de la Universidad de Chile*, 5ª Serie, nº 20 (1989), p. 249-268; El mismo, *La epopeya misionera en América y Filipinas: contribución del poder temporal a la evangelización*, en PONTIFICIA COMMISSIO PRO AMERICA LATINA, *Historia de la Evangelización de América*. Simposio internacional. Actas (Libreria Editrice Vaticana, Ciudad del Vaticano 1992), p. 65-75.

¹²¹ Carta de Felipe II a Requesens, embajador en Roma, 12 agosto 1566, en V. PALACIO ATARD, *Edad Moderna*, 2 ed. (Madrid 1970), p. 220, cit. por BRAVO LIRA, *El Estado* (n. 120), p. 267.

que " cuando no bastasen las rentas y tesoros de las Indias, proveería de los de la vieja España... porque las islas de Oriente no habrían de quedar sin luz de predicación, aunque no tengan oro ni plata" ¹²². Y casi un siglo después, el virrey del Perú, conde Chinchón, señalaba a Felipe IV la inconveniencia de abandonar Chile, a pesar de los enormes gastos que irrogaba a la Corona, porque la fe " no debe abandonarse allí donde ha sido plantada" ¹²³.

B. CHILE INDIANO

33. Durante todo este tiempo Chile formó parte del imperio español como gobernación y capitanía general, de manera que no fue ajeno a nada de lo que hemos descrito. El primer obispado fue el de Santiago erigido en 1561, veinte años después de haberse fundado la ciudad y en la bula de erección se concedió a Felipe II que fijara los límites del mismo¹²⁴, los que se extendieron desde Copiapó hasta el río Maule. Poco después, en 1568 se erigió la diócesis de La Imperial¹²⁵ y, al igual que había sucedido con Santiago, se concedió al monarca que fijara sus límites, los que se fijaron desde el río Maule al Polo Sur. Fueron los dos obispados que hubo en Chile durante todo el período indiano, siendo ambos sufragáneos del arzobispado de Lima.

La mentalidad regalista propia de esta época fue recibida sin mayores dificultades, tanto en el periodo de los Austria como en el de los borbones¹²⁶. Era lo que se practicaba cotidianamente y lo que se enseñó en las universidades cuando ellas aparecieron en Chile, especialmente la Universidad de San Felipe¹²⁷. Incluso hubo entre los obispos, destacados exponentes del regalismo como lo fue el obispo de Santiago, Gaspar de Villarroel (1587-1665), autor de una obra¹²⁸ que mereció ser publicada tanto en el siglo XVII como el XVIII. La preocupación de la Corona por los problemas de la Iglesia en Chile -y su intervención en ellos- se ve reflejada en las cédulas dirigidas por el rey a esta gobernación¹²⁹. Y tal como sucedía en el resto de los territorios indianos, también se dieron en Chile las prácticas abusivas a las que antes hemos hecho referencia.

¹²² B. PORREÑO, *Dichos y hechos del señor rey don Felipe II* (Madrid 1639), p. 69 cit. por BRAVO LIRA. *El Estado* (n. 120), p. 267.

¹²³ J. EYZAGUIRRE, *Historia de Chile* (Santiago 1964), p. 153.

¹²⁴ Su texto en latín y castellano en F. RETAMAL, *Chilensia Pontificia. Monumenta Ecclesiae Chilensia* 1/1 (Santiago 1998), p. 4-9.

¹²⁵ El texto de la bula, en latín y en castellano *ibid.*, p. 34-39.

¹²⁶ C. SALINAS ARANEDA, *La política regalista en las vistas fiscales de la audiencia de Chile de fines del siglo XVIII*, en *XI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano* 2 (Buenos Aires 1997), p. 345-364; A. DOUGNAC RODRIGUEZ, *Algunas manifestaciones del regalismo borbónico a fines del siglo XVIII*, en *BACHH* 102 (1991-1992), p. 43-94.

¹²⁷ C. SALINAS ARANEDA, *Los estudios de derecho canónico en Chile: 1758-1998. Textos utilizados en la enseñanza universitaria*, en A. DOUGNAC RODRIGUEZ; F. VICENCIO EYZAGUIRRE (eds.), *La Escuela chilena de historiadores del derecho y los estudios jurídicos en Chile* 1 (Santiago 1999), p. 107-166; El mismo, *Los textos utilizados en la enseñanza del Derecho Canónico en Chile indiano*, en *AHI* 9 (2000), p. 215-234.

¹²⁸ G. DE VILLARROEL, *Gobierno eclesiástico pacífico y unión de los dos cuchillos, pontificio y regio* (Madrid 1656-1657; 1738).

¹²⁹ C. SALINAS ARANEDA, *Catálogo de los libros registros del Cedulaario Chileno. 1573-1717* (I), en *REHJ* 15 (1992-1993), p. 371-468; (II), *ibid.*, 16 (1994), p. 215-324; (III) *ibid.*, 17 (1995), p. 375-442; (IV) *ibid.*, 18 (1996), p. 507-88; (V) *ibid.*, 19 (1997), p. 259-87; (VI) *ibid.*, 20 (1998), p. 283-330; (VII) *ibid.*, 21 (1999), p. 381-458; (VIII) *ibid.*, 22 (2000), p. 419-482. E. LIZANA; P. MAULEN, *Colección de documentos históricos del Arzobispado de Santiago* (Santiago de Chile 1919-1921) 4 vols.

Un ejemplo de la intervención de las autoridades reales en la realización de los sínodos fue el celebrado en Santiago en 1626 por el obispo Francisco González de Salcedo (1559-1634)¹³⁰. Dos fueron los principales problemas que abordó el sínodo, la evangelización de los naturales y la protección al indio en sus actividades naturales. En este segundo aspecto, el sínodo recogió los problemas del momento, condenando en forma particular y severa los abusos que se cometían con los indios guarpes que eran traídos a pie desde la provincia de Cuyo por la cordillera, en condiciones tan tristes que "causa compasión y horror que tal se hiciese entre gente cristiana". Las severas disposiciones sinodales dirigidas contra quienes eran los causantes de tales malos tratos, en manifiesta contradicción con lo que sobre ello decían las cédulas reales, fueron causa importante para que el sínodo no pudiera publicarse porque lo prohibió la audiencia. Remitido a España "la tardía aprobación otorgada por el rey no pudo salvar su destino"¹³¹.

C. CHILE INDEPENDIENTE

1. Chile Estado confesional

34. Al producirse la independencia de Chile (1818), las autoridades de la naciente república conservaron de las autoridades españolas el modelo que éstas habían tenido en lo que se refiere a las relaciones entre el poder temporal y el poder espiritual, las que, como hemos visto, discurrían por la vía del patronato regio¹³². Se trataba de una práctica generalizadamente aceptada, por lo que no hubo mayores dificultades en que ella perdurara después de la independencia, reconocida, incluso, constitucionalmente¹³³.

Constitución de 1833, art. 73. " *Son atribuciones especiales del Presidente, n° 8: Presentar para los Arzobispados, Obispados, dignidades y prebendas de las Iglesias catedrales, a propuesta en terna del Consejo de Estado. La persona en quien recayere la elección del Presidente para Arzobispo u Obispo, debe además obtener la aprobación del Senado. n° 13: Ejercer las atribuciones del patronato respecto de las iglesias, beneficios y personas eclesiásticas, con arreglo a las leyes. n° 14: Conceder el pase, o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con acuerdo del Consejo de Estado; pero si contuviesen disposiciones generales sólo podrá concederse el pase o retenerse por medio de una ley*". Art. 95. " *Son atribuciones del Consejo de Estado: 3ª Proponer en terna para los Arzobispados, Obispados, dignidades y prebendas de las iglesias catedrales de la República; 4ª Conocer en todas las materias de patronato y protección que se redujeren a contenciosas, oyendo el dictamen del tribunal superior de justicia que señale la ley*". Art. 30. " *Son atribuciones de la Cámara de Senadores: 3ª Aprobar las personas que el Presidente de la República presentare para los Arzobispados y Obispados*".

Sin embargo, a diferencia de lo que había sucedido con la monarquía hispana, que había recibido el patronato como concesión pontificia, en el Chile independiente esto fue tan sólo una situación de hecho, pues, aunque Chile hizo gestiones para obtener el reconocimiento del mismo por la

¹³⁰ C. OVIEDO CAVADA, *Sínodo diocesano de Santiago de Chile celebrado en 1626 por el ilustrísimo señor Francisco González de Salcedo*. Transcripción, introducción y notas, en *Historia* 3 (1964), p. 313-360.

¹³¹ *Ibid*, p. 315.

¹³² Sobre el patronato indiano vid la literatura citada en notas anteriores.

¹³³ A. MERINO ESPÍNEIRA, *Crónica de las relaciones del Estado y la Iglesia en Chile durante la anarquía (1823-1830)* (Santiago 1962); F. GONZÁLEZ ESPEJO, *Cuatro decenios de historia eclesiástica de Chile. Crónica de las relaciones entre la Iglesia y el Estado 1831-1871* (Santiago 1948); S. VERGARA, *Iglesia y Estado en Chile, 1750-1850*, en *Historia* 20 (1985), p. 319-62; D. SANTA CRUZ WILSON, *El derecho de patronato de la República de Chile ante el criterio moderno* (Santiago de Chile 1921).

Santa Sede¹³⁴, ésta nunca lo concedió ni reconoció, aunque se vio obligada a soportarlo como hecho consumado. Por otra parte, como no era suficiente pretender por la vía diplomática dicho derecho, sino que era menester, además, instruir en él a la juventud, se intentó introducir entre los textos de enseñanza del Derecho canónico en el Instituto Nacional, la obra de Bossuet (1627-1704), caracterizado por su galicanismo, para que, como decía Juan Egaña, "corrigiesen algunos principios exorbitantes de la Curia Romana"¹³⁵.

Esta situación de patronato afirmado unilateralmente en la Constitución, supuso también el reconocimiento constitucional de la religión católica como religión oficial del Estado, lo que sucedió desde los primeros ensayos constitucionales y la misma condición le fue reconocida en la Constitución de 1833 que rigió hasta 1925.

Reglamento Constitucional Provisorio (1812), art. 1: "*La religión Católica Apostólica es y será siempre la de Chile*". Constitución de 1818, Título II De la religión del Estado, Capítulo único: "*La religión Católica, Apostólica, Romana es la única y exclusiva del Estado de Chile. Su protección, conservación, pureza e inviolabilidad, será uno de los primeros deberes de los jefes de la sociedad, que no permitirán jamás otro culto público ni doctrina contraria a la de Jesucristo*". Constitución de 1822, art. 10. "*La religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana, con exclusión de cualquiera otra. Su protección, conservación, pureza e inviolabilidad es uno de los primeros deberes de los jefes del Estado, como el de los habitantes del territorio su mayor respeto y veneración, cualquiera que sean sus opiniones privadas*". Art. 11. "*Toda violación del artículo anterior será un delito contra las leyes fundamentales del país*". Constitución de 1823, art. 10: "*La religión del Estado es la Católica, Apostólica, Romana: con exclusión del culto y ejercicio de cualquiera otra*". Constitución de 1833, art. 5. "*La Religión de la República de Chile es la Católica Apostólica Romana; con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra*".

Como consecuencia de esto se dio a la Iglesia católica y a sus instituciones un tratamiento especial, lo que vino a ser sancionado legalmente por el Código Civil (1855) que le reconoció la calidad de persona jurídica de derecho público a las "*iglesias*" -esto es a las diversas circunscripciones en que se divide la organización de la Iglesia: arzobispados, obispados, parroquias- y a las "*comunidades religiosas*"¹³⁶. Pero no sólo esto.

35. Hemos visto que el Estado indiano ha sido calificado como Estado misional, al haber asumido la Corona, como política de Estado de primera importancia, la evangelización de los territorios indianos. Este Estado misional estaba llamado a desaparecer, pero no por fracaso, sino por haber cumplido más o menos plenamente su papel histórico, dando lugar al Estado confesional. El tránsito del Estado misional al confesional fue paulatino y en Chile se produjo en el siglo XIX cuando Chile ya se había independizado. Es cierto que las constituciones, al declarar la religión católica como la oficial del Estado, hacían de él un Estado confesional; pero en la práctica, las misiones

¹³⁴ J. GONZÁLEZ ECHENIQUE, *Esquema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado 1541-1925*, en *Diplomacia* 39 (1987), p. 31-40; C. OVIEDO CAVADA, *Un siglo de relaciones entre la Santa Sede y Chile, 1822-1925*, en *Diplomacia* 39 (1987), p. 18-30; El mismo, *Negociaciones chilenas sobre convenios con la Santa Sede*, en *Finis Terrae* 19 (1958), p. 37-53; El mismo, *La misión Irarrázabal en Roma 1847-1850* (Santiago 1962).

¹³⁵ SALINAS, *Los estudios* (n. 127), p. 136-137.

¹³⁶ Código Civil art. 547 inc. 2: "*Tampoco se extienden las disposiciones de este título [personas jurídicas de derecho privado] a las corporaciones o fundaciones de derecho público, como la nación, el fisco, las municipalidades, las iglesias, las comunidades religiosas, y los establecimientos que se costean con fondos del erario: estas corporaciones y fundaciones se rigen por leyes y reglamentos especiales*".

siguieron sosteniéndose oficialmente, si bien ya no se les daba la primacía de antaño dentro de los fines del gobierno, entre otras cosas, porque desde hacía largo tiempo habían perdido en la práctica esta relevancia, a consecuencia del hecho de que los indígenas, todavía infieles, estaban reducidos a una parte poco significativa dentro de la población¹³⁷.

Un decreto de 19 de noviembre de 1835 actualizaba en el Chile independiente este fin misional en estos términos: " *Considerando el gobierno que uno de sus primeros y más esenciales deberes es contribuir a la propagación de la religión que profesa la nación, especialmente entre aquellas gentes que no la conocen y que por lo mismo son perjudiciales a sí misma y a la sociedad*", para lo cual invocaba, incluso, la tradición india, alegando que " *una dilatada experiencia ha manifestado al gobierno y al público que son indecibles los bienes que de estas misiones resultan, en pro de la religión y del Estado en general y de la paz común*"¹³⁸.

Esta situación, empero, no supuso un rechazo formal de las otras confesiones religiosas diversas a la católica, respecto de las cuales hubo desde un principio una actitud de tolerancia, lo que quedó reflejado en algunos de los tratados celebrados durante los primeros años con Estados Unidos y algunas naciones europeas como Francia o Inglaterra.

Tratado de amistad, comercio y navegación entre la República de Chile y los EE. UU. de América (1834), art. 11: " *Se conviene igualmente en que los ciudadanos de ambas partes contratantes gocen la más perfecta y entera seguridad de conciencia en los países sujetos a la jurisdicción de una u otra, sin quedar por ello expuestos a ser inquietados o molestados en razón de su creencia religiosa, mientras que respeten las leyes y usos establecidos. Además de esto podrán sepultarse los cadáveres de los ciudadanos de una de las partes contratantes, que fallecieren en los territorios de la otra, en los cementerios acostumbrados, o en otros lugares decentes y adecuados, los cuales serán protegidos contra toda violencia o disturbio*"¹³⁹. Tratado de amistad, comercio y navegación entre Chile y la Francia (1846, 1852), art. 4: " *Los ciudadanos o súbditos de los dos Estados gozarán respectivamente de la más completa libertad de conciencia, y podrán ejercer su culto de la manera que lo permitan la Constitución y las Leyes del país en que se encuentren*"¹⁴⁰. Tratado de amistad, comercio y navegación con el Reino Unido de la Gran Bretaña (1855), art. XV: " *Los ciudadanos o súbditos de cada una de las dos Partes Contratantes residentes en los territorios de la otra, no serán molestados, perseguidos o inquietados por causa de su creencia religiosa, sino que gozarán en ellos perfecta y entera libertad de conciencia; ni por este motivo dejarán de gozar en sus personas y propiedades la misma protección que se dispensa a los ciudadanos y súbditos naturales. Si en la ciudad, villa o distrito en que residan los ciudadanos o súbditos de cada una de las Partes Contratantes, no hubiere cementerio establecido para el entierro de los de su creencia religiosa, podrán con el consentimiento de las autoridades locales superiores, y en el lugar elegido con aprobación de dichas autoridades, establecer un cementerio. Este cementerio, y los entierros que se hagan en él, se sujetarán a las reglas de policía que las autoridades civiles de uno u otro país dictaren respectivamente*"¹⁴¹.

Lo que queda reflejado en estos tratados no era sino la aplicación, a estos textos internacionales, de una actitud que desde el primer momento habían tenido las autoridades chilenas hacia quienes no profesaban la religión oficial del Estado.

¹³⁷ BRAVO LIRA, *El Estado* (n. 120), p. 265; J. GONZÁLEZ ECHENIQUE, *El gobierno chileno y el concepto misionero del Estado 1832-1861*, en *Historia* 5 (1966), p. 197-214.

¹³⁸ BRAVO LIRA, *El Estado* (n. 120), p. 257.

¹³⁹ BL 1835, p. 169-170.

¹⁴⁰ BL 1853, p. 134

¹⁴¹ BL 1855, p. 259

En 1819 el Director Supremo Bernardo O'Higgins había concedido permiso a cuarenta y seis protestantes para que fueran enterrados en lugares especiales. Estos habían dirigido una petición en tal sentido al Director Supremo pues, como decían en su presentación, "en los varios casos en que han muerto sus hermanos Protestantes en la Ciudad de Santiago, han sido inducidos en la última extremidad y cuando ya les habían faltado sus facultades físicas y mentales, a abjurar su religión para ser enterrados cristianamente; y que los restos de otros de su creencia que se habían mantenido, por conciencia, firmes en sus dogmas, habían sido perturbados después del entierro y expuestos en la playa en el puerto de Valparaíso" ¹⁴². La decisión de la autoridad fue conceder "a los suplicantes la licencia que piden para comprar en esta Ciudad y en la de Valparaíso un terreno a propósito destinado a hacer en él sus ritos fúnebres" ¹⁴³. En 1837 llegó un capellán anglicano a servir a los ingleses de Valparaíso y tanto el ministro del interior, Joaquín Tocornal, como el de culto, Mariano Egaña, presenciaron el establecimiento de su capilla. En 1855 las condiciones se mostraban tan favorables que la Iglesia presbiteriana pudo empezar la construcción de un templo, la Union Church de Valparaíso. Igualmente los anglicanos empezaron a levantar su iglesia dedicada a San Pablo. La edificación de estos templos motivó algunos reclamos, pues contravenían las leyes tocantes al culto público, pero el problema fue fácilmente resuelto ya que las iglesias se comprometieron a construir tabiques de madera que ocultasen sus fachadas e impedirían la notoriedad de sus cultos a los paseantes ¹⁴⁴.

36. Esta actitud de tolerancia alcanzó rango constitucional con la ley interpretativa del art. 5 de la Constitución de 1833 que en 1865 aclaró la disposición, señalando que quedaba permitido el culto privado de las otras confesiones religiosas ¹⁴⁵. Ya con anterioridad, el tema de los 'disidentes' había ocupado la atención del legislador dictándose una ley para que ellos pudieran celebrar de manera especial sus matrimonios, habida consideración a que la única forma válida de celebrar matrimonios en Chile reconocidos por el Estado era el matrimonio canónico ¹⁴⁶.

A partir de la ley interpretativa de la Constitución las otras confesiones religiosas, que ya venían actuando en Chile, empezaron a obtener personalidad jurídica, consiguiendo, así, el reconocimiento oficial del Estado. Pero su situación jurídica fue diferente de la Iglesia católica: las "iglesias" y las "comunidades religiosas" católicas tenían la calidad de personas jurídicas de derecho público reconocida de manera genérica por el Código Civil, bastando para su reconocimiento en el fuero civil un certificado de la autoridad eclesiástica que la había erigido como persona jurídica canónica. Las otras confesiones religiosas, en cambio, sólo podían obtener personalidad jurídica de derecho privado, asemejadas en todo a las demás entidades que, cualquiera fuera su finalidad, pretendieran el mismo reconocimiento ¹⁴⁷. La primera en obtenerlo fue la Iglesia Episcopal Anglicana de

¹⁴² El texto de la misma en *Gazeta Ministerial de Chile* 23 (sábado 18 diciembre 1819), en *Archivo de don Bernardo O'Higgins* 13 (Santiago 1958), p. 233-234.

¹⁴³ El decreto es de 14 diciembre 1819, *ibid*, p. 234-235.

¹⁴⁴ J. H. McLEAN, *Historia de la Iglesia presbiteriana en Chile* (Santiago 1932), p. 13.

¹⁴⁵ Ley de 27 de julio de 1865: "Artículo primero. *Se declara que por el artículo 5º de la Constitución se permite a los que no profesan la religión católica, romana, el culto que practiquen dentro del recinto de edificios de propiedad particular. Artículo segundo. Es permitido a los disidentes fundar y sostener escuelas privadas para la enseñanza de sus propios hijos en las doctrinas de sus religiones*". BL 1865, p. 200. P. ESTELLE, *El debate de 1865 sobre la libertad de cultos y de conciencia*, en *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales* 2 (1967), p.181-225.

¹⁴⁶ Ley de 6 septiembre 1844, en BL 1844, p. 229-233. Según el art. 2 de esta ley "en lugar del rito nupcial católico, bastará para contraer matrimonio, en el caso de la presente ley, la presencia que a pedimento de las partes deberá prestar el párroco u otro sacerdote competente autorizado para hacer sus veces, hallándose además presente dos testigos; y declarando los contrayentes ante el dicho párroco y testigos, que su ánimo es contraer matrimonio, o que se reconocen el uno al otro como marido y mujer".

¹⁴⁷ Una y otra personalidad jurídica permiten actuar en los mismos términos en el tráfico jurídico chileno. La única

Valparaíso, que obtuvo su personalidad jurídica de derecho privado por Decreto Supremo del entonces Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, de 9 de diciembre de 1875¹⁴⁸. Este estado de cosas se mantuvo durante todo el imperio de la Constitución de 1833, durante la vigencia de la cual obtuvieron personalidad jurídica de derecho privado 26 entidades religiosas.

Iglesia Episcopal Anglicana -Valparaíso- (1875); Iglesia Unión -Valparaíso- (1877); Iglesia Evangélica Alemana -Puerto Montt- (1879); Iglesia Evangélica Alemana de Osorno (1883); Unión Evangélica de Santiago (1888); Sociedad Evangélica Alemana de Valdivia (1890); Iglesia Evangélica Alemana de Valparaíso (1892); Iglesia Evangélica Alemana de Santiago (1894); Iglesia Evangélica Alemana del Lago Llanquihue (1895); Corporación Iglesia Unión -Santiago- (1906); Centro Cristiano de Iquique (1908); La Unión Israelita de Chile -Santiago- (1909); Sociedad Evangélica de Chile -Temuco- (1911); Iglesia Anglicana de Antofagasta (1912); Sociedad Evangélica del Colegio Alemán de Quillaco-Trancura -Villarrica- (1913); La Iglesia Anglicana -Concepción- (1913); Iglesia de los Adventistas del Séptimo Día -Santiago- (1914); Sociedad Iglesia Evangélica Alemana de Temuco y alrededores (1914); Iglesia Británica de San Andrés -Santiago- (1915); Sociedad Anglicana de Punta Arenas -Territorio de Magallanes- (1915); Sociedad Evangélica Alemana -Departamento de La Unión- (1916); Iglesia Evangélica Alemana de Concepción (1916); Asociación Evangélica Alemana de Señoras de Valparaíso (1916); Congregación Israelita Talmud Torah -Santiago- (1918); The South American Missionary Society -Valparaíso- (1918); Iglesia Alianza Cristiana -Temuco- (1920); Sociedad Evangélica Bautista de Santiago (1922).

37. La Iglesia católica, sin embargo, fue tomando conciencia de que el patronato que ejercía el Estado era un abuso y su actitud fue la de defender sus prerrogativas e independencia lo que fue originando crecientes tensiones entre ella y el Estado. Se sumó a ello la aparición de los partidos políticos, algunos de los cuales, como el partido radical o el partido liberal incluían en su ideario la separación de la Iglesia y el Estado, lo que no fue una simple formulación de principios, sino que llegó a debatirse en el propio Congreso. Con todo, y a pesar de las tensiones, la separación no se produjo, y ello sucedió así, en buena parte, por decisión de los mismos políticos que veían en la separación un medio para que la Iglesia alcanzara aún más poder. Así se manifestó, por ejemplo, el presidente Domingo Santa María, en cuyo periodo presidencial se produjo la mayor tensión, resultado de la cual fue la aprobación de las tres leyes laicas de cementerios (1883¹⁴⁹), de matrimonio civil (1884¹⁵⁰) y de registro civil (1884¹⁵¹).

La separación entre ambos poderes -espiritual y temporal- en Chile no se produjo durante el siglo XIX, sino que ya entrado el siglo XX, obtenida a través de conversaciones que directamente mantuvo el presidente Arturo Alessandri en Roma con el entonces cardenal secretario de Estado, Pedro Gasparri. Fue una separación amistosa, que quedó reflejada en la propia Constitución donde se recogieron algunas de las peticiones que hizo la Santa Sede al respecto y en las que el propio presidente Alessandri se empeñó al discutirse el texto constitucional¹⁵².

diferencia está en que mientras las personas jurídicas de derecho público sólo pueden ser suprimidas por ley de la república, las personas jurídicas de derecho privado lo pueden ser por decreto del Presidente de la República.

¹⁴⁸ BL 1875, p. 631.

¹⁴⁹ BL 1883, p. 643-644.

¹⁵⁰ BL 1884, p. 148-160.

¹⁵¹ BL 1884, p. 687-700.

¹⁵² Sobre la separación Iglesia-Estado en Chile vid la bibliografía que incluyo en el apéndice.

Como explica Oviedo Cavada¹⁵³, “La Santa Sede puso cinco condiciones para convenir en la separación. La primera consistía en que Chile no debía convertirse en un Estado ateo y, por eso, habría de obtenerse la invocación del nombre de Dios en la promulgación de la nueva Constitución. La segunda condición se refería a la libertad de enseñanza para dar cabida a la educación particular y que, en ciertos tipos de enseñanza, se indicara su obligatoriedad sin añadir la palabra *laica*. La tercera condición era la derogación expresa de todos los abusos regalistas de la Constitución de 1833, como el Patronato, el pase, etc. La cuarta, que entre los pactos internacionales había de hacerse expresa mención de los concordatos, es decir, el término propio de los tratados con la Santa Sede. Además, se pedía extemporáneamente hacer un concordato y la última condición era exigir una compensación económica del Estado al suprimir el presupuesto del culto”. Chile, sin embargo, pasaba el año 1925 por una situación política delicada, lo que hizo que el Presidente de la República solicitara a la Santa Sede actuar con premura en la aprobación de esta separación, sin esperar la aprobación de un acuerdo formal escrito o un concordato, lo que quedaría para más adelante. Todas las demás condiciones se cumplieron y quedaron consignadas en el texto constitucional.

2. Libertad religiosa

38. Cuando en 1925 se dictó una nueva Constitución y en ella se estableció la separación entre la Iglesia y el Estado, se mantuvieron las mismas condiciones para la Iglesia católica y las demás entidades religiosas. Si bien se discutió por algunos que la Iglesia católica continuara gozando de personalidad jurídica de derecho público¹⁵⁴, tanto la doctrina mayoritaria¹⁵⁵ como la jurisprudencia judicial¹⁵⁶ y administrativa¹⁵⁷ reconocieron que su situación jurídica no cambiaba¹⁵⁸. Esto tampoco varió con la Constitución de 1980 en actual vigencia, pero en el seno de la Comisión constituyente se produjo un hecho interesante, pues algunos de sus miembros, al discutir el tema de la consagración constitucional de la libertad religiosa, entendieron que las entidades religiosas diversas de la Iglesia católica también gozaban de personalidad jurídica de derecho público ante el Estado¹⁵⁹. La promulgación de la Constitución, sin embargo, no varió la condición jurídica de estas entidades que siguieron teniendo tan sólo personalidad jurídica de derecho privado. El cambio ha venido a producirse recientemente, en octubre de 1999, con la dictación de una ley que regula la

¹⁵³ C. Oviedo Cavada, *La jerarquía eclesiástica y la separación de la Iglesia y el Estado en 1925*, en BACHH 89 (1975-1978), p. 28.

¹⁵⁴ A. ALESSANDRI RODRIGUEZ, *Derecho civil. Primer año*. (Versiones taquigráficas de sus clases tomadas por Onías León Gaete), 3 ed. (Zamorano y Caperán, Santiago 1934), p. 237; C. BALMACEDA LAZCANO, *El estatuto de las personas jurídicas* (Nascimento, Santiago 1943), p. 129-130; A. VODANOVIC, *Curso de Derecho Civil 1/2* (Nascimento, Santiago 1962), p. 283. Vid *infra* el capítulo referido a la personalidad jurídica de las confesiones religiosas.

¹⁵⁵ L. VERGARA, *Algunas consideraciones sobre el n° 2 del artículo 10 de la Constitución reformada de 1925, en relación con la personalidad jurídica de la Iglesia católica*, en RDJ 38 (1941) I, p. 71-86; G. BARRIGA ERRAZURIZ, *La personalidad jurídica de la Iglesia ante la reforma constitucional del año 1925*, en RDJ 39 (1942) I, p. 142-160; J. H. CAMPILLO, *Opúsculo sobre la condición jurídica de la Iglesia católica, en general, y especialmente en Chile después de separada del Estado* (Santiago 1932); L. CLARO SOLAR, *Explicaciones de Derecho civil chileno y comparado 5. De las personas* (Santiago 1927), p. 453; I. LARRAIN EYZAGUIRRE, *La parroquia ante el derecho chileno o estatuto jurídico de la parroquia* (Santiago 1956), p. 146.

¹⁵⁶ P. ej. Corte Suprema, 25 agosto 1965, en RDJ 62 (1965) II, sección 1ª, p. 291-298; Corte de Apelaciones de Santiago, 30 diciembre 1931, en RDJ 51 (1954) II, sección 2ª, p. 26-32; Corte Suprema, 3 enero 1945, en RDJ 42 (1945) II, sección 1ª, p. 499-504; Corte Suprema, 7 noviembre 1931, en RDJ 29 (1932) II, sección 1ª, p. 119-144.

¹⁵⁷ P. ej. Contraloría General de la República, Dictamen 22.014 de 26 abril 1957.

¹⁵⁸ En forma excepcional, por ley 17.725 publicada en DO 25 septiembre 1972, se concedió personalidad jurídica de derecho público a la Arquidiócesis Católica Apostólica Ortodoxa de Chile.

¹⁵⁹ *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, sesión 132 de 23 junio 1975.

concesión de personalidad jurídica de derecho público a estas entidades religiosas diversas de la Iglesia católica¹⁶⁰.

Hasta la dictación de dicha ley, la obtención de personalidad jurídica por parte de estas otras entidades supuso la necesidad de que cada una de ellas estableciera un mínimo de regulación jurídica para sí mismas, pues era exigencia legal que presentaran unos estatutos por los que debían regir su actuación¹⁶¹. De esta manera, estas entidades religiosas, la mayoría de las cuales eran evangélicas y protestantes, empezaron a tener una incipiente regulación jurídica como consecuencia de esta exigencia de la ley. Ella, sin embargo, se limitaba, en la mayoría de los casos, a establecer las exigencias mínimas que la ley establecía para este tipo de estatutos lo que significó, en la práctica, que fuera muy difícil que pudiera plantearse siquiera la posibilidad de ordenamientos jurídicos interconfesionales en el Estado de Chile¹⁶².

A lo largo del siglo XX fueron desarrollándose en Chile diversas entidades religiosas que habían tenido su origen en Estados Unidos de Norteamérica¹⁶³. Es decir, entidades que habían nacido y se habían desarrollado en un Estado que entendía la libertad religiosa de una manera diversa a la que se había ido desarrollando en Chile bajo el influjo de la tradición francesa en estas materias, es decir, como hemos visto, habían nacido y se había desarrollado bajo un régimen jurídico tal que hacía al Estado abstenerse por completo de cualquier actividad a favor o en contra de las mismas, limitándose a garantizar que todas ellas pudieran desarrollarse libremente, sometidas al derecho común, un derecho común que brindaba muchas posibilidades para que todas ellas encontraran la regulación adecuada, sin que hubiera entidades religiosas con un tratamiento jurídico especial. Se trataba, así, de entidades religiosas que traían a Chile una manera diversa de comprender dicha libertad, pero esto mismo no les impidió asumir las condiciones de la legalidad chilena a la que se sometieron durante largos años en especial en lo referido a la obtención de la personalidad jurídica.

Pero, si bien sus orígenes no les impidieron regular su actuar por el derecho común chileno, esos mismos orígenes no coincidían con un estado de cosas en que algunas entidades religiosas tenían un estatuto jurídico diverso: la Iglesia católica y, posteriormente, la Iglesia ortodoxa¹⁶⁴ eran personas jurídicas de derecho público, en tanto que las demás eran personas jurídicas de derecho privado. Esto, como hemos visto, tenía su origen, a su vez, en la otra manera de entender la libertad religiosa que se había consolidado tras una larga historia de relaciones Iglesia-Estado desde la época indiana y con el innegable influjo francés.

Aquí arrancan, a mi entender, sin perjuicio, por supuesto, de otras circunstancias, las razones que explican el trabajoso proceso de elaboración de la ley de entidades religiosas: en pocas palabras, estuvieron presentes en nuestra patria en las postrimerías del siglo XX, las dos maneras en que se ha entendido la libertad religiosa en el mundo occidental a partir de su consagración en las dos grandes declaraciones de derechos del hombre de fines del siglo XVIII.

¹⁶⁰ Ley 19.638 publicada en DO 14 octubre 1999. Sobre esta ley vid la bibliografía que incluyo en el apéndice.

¹⁶¹ Código Civil art. 548.

¹⁶² C. SALINAS ARANEDA, *Las posibilidades de un derecho interconfesional en el Estado de Chile*, en P. ERDO; P. SZABÓ (a cura di), *Territorialità e personalità nel diritto canonico ed ecclesiastico*. Atti del XI Congresso Internazionale di Diritto Canonico e del XV Congresso Internazionale della Società per il diritto delle Chiese Orientali, Budapest 2-7 settembre 2001 (Szent István, Tarsulat, Budapest 2002), p. 295-302.

¹⁶³ Sobre la presencia en Chile de las diversas confesiones diversas de la Iglesia católica, vid la bibliografía incluida en el apéndice.

¹⁶⁴ Vid *supra* n. 158.