

CAPITULO VII.

DEL DERECHO DE INSPECCION EN PARTICULAR.

El Estado y la Iglesia son dos cuerpos esencialmente independientes. Traspasa, pues, el Estado sus límites naturales, cuando toma á su cargo el gobierno de la Iglesia, como sucedió en los Estados protestantes confesionales de los primeros tiempos. Se conserva dentro de los límites de su esfera, cuando ejerce sobre la Iglesia su derecho de inspección civil, la parte más importante de su soberanía eclesiástica (*jus inspectionis, jus cavendi*). Ciertamente es que no se relaciona esta inspección con la Iglesia invisible, como comunión de santos, que está exenta de toda vigilancia, y mando del Estado, sino con la Iglesia visible, como sociedad orgánica y activa que existe en la tierra. Las cosas externas para la Iglesia, aunque de ellas no puede carecer, son, sin embargo, de valor secundario. Pero precisamente porque esta parte de su existencia externa, en muchos puntos toca al imperio esencialmente externo y mundano del Estado, este no puede perder de vista la manifestación y la actividad de aquélla, ántes bien, está en la obligación y tiene derecho para ejercer sobre esto su inspección. Es necesario, sin embargo, que haya un acomodamiento particular y justo para que ninguna de las partes se perjudique en el goce de sus libertades.

I. En las cosas puramente eclesiásticas relacionadas con la conciencia y con la fé, no debe el Estado inmiscuirse, porque es un campo para él impenetrable (1), y de aquí

(1) Constitución de Baviera, IV, p. 9.

que no debe nunca decidir en las controversias dogmáticas. Cuando la Iglesia da nuevas leyes, prescripciones y decisiones en materias de fé ó en asuntos de conciencia, y no se contenta con simples consejos, sino que impone preceptos obligatorios, entónces el Estado puede pretender conocer todas estas disposiciones ó detener su curso, siempre que se ponga en peligro el régimen de aquél (1). Este derecho del Estado llegó á introducirse en el derecho público con el nombre de *placet* (*placitum regium*), pero con frecuencia se le hizo más extensivo de lo que debía por razón de su origen. Hubo mala elección en la expresión, y precisamente el error contrario ha provenido de haber cambiado la sanción régia positiva por un simple veto negativo. Es decir, que el tal *placet*, justamente comprendido, no es un derecho positivo del Estado para juzgar de las cosas eclesiásticas y de la verdad de las decisiones tomadas por el poder eclesiástico y prestarle su autoridad, sino un derecho negativo que tiene por fundamento la desconfianza, puesto que la Iglesia visible podría abusar de su independencia dogmática, dadas las debilidades y pasiones humanas, y con tal motivo dar lugar á que tomase deliberaciones á las que diera validez pública, en contradicción con los derechos individuales reconocidos por el Estado y con la prosperidad del mismo. En la suposición de que el jefe de la Iglesia católica, el Papa, quien no como cualquier otro dignatario eclesiástico vive como súbdito en el territorio del Estado, pudiera abusar de su elevada autoridad y de su próspera posición, desde los primeros tiempos algunos Estados europeos pusieron bajo su vigilancia y policía todo el comercio del clero pátrio con la Sede pontificia. En los tiem-

(1) *Derecho provincial prusiano*, 11, tit. II, p. 33: «El Estado tiene derecho para conocer de todo lo que se enseña y trata en las Asambleas de la sociedad eclesiástica,» y en el párrafo 118: «Todas las bulas y breves pontificios y todas las órdenes de una autoridad superior eclesiástica extraña deben ser examinadas y aprobadas por el Estado ántes de su publicación y ejecución.» ley orgánica del concordato de Francia en 1802, art. 1.º: «Ninguna bula, breve, rescripto, decreto, mandato, etc. de la corte de Roma, aun las concernientes á particulares, podrán ser recibidas, publicadas ni impresas, ni menos circular sin la autorización del Gobierno.» Edicto religioso de Baviera: «Ninguna ley, ordenanza ó disposición cualquiera de la autoridad eclesiástica podrá ser publicada ni menos ejecutada sin la suprema inspección y aprobación.»

pos modernos, por el contrario, ha sido rechazada esta precaucion casi radicalmente (1).

De la concesion del libre comercio no se sigue que las leyes y decisiones de la potestad eclesiástica deban suscribirse del conocimiento é inspeccion del Estado. Es únicamente la antítesis de la direccion moderna con la antigua máxima del *placet*, pues que á la Iglesia la es dado ordenar todo cuanto la place en cosas puramente eclesiásticas y darlo á conocer, con la reserva de que el Estado proceda contra los abusos realmente introducidos. La máxima preventiva se ha transformado así en el sistema represivo. Esta transformacion del derecho público, que parece extraña, tratándose de una autoridad que vive fuera del territorio del Estado (2), requiere, sin embargo, en interés del mismo, que se determine lo que no se puede tolerar y por ende lo que ha de castigarse como falta, del propio modo que la introduccion de la libertad de la prensa, en antítesis á la censura primitiva, ha hecho necesaria una ley de imprenta. Cuanta mayor es la libertad que da el Estado á la Iglesia, tanto más necesaria será el ley que ordene el proceso jurídico contra los

(1) Constitucion belga, p. 16: «El Estado no tiene derecho para inmiscuirse en el nombramiento ó investidura de los ministros de cualquier culto ni para impedir el comercio con sus superiores y publicar sus actos; en el último caso con la reserva de la responsabilidad ordinaria en lo que toca á la prensa ó á la publicacion.» La holandesa, p. 170: «No es lícita la mediacion del Gobierno en lo que toca al comercio epistolar con los jefes de las distintas sociedades eclesiásticas, ni en la publicacion de las prescripciones eclesiásticas, si bien tienen la responsabilidad de la ley.» La prusiana, p. 16: «El comercio de las sociedades religiosas con sus jefes no puede ser estorbado. La publicacion de las disposiciones eclesiásticas está sujeta solamente á aquellas limitaciones propias de la publicidad.» Concordato austriaco de 1855, art. 2: «El comercio reciproco entre los obispos, clero, pueblo y la Santa Sede, en cosas espirituales y materiales eclesiásticas, debe ser perfectamente libre.»

(2) Se cuestiona sobre todo si el Estado se ha dejado llevar de una falsa abstraccion, renunciando á los derechos de que no puede privarse por su naturaleza. Laurent, (*L'église et l'état*, III, 340), defiende precisamente esto é introduce la diferencia entre «bulas pontificias» y simples manifestaciones de opinion.» Aquéllas han sido siempre consideradas como leyes obligatorias, y éstas libremente recibidas. Cuando, por consiguiente, contenga una bula determinaciones antipolíticas, entonces su publicacion no solamente es un delito contra el régimen del Estado, sino un serio peligro para la paz del mismo, contra el cual el *placet* hará la defensa mejor que la simple reprension. Tambien Escher (*Política*, I, p. 540), que defiende con seriedad y en la más amplia esfera la libertad eclesiástica, juzga necesario el *placet* frente á frente á lo que procede de la curia romana.

abusos de la potestad eclesiástica (*recurso propter abusum*) (1). El pensamiento de las constituciones modernas sobre que es suficiente la legislacion ordinaria, es á todas luces falso. Las relaciones de la Iglesia y del Estado y la influencia de aquélla en la vida nacional, son cosas de grande significacion y de peculiar naturaleza, para que puedan hallar suficiente consideracion en las leyes, las que sólo en general determinan y limitan el derecho y la libertad de los individuos y de la sociedad.

El Estado, por su naturaleza, no es confesionista ni debe dirigir las contiendas dogmáticas, sino vigilar porque las mismas no alteren la paz pública ni violen el respeto que el Estado concede á las otras Iglesias por él reconocidas, por ejemplo, en lo que se refiere á los catecismos y libros de moral públicamente introducidos. Otra cosa es cuando un individuo en sus escritos privados provoca apasionadamente la polémica confesionista, ó cuando la potestad eclesiástica con autoridad que impera sobre millones de individuos despierta el odio religioso ó excita la pasion confesionista en el pueblo para luchar contra el órden político, como sucede hoy en Bélgica, Baden y en Austria. Cuanto mayor es el peligro de la paz y prosperidad públicas, tanto más enérgicamente debe moverse el Estado y obrar con prontitud.

2. Es verdad que las relaciones del culto son por su naturaleza eclesiásticas y no mixtas, como frecuentemente se las ha considerado; pero se muestran en la forma externa de la vida comun visiblemente, confinan con el campo del Estado, y aún le tocan en varios puntos, á saber: en las cosas de fé y de conciencia, en el sentido extricto de la palabra.

(1) En la ley orgánica de 1802, p. 6, hizo Francia una tentativa bastante considerable. «Habrá recurso en el Consejo de Estado en todos los casos de abuso por parte de los superiores y demás personas eclesiásticas. Los casos de abuso son, la usurpacion ó el exceso de poder, la contravencion á las leyes y reglamentos de la República, la infraccion de las reglas consagradas por los cánones recibidos en Francia, y el atentado á las libertades, franquicias y costumbres de la Iglesia galicana, et tout entreprise ou tout procedé que dans l'exercise du culte peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression ou en injure ou en scandale public.» Véase *Tælix* dans la *Revue étrang et franc*, página 249 y siguientes. *Vivien Etud. admin*, II, 280.

Aun aquí debe concederse á la Iglesia la libre determinacion de sí misma, y su régimen en esto no debe estar subordinado al Estado. Pero más que en aquellas otras relaciones, tiene el Estado en esto suficientes motivos para ejercitar la inspeccion, á fin de velar por los intereses propios.

A este género pretenece:

a. La regulacion de las fiestas eclesiásticas respecto de las cuales depende del Estado el atribuir ó no fuerza civil en órden á la suspension de los trabajos y del comercio (1).

b. La creacion de asociaciones religiosas, cofradías, etc., para ejercicio del culto ó de obras piadosas, ó el sostenimiento de misiones eclesiásticas. El Estado puede dejar ancho campo á la libertad de semejantes instituciones; pero no puede renunciar al derecho de inspeccionarlas, limitarlas y aún prohibirlas cuando obran contra el honor y derecho de los ciudadanos y del Estado y contra la paz pública y las buenas costumbres (2).

c. La fundacion de monasterios y de órdenes religiosas, como asimismo la aprobacion de sus estatutos y la inspeccion sobre su vida religiosa, es, á la verdad, asunto de la incumbencia de la Iglesia, y no hay por qué negar que en los últimos siglos los Estados de Europa se ingirieron arbitrariamente y se aprovecharon de las debilidades y abusos de las órdenes y de los monasterios, con el fin de apoderarse de sus bienes. Pero por otra parte, las experiencias que la historia nos suministra, imponen al Estado el deber político de no desistir de su derecho de inspeccion; ántes bien, debe vigilar con diligencia, porque la libertad individual de los ciudadanos no sea sacrificada por los votos exigidos en las órdenes y monasterios, y porque no arranquen al comercio activo las propiedades de la comarca hasta apoderarse de ellas las *manos muertas*, y porque cumplan su mision sin hostilidad para el Estado. Como órden

(1) La legislacion de los últimos siglos tenía tendencia á extender en lo posible la influencia del Estado sobre las fiestas eclesiásticas y limitarlas con arreglo á la economía nacional. *Derecho provincial prusiano*, p. 33; *Edicto de Baviera*, § 76 y 77.

(2) El memorial de los obispos de Baviera de 1851, tiene razon cuando defiende para la Iglesia la suprema inspeccion y exámen de tales reuniones eclesiásticas, pero hace mal en quitar al Estado el derecho de inspeccion. Cuando, por ejemplo, aquella quisiese ordenar las flagelaciones públicas disciplinarias, éste haría bien en no tolerar semejante escándalo. *Edicto de Baviera*, § 67. *Concordato de Austria*, art. 28.

hostil para éste, bien puede señalarse la de los jesuitas, quienes por sus doctrinas y actividad quieren sumir al Estado bajo la soberana dominacion eclesiástica de la Edad Media, amenazando con su celo confesionista la paz de las confesiones. Cuando esta órden se presente como fuerza organizada, y merced á sus poderosos medios espirituales y económicos ejerza un poder peligroso sobre muchos ánimos en perjuicio del Estado y de la civilizacion, entónces tiene éste suficientes motivos para tomar precauciones y oponerse á la propagacion de la órden y al hábil manejo de semejantes serpientes. Tiene asimismo el derecho de disolver toda sociedad que se presente incompatible con su bienestar y con su derecho y que contrarie la libertad de los ciudadanos (1), pues podría ser ciega servidora de la Iglesia confesionalista y enemiga del Estado (inconfesionalista) y servir á la inclinacion de aquélla siendo insoponible para éste. El Estado no tiene por que determinar la institucion eclesiástica y la forma de semejantes corporaciones; pero tiene derecho para velar aún en tales casos y á nombre de los intereses eclesiásticos porque no sea amenazado ó violado por aquéllos (2).

3. La Iglesia y no el Estado tiene derecho para determinar la constitucion eclesiástica, siempre que aquél haya traspasado los límites del confesionalismo. Pero la constitucion eclesiástica puede únicamente tener pública autoridad y valor en el Estado, cuando éste la reconoce ó sea cuando aprueba su cambio en cuanto de él depende, ó cuando despues de un exámen, no opone su veto político, sí bien en aquel concepto no es de incumbencia del Estado examinar el deseo positivo eclesiástico de aquel cambio, sino únicamente de limitarse á la cuestion de si éste contradice ó no el derecho vigente ó se opone al bienestar público. Para la relacion natural de los dos organismos conviene sobremanera una trasformacion del *placet*, quizás demasiado extenso, en el cual muchas veces va oculto algo del régimen del Estado sobre la Iglesia, en el derecho

(1) Constitucion federal suiza, § 58: «La órden de los Jesuitas y las sociedades á ella afiliadas no pueden ser acogidas en ninguna parte de la Suiza.»

(2) El Concordato austriaco, art. 28, que aseguraba á los obispos la libertad de fundar órdenes y congregaciones religiosas las puso un límite: «en órden á esto se pondrán de acuerdo con el Gobierno imperial.»

político de exámen preventivo y de veto (*non displicet*).

4. A la Iglesia en cambio, no se la puede negar por razon natural el derecho de nombrar independientemente sus órganos, los empleados y ministros eclesiásticos; puesto que, al tener que estar á sus órdenes y servicio, claro está que deben hallarse imbuidos en su espíritu y que ninguna fuerza extraña se les debe oponer, como miembros que en cierto modo son extraños á su cuerpo. La simple condición general de la ordenacion eclesiástica no es decisiva por sí, sino que además importa, en primer término, que la corporacion en quien radica el puesto y á cuyas necesidades provee escoja entre los aptos en general al más idóneo para cada puesto. Pero en atencion á la estrecha y necesaria relacion recíproca del Estado y de la Iglesia, y por recibir los ministros de las Iglesias reconocidas al mismo tiempo el derecho y carácter de empleados del Estado y tener en él mayor autoridad é importancia, por esto conviene á la Iglesia no confiar empleos eclesiásticos á personas que no sean gratas al Estado (1); por cuya razon éste puede pedir que se presente á su aprobacion el elegido ántes de la toma de posesion. El derecho histórico de los Estados europeos es muy rico en las varias modificaciones de este principio. Muchas veces pertenece al Estado el derecho positivo de la eleccion y á la Iglesia está reservado sólo el derecho de exámen, y el conferir la consagracion y ordenacion eclesiásticas: muchas veces tambien no ha abrogado aquélla la colacion libre y absoluta de sus dignidades sin consentimiento del Estado. En aquellas circunstancias había aún mucho confesionalismo que á todas luces debe desaparecer, si es que la Iglesia ha de llegar á su plena libertad y el Estado á sus verdaderos derechos.

5. Todo el poder de justicia propiamente dicho, la espada y el cetro de la justicia sobre la tierra, es por su naturaleza político, y por tanto, debe sólo depender del Estado. Solamente la disciplina religiosa que sólo tiene valor por el voto de la conciencia, y la medida de la disciplina interna que tan necesaria es á todo cuerpo orgánico para su regulacion, pertenece de derecho á la Iglesia. En estas cosas, por

(1) El derecho canónico en este sentido ha introducido la idea de las *personæ regi gratæ*. El Estado debe únicamente conservar acerca de este particular las relaciones políticas.

consiguiente, tiene el Estado el derecho inalienable de regular, mudar, limitar ó quitar la jurisdiccion de la Iglesia, cuando no lleva en sí el carácter de una jurisdiccion voluntaria é imperiosa. El Estado moderno ha reconocido todo esto (1) y la importancia religiosa de la Iglesia ha ganado en pureza, dado que se la ha limitado su poder penal coercitivo, desde que los clérigos han sido puestos bajo la accion de los jueces temporales.

Las primitivas penitencias de la Iglesia tenían el carácter de disciplina y se fundaban en la espontánea expiacion de los pecados despues del arrepentimiento, y no eran penas por delitos. Aún la excomunion eclesiástica, indudablemente institucion original del cristianismo, sólo con el tiempo llegó á ser una pena; porque el Estado estaba en una dependencia indigna de la Iglesia. Puesto que la excomunion es solamente denegacion de los medios de salvacion eterna y de bendiccion ó exclusion de cada uno de los miembros de la comunion eclesiástica, no es, pues, una administracion de la justicia que castiga, y sí asunto puramente eclesiástico. ¿Como había de poder la Iglesia examinar por sí misma, y libremente determinar quien sea digno y quien desee su bendiccion? Se vería obligada á considerar como miembros suyos á individuos que habían roto su comunidad con ella.

Pero la forma de excomunion mayor empleada en la Iglesia católica ataca de tal manera el honor personal de los excomulgados, que el Estado se ve en la necesidad de proteger á sus gobernados contra tal injuria, y los efectos de aquel castigo respecto de las relaciones sociales y comerciales del excomulgado llegan á veces á ser tan perniciosos para éste, que tambien bajo este punto de vista el Estado se ve en el caso de proteger los bienes de sus súbditos contra las pasiones de la jerarquía eclesiástica.

Tambien pertenece á la Iglesia, como á todo organismo, el poder disciplinar sobre sus ministros y empleados. Si éstos son incapaces de levantar las cargas de su ministerio, entónces debe aquélla tener poder para removerlos y

(1) El emperador Federico II fué el primero en anticipar la idea moderna, porque él en la Italia meridional sujetó al clero con sus leyes en materias penales y en las controversias civiles ante los tribunales laicos. Isaccmer *Geschichte der Hohenstaufen*, IV, p. 474.

remediar sus necesidades con otras personas. Contra los abusos posibles de semejante poder de opresion y daño de los individuos, el Estado debe intervenir en el nombramiento y en la licencia que se dé á los empleados eclesiásticos por motivos religiosos, y reservarse el exámen y la aprobacion política, concediendo á las partes el derecho de exponerle sus quejas para invocar su defensa (1).

6. En cuanto á la educacion é instruccion escolar del clero, el Estado provee á las iglesias nacionales con sus instituciones, ó bien funda otras especiales. Las del Estado, cuyo fin es promover en favor de la Iglesia un buen núcleo progresivo de clero, obedecen al fin y espíritu de aquélla: la instruccion eclesiástica y religiosa es solamente confiada á profesores que ofrecen garantías morales para la mision digna y científica de su cargo. Sobre ésto, claro está que tiene la Iglesia un derecho natural. Durante el actual desorden de cosas entre la Iglesia y el Estado no se puede impedir á éste que proteja tambien á los maestros que han incurrido en la desconfianza y la persecucion de los superiores eclesiásticos por haber defendido los derechos del Estado y la libertad del mismo ó el progreso de las ciencias.

Si la Iglesia posee institutos para este fin (seminarios), entónces el Estado tiene el derecho de vigilar y cuidar de que la juventud destinada al servicio eclesiástico esté en armonía con el Estado, y de que no sólo sean buenos sacerdotes, sino tambien idóneos ciudadanos y que no carezcan de los necesarios conocimientos de las ciencias profanas. Como la educacion actual del clero ha sido reducida á estrechos límites por los obispos católicos, resulta que el clero naciente es cada vez más extraño al mundo y que carece de aptitud para sus necesidades espirituales y para el progreso de su civilizacion. Con esto pierde más en consideracion y en influencia de lo que pueden gearle los que le dirigen con su exagerada piedad. De es-

(1) Véase el *Edicto de Baviera*, § 51, 54. Los ejercicios á que con frecuencia se ven condenados los clérigos por los obispos, son la mayor usurpacion de la jurisdiccion que de ninguna manera pertenece al poder eclesiástico, y por esto el Estado tiene el derecho de corregir estos abusos tan luego como amenacen la libertad y el honor de los clérigos é impedir que aquella disciplina se use ó emplee para castigar á los clérigos que hayan cumplido sus deberes de ciudadanos.

tos seminarios puede muy bien decirse: «el que siembra vientos recoge tempestades» (1).

7. Los bienes eclesiásticos no pertenecen al Estado, sino á la Iglesia; pues á ella se los han confiado, y no de una manera transitoria, sino permanente. Aun cuando el Estado no puede tener la pretension de ejercer derecho alguno de propiedad sobre aquéllos ni los puede aplicar para sus fines, sin embargo, se puede contestar de distinta manera en los diferentes tiempos y circunstancias á la cuestion de si la Iglesia debe tener la plena y libre administracion de sus bienes, ó si más bien el Estado es el que debe tenerla bajo su custodia en favor de la Iglesia. La Iglesia católica ha dado siempre gran valor á su administracion independiente, y sólo á remolque se ha sometido á las limitaciones y á la inspeccion que el Estado ha creído necesario establecer en estos últimos tiempos. La Iglesia protestante, por el contrario, ha dejado desde el principio todos sus bienes en manos del Estado y se ha colocado muchas veces en posicion embarazosa y humilde. En nuestros tiempos deberia defenderse la independencia de la Iglesia en la administracion y en el empleo de los bienes eclesiásticos juntamente con la necesaria y suprema inspeccion del Estado, con la cual cuida éste del orden en la administracion externa y de la conservacion de los bienes, y evita que se empleen para extraños fines (2).

(1) Véase el Concordato austriaco, art. 17. Como en Alemania, tambien en Francia, se promovió la misma acusacion contra la direccion hostil al Estado y á la civilizacion de los seminarios religiosos. Vivien, *Et. admin.*, II, pág. 296: «Le système actuel d'éducation des jeunes pretres est une des causes les plus actives des préjugés qui régnent dans l'Eglise contre le monde et dans le monde contre l'Eglise. Si on les rendait moins étrangere l'un á l'autre, on les rendrait en meme temps plus justes et plus confiants entre eux.»

(2) Derecho fundamental austriaco del año 1849, § 2.º, y del 1867, art. 15: «Toda Iglesia y sociedad religiosa, legalmente reconocida, tiene el derecho del ejercicio público de la religion; regula y administra sus cosas independientemente, está en posesion y goce de sus propiedades, instituciones y dotaciones destinadas al culto, instruccion y beneficencia; pero está sujeta, como cualquiera otra sociedad, á las leyes generales del Estado.» El Concordato austriaco asegura en el art. 30 á la Iglesia la administracion independiente de sus bienes. La Constitucion prusiana, § 15, corregida en 5 de Abril de 1873, dice así: «La Iglesia católica romana, y la evangélica, como cualquiera otra sociedad religiosa, regulan y administra sus cosas independientemente y están en posesion y goce de sus bienes, instituciones y donaciones destinadas al culto, instruccion y beneficencia.»