

NOTAS DE DERECHO ECLESIASTICO EN LA NUEVA CONSTITUCION DE GUATEMALA

JOSE T. MARTIN DE AGAR
Universidad de Navarra

El 14 de enero de 1986 ha entrado en vigor en Guatemala una nueva Constitución, aprobada el 31 de mayo de 1985, que viene a sustituir a la de 6 de febrero de 1956. Es un texto extenso —281 artículos más 22 disposiciones transitorias y finales— que regula con meticulosidad algunos temas en los que tal vez la experiencia demuestra que descender a detalles no es inútil¹.

La República de Guatemala ha atravesado diversas etapas que van desde el proceso de independencia, caracterizado por un regalismo heredado de la Corona española y por los intentos de construir la Federación de Estados de Centroamérica, al triunfo del liberalismo que trajo consigo una serie de reformas de inspiración laicista, que el Concordato de 1884 trató en vano de mitigar². Desde comienzos de siglo asistimos a una paulatina evolución hacia un sistema de libertad religiosa, garantizada por un Estado no confesional que es consciente de la importancia social de la Iglesia Católica y del papel que juega el cristianismo en la consecución de los objetivos sociales y culturales de la nación.

Llama la atención el equilibrio y profundidad con que se ha pretendido establecer las bases de la convivencia nacional. No se ha intentado hacer surgir de la nada un nuevo Estado, sino que se han tenido en cuenta las raíces históricas y culturales del país, la realidad social, la experiencia propia y ajena en materia constitucional.

¹ Por ejemplo, la Constitución contiene una clara postura en relación al aborto, precisando que «el Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción» (art. 3); fruto quizá de las interpretaciones minimalistas que se han hecho de otras fórmulas de respeto a la vida menos precisas o explícitas. Asimismo hace una detalladísima regulación del sistema de detención y del régimen penitenciario (arts. 6-22).

² De todas formas el Concordato señaló el final de un período de abierta persecución y la devolución a la Iglesia de cierta libertad. En él no se incluye ninguna cláusula de confesionalidad, como hiciera el artículo 1 del anterior Concordato de 1852. Aunque no ha sido formalmente denunciado, de hecho está en desuso desde poco después de su conclusión.

El presente trabajo tiene por objetivo principal exponer los elementos de Derecho eclesiástico que se contienen en esta Constitución. No es necesario advertir que las limitaciones que comporta el solo recurso a las fuentes de rango constitucional para la completa y real visión de un sistema de Derecho eclesiástico. Pero tampoco hay que olvidar la importancia que puede tener, para su cabal desarrollo, el análisis y la interpretación de las normas constitucionales, en cuanto representan siempre la potencialidad y amplitud de ese posible desarrollo.

I. PRINCIPIOS

Singular importancia para la inducción y síntesis de los principios en materia eclesiástica tiene la introducción o proemio. Comienza invocando el nombre de Dios y afirma la primacía de la persona, la función de la familia como ámbito en el que se originan «los valores espirituales y morales de la sociedad», y el propósito de «impulsar la plena vigencia de los derechos humanos» dentro de un Estado de Derecho. Se aspira a establecer un régimen de libertad basado tanto en la dignidad de la persona como en los ideales y tradiciones cristianas del pueblo. Todo lo cual implica una decidida valoración positiva de la dimensión religiosa no sólo a nivel individual o de confesión, sino como factor integrante del bien común que corresponde al Estado promover³.

Desde la perspectiva del Derecho eclesiástico nos parece que pueden individuarse los siguientes principios:

a) De libertad religiosa. Entendida como concreción del principio general de libertad que se fundamenta en la dignidad de la persona, «sujeto y fin del orden social»⁴.

b) No discriminación por motivos religiosos. Basado en la igualdad de dignidad y derechos que corresponde a todo ser humano.

c) De cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas, en cuanto «el desarrollo integral de la persona» constituye deber primordial del Estado (art. 2) e incluye el reconocimiento de la función social que desempeñan las comunidades religiosas con sus actividades de culto, educación y asistencia (art. 37).

³ Positivación formal de esta declaración de principios constituye el artículo 1 de la Carta en el que se afirma: «El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.»

⁴ Proemio; cfr. artículos 4 y 5.

II. EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA

En cuanto derecho, la libertad religiosa se proclama en el artículo 36:

«El ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia, tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otros credos.»

Se trata de una fórmula amplia en la que se recogen en su especificidad los contenidos prácticos fundamentales de la libertad religiosa⁵: el derecho a la práctica y al culto, a la difusión y observancia de la religión. Asimismo se establece el límite típico del derecho: el orden público integrado sobre todo por el respeto debido a los derechos de los demás.

La Constitución que presentamos garantiza además diversas consecuencias del ejercicio de la libertad religiosa. Aparte de las materias que trataremos en lugar específico, el artículo 33, que se refiere en general a los derechos de reunión y manifestación, dedica el párrafo 3.º a declarar que «las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos son permitidas y se rigen por la ley». Para su realización basta la previa notificación de los organizadores a la autoridad civil competente (*Ibid.*).

Por su parte, el artículo 19, que expone los postulados básicos del sistema penitenciario, al referirse al derecho de comunicación de los encarcelados, menciona expresamente que éstos pueden solicitar ser atendidos por su asistente religioso. Y no parece que este derecho esté considerado sólo desde el punto de vista del ejercicio individual de la libertad religiosa, pues el último párrafo del mismo artículo 19 expresa el compromiso del Estado para crear y fomentar las condiciones «para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo». Puede entenderse, por tanto, que también de parte de las confesiones existe el derecho de atender a sus fieles encarcelados, e incluso cabe la existencia de un sistema estable de atención a esas personas.

Por último, es necesario señalar la importante declaración del artículo 46:

«Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el Derecho interno.»

⁵ Los contenidos genéricos de la libertad religiosa están protegidos por el principio de libertad que, con una formulación técnica mejorable, expresa el artículo 5: «Toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe; no está obligada a acatar órdenes que no estén basadas en ley y emitidas conforme a ella. Tampoco podrá ser perseguida ni molestada por sus opiniones o por actos que no impliquen infracción a la misma.»

Con este principio, el Derecho guatemalteco se alinea en la moderna corriente que considera el ordenamiento internacional sobre Derechos del Hombre, una garantía para la efectividad del ordenamiento interno del Estado ⁶.

La determinación de respetar sin reservas los derechos humanos se refleja además en otros artículos de la Constitución: así, el artículo 44 establece una cláusula general de respeto a todos los derechos inherentes a la persona, aun los no mencionados en la Constitución; el artículo 45 concede acción en los términos más amplios para perseguir las infracciones contra estos derechos e incluso afirma la legitimidad de la resistencia del pueblo para su defensa.

III. CONFESIONES RELIGIOSAS

La efectiva realización de la libertad religiosa lleva aparejado el reconocimiento de la existencia y actividad propia de las confesiones religiosas y de sus entidades integrantes. La Constitución de Guatemala se refiere a diversos aspectos de esta dimensión subjetiva institucional de la libertad religiosa: personalidad jurídica, bienes y ministros de culto.

1. *Personalidad jurídica de las entidades religiosas*

El artículo 37 reconoce directamente la personalidad jurídica a la Iglesia Católica y establece que «las otras iglesias, cultos, entidades y asociaciones de carácter religioso obtendrán el reconocimiento de su personalidad jurídica conforme a las reglas de su institución y el Gobierno no podrá negarlo si no fuese por razones de orden público».

No se determina el contenido de la expresión Iglesia Católica ⁷ sin que pueda deducirse *a priori* cuáles entidades de las que consta entran en el reconocimiento automático que se hace.

Obviamente, el precepto constitucional se limita a establecer aquellos elementos del sistema de reconocimiento que tienen un valor de garantía; corresponde a otras instancias normativas desarrollar los demás elementos para establecer por completo el régimen jurídico al que estarán sujetos los diversos entes religiosos.

Pero no está de más señalar que, con esta formulación, el Estado se compromete a respetar la especificidad institucional de cada entidad —«con-

⁶ Se trata de un derecho especial por razón de la materia. Guatemala ha suscrito, entre otras, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá 1948) y la Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U., el influjo de ambas se detecta en la Constitución que comentamos. Por lo que respecta a otras materias, el artículo 204 establece que la Constitución es superior a cualquier tratado internacional.

⁷ La Constitución de 1956 (art. 50), con fórmula más amplia e imprecisa, reconocía directamente «como personas jurídicas las Iglesias de todos los cultos».

forme a las reglas de su institución»—, sin que se les pueda imponer un molde jurídico unitario que fuerce su fisonomía propia. Se añade una referencia expresa al orden público como único motivo admisible para la denegación de reconocimiento. Evidentemente esto no impide que los poderes públicos tomen las medidas necesarias para asegurar que la actividad de estas entidades discorra por los cauces legales (registro, tráfico, carácter y actividades realmente religiosas, etc.).

2. *Bienes*

Respecto a los bienes de las confesiones religiosas, el mismo artículo 37 —dando por supuesto el derecho a su tenencia y disfrute— revela el deseo de clarificar la situación de los inmuebles de la Iglesia Católica ofreciendo gratuitamente los títulos de propiedad de aquellos inmuebles «que actualmente y en forma pacífica posee para sus propios fines, siempre que hayan formado parte del patrimonio de la Iglesia Católica en el pasado».

Al mismo tiempo parece que se trata indirectamente de consolidar situaciones de hecho respecto a los bienes que no están ya en posesión de la Iglesia ⁸.

El último párrafo del mismo artículo 37 concede la exención de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones a todos los bienes de las entidades religiosas en razón de su destino: el culto, la educación, la asistencia social. Habrá que entender que dentro del concepto culto se incluye el sostenimiento del clero.

Las relaciones Estado-confesiones de contenido económico encuentran una ulterior referencia en el artículo 232, por el que están sometidas a fiscalización las colectas públicas y cualquier ayuda que una entidad religiosa reciba del Estado, lo que afectará a diversas actividades realizadas por entes confesionales, especialmente las educativas (cfr. arts. 73 y 88).

3. *Ministros de culto*

De los ministros de culto se ocupan varios artículos de la Constitución, todos ellos para excluirlos de determinados cargos públicos. En concreto no pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República

⁸ Advierte el mismo artículo 37, § 2, que «no podrán ser afectados los bienes inscritos a favor de terceras personas, ni los que el Estado tradicionalmente ha destinado a sus servicios». En la misma línea de superación de pasados contrastes con la Iglesia en asunto de bienes, hay que situar el hecho de que ya no se incluyan prevenciones contra las vinculaciones de bienes, las instituciones en favor de manos muertas o los fideicomisos (cfr., p. ej., las Constituciones de 1945, art. 28, y de 1956, art. 49).

(art. 186, *f*), ni desempeñar los cargos de ministro (art. 197, *e*), magistrado o juez (art. 207; cfr. arts. 216 y 217)⁹.

IV. MATRIMONIO Y FAMILIA

Ya hemos visto cómo la familia es considerada como elemento básico de la sociedad no sólo a nivel orgánico, sino, sobre todo, como lugar en el que primariamente se desarrollan y transmiten «los valores espirituales y morales de la sociedad»¹⁰.

La sección primera del capítulo II, referente a *Derechos Sociales*, trata precisamente del matrimonio y la familia.

El artículo 49 establece las bases de un sistema matrimonial facultativo cuando dispone: «El matrimonio podrá ser autorizado por los alcaldes, concejales, notarios en ejercicio y ministros de culto facultados por la autoridad correspondiente»¹¹.

No se determinan en este texto ulteriores características del sistema de las que se pueda deducir si nos encontramos ante un sistema sustancial o formal. Lógicamente esto depende no sólo de la ley civil, sino también del alcance jurídico que la dimensión religiosa del matrimonio tenga para cada confesión y de la amplitud con que esta institución sea regulada por el derecho interno de las confesiones.

Parece que no se ha querido introducir en fase constitucional un sistema claramente definido, dejando a la ley ordinaria amplias posibilidades para concretarlo. Son de notar, sin embargo, varias determinaciones que se encuentran en otros artículos de la Constitución y que deberán observarse por el legislador ordinario en cuanto responden al principio superior, ya aludido al presentar la Constitución, de promoción y tutela de la familia como unidad social originaria.

En primer lugar, el artículo 47, recogiendo una tradición, dice que el Estado promoverá la constitución de la familia «sobre la base legal del matrimonio», lo que implica el reconocimiento y la protección de éste en cuanto fundamento de aquélla, sin perjuicio de que se reconozcan también ciertos efectos jurídicos a las uniones de hecho (art. 46). En segundo lugar, en el artículo 56 se proclama el empeño del Estado por combatir las causas de desintegración familiar¹², lo cual puede traer como consecuen-

⁹ La anterior Constitución (1956) establecía de modo general que «las asociaciones y agrupaciones religiosas y los ministros de culto no pueden intervenir en política».

¹⁰ Proemio.

¹¹ Esta posibilidad, que ahora se constitucionaliza, de que autoricen el matrimonio ministros de culto está ya vigente en virtud del artículo 92 del Código civil.

¹² «Se declara de interés social las acciones contra el alcoholismo, la drogadicción y otras causas de desintegración familiar. El Estado deberá tomar las medidas de prevención, tratamiento y rehabilitación adecuadas para hacer efectivas dichas acciones, por el bienestar del individuo, la familia y la sociedad.»

cia una mayor protección legal de la indisolubilidad¹³ y, en general, la adopción del *favor matrimonii* como principio de derecho.

En este planteamiento amplio, y por lo que respecta al matrimonio canónico, el interés social por una unidad y bienestar de la familia ofrece fundamento jurídico no confesional bastante para conducir al reconocimiento de eficacia civil a los matrimonios contraídos de acuerdo con las normas canónicas, así como de las decisiones eclesiásticas sobre los conflictos en relación con esos matrimonios. Es decir, a un sistema facultativo latino.

V. EDUCACIÓN

Se trata de un tema en el que la nueva Constitución guatemalteca ha adoptado soluciones de amplia libertad y cabal reconocimiento de los respectivos papeles que corresponden a la sociedad y al Estado. Pieza clave es el artículo 71, en el que se establecen las bases fundamentales del sistema. En él: *a)* «se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente»; *b)* el Estado asume la obligación de «proporcionar y facilitar educación» a los ciudadanos; *c)* como consecuencia, se declara la utilidad y necesidad públicas de «la fundación y mantenimiento de centros educativos». Trataremos brevemente de cada uno de estos tres aspectos para abordar finalmente el tema específico de la educación religiosa¹⁴.

1. *Libertad de enseñanza*

En la libertad de enseñanza concurren múltiples sujetos y contenidos diversos: libertad de iniciativa, derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, etc. Particular mención merece la fórmula que emplea el artículo 71: «libertad de enseñanza y de criterio docente»¹⁵. De ella se deduce la posibilidad de crear y sostener centros educativos, pero, además, en la *libertad de criterio docente* están incluidos tanto el derecho de los promotores de imprimir al centro una orientación educativa determinada (ideario escolar), como el derecho de los profesores de impartir la enseñanza de acuerdo con sus convicciones (libertad de cátedra).

¹³ Al menos en el sentido de restringir el divorcio —introducido hace tiempo en Guatemala— y, también, de respaldar la voluntad de quienes deseen contraer matrimonio indisoluble.

¹⁴ La enseñanza universitaria se regula en una Sección distinta (arts. 82-90). No presenta especiales puntos de interés para el Derecho eclesiástico. Baste señalar la novedad de la libertad de creación de Universidades privadas, a las que se reconoce amplia autonomía académica con la posibilidad de otorgar grados y expedir títulos, exención de todo impuesto, posibilidad de recibir ayuda estatal y donaciones desgravables de impuestos, etc. Anteriormente sólo la Universidad de San Carlos, de Guatemala, podía otorgar títulos directamente reconocidos por el Estado.

¹⁵ La misma que se contiene en el artículo 97 de la Constitución de 1956.

Conocida es la posibilidad de que ambos derechos entren en conflicto, especialmente en los centros privados con ideario. La fórmula constitucional se muestra bastante equilibrada, no pretende armonizar *a priori* estos dos derechos fundamentales estableciendo una jerarquía entre ellos. La solución de esos problemas se remite al ámbito de las normas no constitucionales y a la jurisprudencia, donde se puede atender a las necesarias distinciones y matices que adquieren en la práctica.

2. *La función del Estado en materia educativa*

En coherencia con el principio de libertad, el Estado asume prevalentemente funciones subsidiarias y de garantía en dos sentidos complementarios.

En primer lugar, le corresponde el deber de proveer a que todos los ciudadanos reciban la educación. A ello se refiere el artículo 71 arriba mencionado y, de modo más concreto, el artículo 74, párrafo 1: «Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación... dentro de los límites de edad que fije la ley.» Para hacer efectivo este derecho-deber el Estado mantendrá centros oficiales gratuitos (*ibid.*, pár. 2) y también «proveerá y promoverá becas y créditos educativos» (*ibid.*, párrafo 3). Con este sistema se tiende a hacer posible a todos la elección entre enseñanza estatal y privada.

En segundo lugar, corresponde al Estado velar por el nivel de la enseñanza, de modo que cubra en todo caso los objetivos mínimos que se proponen como contenido del derecho-deber a la educación. En este sentido el artículo 73, párrafo 1, establece que «los centros educativos privados funcionarán bajo inspección del Estado. Están obligados a llenar, por lo menos, los planes y programas oficiales de estudio».

3. *Interés social de la actividad de enseñanza*

En muchas ocasiones, con diversos matices, se reafirma el interés social y público que tiene la promoción y mantenimiento de centros escolares (cfr. p. ej., arts. 71, 72, 75, 80). Como consecuencia de esta función social que cumplen, se proponen diversas formas de ayuda económica estatal a su sostenimiento económico.

En primer lugar, se establece que los centros privados, «como centros de cultura, gozarán de la exención de toda clase de impuestos y arbitrios» (art. 73, pár. 1). Por otra parte, en virtud del artículo 8, 8, párrafo 2, pueden recibir donaciones deducibles del Impuesto sobre la Renta. Además, el mismo artículo 73 permite al Estado «subvencionar a los centros educativos privados gratuitos y la ley regulará lo relativo a esta materia».

Lo cual, combinado con cuanto se dijo antes sobre becas y créditos educativos, completa el panorama de la ayuda económica estatal a la enseñanza privada.

Se hacen presentes de modo efectivo los principios de libertad y subsidiariedad, en cuanto estas normas favorecen la creación y funcionamiento de centros privados en igualdad de condiciones para los usuarios que los oficiales, al tiempo que la iniciativa social contribuye a satisfacer las necesidades educativas del país.

4. *Enseñanza de la religión*

El tema de la enseñanza religiosa viene enfocado desde la perspectiva que abre el artículo 72 al declarar que el fin primordial de la educación es «el desarrollo integral de la persona humana...», junto con el reconocimiento que hace el artículo siguiente del derecho de los padres a escoger la educación que desean para sus hijos. En este contexto se encuadran las dos normas —ambas en el art. 73— que se refieren expresamente a la enseñanza religiosa.

La primera proclama que «la enseñanza religiosa es optativa en los establecimientos oficiales y podrá impartirse dentro de los horarios ordinarios, sin discriminación alguna». Varias observaciones pueden hacerse al respecto:

Se da a la materia religiosa el rango de asignatura ordinaria optativa, seguirla o no no puede dar lugar a ninguna discriminación. Pero no se dice expresamente que el Estado tome a su cargo la educación religiosa en los centros oficiales; ni tampoco que esta materia forme parte de los planes oficiales que obligatoriamente deben cubrir los centros privados¹⁶.

Más bien parece que deberán ser las confesiones, a través sobre todo de los padres de los alumnos, quienes tomen la iniciativa y soliciten que la enseñanza de la religión sea incluida en el plan de estudios. De todas formas la norma es suficientemente amplia como para permitir múltiples desarrollos concretos a nivel legislativo y reglamentario, incluso como fruto de acuerdos con las confesiones.

La segunda norma, conectada con la anterior, dispone que «el Estado contribuirá al sostenimiento de la enseñanza religiosa sin discriminación alguna». Lo que, entre otras cosas, significa una valoración positiva de la educación religiosa en cuanto aspecto fundamental del desarrollo integral de la persona que pretende alcanzar la educación.

¹⁶ Es interesante de todas formas observar la evolución constitucional en este punto para interpretar correctamente el sentido de la nueva regulación. La Constitución de 1945 (art. 81) decía escuetamente: «la educación en escuelas oficiales es laica». En la de 1956 se decía: «la ley regulará lo relativo a la enseñanza religiosa en locales oficiales. El Estado no la impartirá y la declara optativa» (art. 97).

Es de notar la insistencia en afirmar que, en esta materia, no puede darse ninguna discriminación, lo cual es una consecuencia exigida por los principios de libertad e igualdad consagrados en el artículo 4 y, de modo más inmediato por razón de la materia, del derecho de libertad religiosa (art. 36). Esta no discriminación protege tanto a los individuos como a las confesiones, de manera que a nadie se le impida recibir o impartir la propia instrucción religiosa.