

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Hablan los Obispos del Paraguay (1966)

- *Con motivo de la reforma total de la Constitución Nacional*
- *Ante la Asamblea Nacional Constituyente*
- *A la Honorable Convención Nacional Constituyente*

La reforma total de la Constitución Nacional como acontecimiento de singular trascendencia movió a la Conferencia Episcopal Paraguaya a producir tres documentos extraordinariamente lúcidos y dignos de esta tarea jurídica y política de tanta magnitud.

El primero está formado por las "orientaciones doctrinales" que con motivo de la reforma constitucional (Navidad 1966) se proponen a los responsables sociales y políticos del país con el fin de que la nueva Constitución se oriente a la formación de "un tipo de hombre culto, pacífico y benévolo con los demás, para provecho de toda la familia humana".

El segundo es una "instrucción pastoral" dirigida al pueblo creyente en vísperas del gran compromiso nacio-

nal: la Asamblea Nacional Constituyente. Esta instrucción es del 14 de abril de 1967 y aparece como un complemento, para el pueblo cristiano, de las orientaciones doctrinales de 1966.

El tercero es una "carta abierta" de la Conferencia Episcopal Paraguaya a la Honorable Convención Nacional Constituyente (29 de junio de 1967). Se presenta a consideración de los señores convencionales algunas observaciones capitales y se apela a la conciencia y responsabilidad de los mismos al señalarle:

- la estructura personalista y dictatorial del Poder Ejecutivo que puede seguirse del anteproyecto de la mayoría;
- la permanente amenaza a la libertad de los ciudadanos que podría seguirse de la aplicación unilateral de las "medidas de seguridad";
- la omisión del principio de responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios;
- que no se protege debidamente los valores más fundamentales del matrimonio y la familia;
- que se sanciona prácticamente el monopolio estatal de las escuelas;
- que el recurso al "voto político", impuesto por razones de disciplina partidaria, no se justifica éticamente.

Estos documentos han gravitado poderosamente en la opinión pública nacional y han abierto el camino de una presencia eclesial de nuevo cuño: la trazada por el Vaticano II y Medellín.

I N T R O D U C C I O N

Ante la inminencia de un acontecimiento tan trascendental para el destino de nuestro pueblo, cual es la refor-

ma de su Carta política, nosotros, los Obispos paraguayos, queremos aportar la contribución que nos corresponde y que debemos al país bajo la forma de una reflexión doctrinal sobre las condiciones morales del Poder constituyente, en cuanto a su ejercicio y en cuanto al contenido mismo de su labor político-jurídica.

Y comenzamos señalando que la reforma constitucional responde a un derecho natural de la comunidad política. Ninguna constitución, sea ella escrita o consuetudinaria, puede ser absolutamente rígida e irreformable, so pena de convertirse en una institución anacrónica e intemporal.

La reforma constitucional: una exigencia del bien común.

El dinamismo propio del bien común, que se manifiesta en la aparición de nuevas exigencias de la vida colectiva, de nuevas aspiraciones populares y de nuevas necesidades sociales provocadas por la evolución de los tiempos, puede exigir la reforma constitucional en el caso de que el desajuste entre la ley fundamental del Estado y la nueva fase de la vida social, no pueda remediarse de otro modo. (1)

De aquí se deriva el derecho natural —y el deber— de adecuar la estructura jurídico-política del Estado a la fase de desarrollo que vive el país. Es por lo tanto, el carácter dinámico, histórico y evolutivo del bien común lo que legitima básicamente la reforma constitucional. (2)

Al parecer, nuestro país se encuentra precisamente en este caso. Tenemos entendido que todos los sectores políticos coinciden en que la nación ha llegado a una fase de madurez política y de desarrollo social que exige ya, paralelamente, una rápida actualización de sus instituciones públicas. Tal sería el sentido de la adhesión unánime de todos los partidos políticos de la idea, si no siempre a los procedimientos, de la reforma constitucional.

Títulos que legitiman la intervención de la Iglesia.

La Iglesia quiere participar también, dentro de los límites de su competencia y de sus medios propios, en este importantísimo proceso jurídico que ya ha entrado en su fase inicial. Primero, por derecho propio, ya que le compete tutelar la verdad y la dignidad moral del hombre y de la sociedad, tan gravemente comprometidas en todo ordenamiento constitucional. Segundo, porque Ella se siente históricamente solidaria con el destino de la nación, y tiene conciencia de haber contribuido en gran medida a la formación de la nacionalidad. Por otra parte, su representatividad como la religión de la gran mayoría de los paraguayos, viene a reforzar sus títulos. Y, por último, Ella misma se considera parte interesada en todo este proceso, ya que la nueva Constitución tendrá que contemplar también sus relaciones con el Estado. (3)

Interesándose vivamente por los problemas éticos que plantea la reforma constitucional, la Iglesia no hace más que prolongar una postura tradicional que la ha caracterizado siempre en la historia: la promoción de pueblos libres. (4)

I.

EL PODER CONSTITUYENTE

Naturaleza.

1. Las condiciones morales que legitiman el ejercicio del Poder constituyente, fluyen de su estructura íntima y de la naturaleza de sus funciones. En el fondo, lo que llamamos "moral social" no es más que la fidelidad de las instituciones a las leyes estructurales de su propio ser y al dinamismo funcional que de ellas dimana.

Nos interesa, por lo tanto, determinar previamente, siquiera en forma esquemática, la naturaleza, los atributos, las funciones y el órgano propio del Poder constituyente.

Según la doctrina del derecho natural, avalada por la opinión de los mejores constitucionalistas contemporáneos (5), el Poder constituyente no es más que un aspecto —o una función— de la soberanía, y consiste en la facultad moral y jurídica de elaborar o de reformar las leyes fundamentales de la vida asociada en el seno de la comunidad política, y de imponerlas con fuerza de obligación jurídica a la colectividad.

Dicho Poder se deriva del derecho natural primigenio del pueblo de organizar política y jurídicamente su propia vida, así como las relaciones que configuran su entidad moral.

Atributos:

2. La enumeración de sus atributos fundamentales nos ayudará a delinear mejor todavía sus contornos esenciales.

a) Poder jurídico

El Poder constituyente, lejos de ser simplemente un poder "de hecho" como pretende el positivismo, es un poder esencialmente *jurídico*, sea por su origen —el derecho primigenio que tiene la sociedad de proveer a su propia organización, sea por su finalidad propia, que es la de producir el primero y el más importante de los efectos jurídicos: las normas fundamentales de la vida asociada.

b) Poder legislativo

Es también un poder *legislativo*, más aún, el primero y el máximo, ya que su función específica es la creación de las normas fundamentales que constituyen la base de todo el ordenamiento jurídico del Estado. (6)

c) Poder soberano

La *soberanía* es otro atributo esencial del Poder constituyente, dentro de los límites de su propio cometido y de las exigencias del derecho natural. En efecto, dicho Poder representa una de las facultades originarias o, como otros se expresan, uno de los poderes de la soberanía, aunque no la soberanía en su alcance global y en la totalidad de sus derechos. De todos modos, se trata de un poder realmente soberano —naturalmente, dentro de las limitaciones que le imponen el derecho natural y la especificidad de sus funciones—, ya que en su ejercicio no depende de otro poder superior o igual, y se presenta como una última instancia, fuera de la cual no existe posibilidad de apelación.

d) Poder originario

Debe señalarse también que el Poder constituyente es *originario*, y no derivado, ya sea porque no se funda en ningún otro ordenamiento positivo, ya sea porque su fuente inmediata es la naturaleza misma de la sociedad, con aquel haz de leyes inmanentes cuya existencia y validez son anteriores a cualquier intervención de la voluntad humana.

e) Poder temporario

Finalmente, el Poder constituyente debe caracterizarse como temporario y extraordinario en cuanto a su ejercicio. En efecto, una vez consumada su labor de formulación o de revisión constitucional, no permanece activo, sino que retorna a su estado potencial para dar lugar al poder legislativo ordinario.

Funciones

3. La naturaleza misma del poder que estamos analizando nos manifiesta que su función fundamental consiste en la organización político-jurídica del Estado. En el sector político, establece el régimen de gobierno; determi-

na las atribuciones, competencias y límites de la autoridad del Jefe de Estado; fija los órganos del poder soberano; ordena y coordina sus relaciones y crea las instituciones subsidiarias requeridas por la nación. En el sector jurídico, dispone el ordenamiento positivo, estableciendo las normas fundamentales a las que deberá referirse en lo sucesivo toda ulterior legislación, ya sea como criterio valorativo de su legalidad, ya sea como fundamento próximo de su juridicidad.

Titular originario

4. Conforme a la opinión más autorizada y común de la corriente jusnaturalista cristiana —en perfecta consonancia, por otra parte, con la filosofía democrática—, el titular originario del Poder constituyente es el pueblo, la colectividad organizada en cuerpo político. (7)

Organo

Pero como el pueblo no puede ejercer directamente y por sí mismo dicho poder, lo actualiza por medio de un órgano representativo que se convierte ipso facto en órgano del Poder constituyente.

Con el triunfo de las concepciones democráticas, el órgano ordinario del Poder constituyente suele ser una asamblea o convención constituyente libremente elegida por el pueblo. Tal es, por lo menos, la praxis común en nuestros días, consagrada por el uso y el progreso de las instituciones democráticas.

La convención constituyente, por lo tanto, recibe del pueblo, a través, de un acto eleccionario, el poder y la investidura soberana para proceder a la revisión del ordenamiento constitucional.

Se trata, por lo mismo, de un *órgano esencialmente representativo*, dotado de todos los atributos de soberanía inherentes al Poder constituyente.

LEGITIMIDAD MORAL Y JURIDICA DE LA CONSTITUYENTE

Condiciones:

1. De la doctrina expuesta se derivan claramente las condiciones de la legitimidad moral —y también jurídica— de una asamblea constituyente, en su génesis y en el ejercicio de sus funciones. (8)

a) Representatividad.

Siendo ella un órgano esencialmente representativo, es precisamente la representatividad el primer requisito que la legitima y justifica desde el punto de vista de la ética social.

Esa representatividad debe interpretarse a la luz de las reglas del “limpio juego democrático” y comprende, antes que nada, la libre participación de todos los sectores políticos en el proceso electoral, de modo que la convención resultante refleje con fidelidad toda la gama de opiniones y corrientes que animan la vida política del país.

El logro de una plena representatividad en la génesis y en la estructura de la asamblea constituyente, depende en gran medida de una justa formulación de la ley electoral. En efecto, si esta ley es defectuosa y permite que sea manipulada por un determinado sector político-partidario para impedir la participación de los otros, el proceso electoral resultará radicalmente viciado, la asamblea resultante no será realmente representativa y su labor revisora carecerá de valor jurídico y de justificación moral.

Estamos ciertos de que el gobierno, secundado por la voluntad democrática de los dirigentes partidarios, ex-

tremará toda clase de precauciones para impedir que el proceso constituyente se vicie desde su origen de este modo.

b) Autonomía

2. Otra condición de validez moral, referida esta vez al ejercicio mismo del Poder constituyente, es la plena independencia de la convención elegida y de cada uno de los convencionales en el desempeño de sus funciones. Esta exigencia de autonomía se deriva del carácter soberano del Poder constituyente. Si bien es cierto que los convencionales deben tener en cuenta las aspiraciones del pueblo y los intereses legítimos de los sectores partidarios que los han postulado para tan alta investidura, ellos deben considerarse absolutamente libres y autónomos en el ejercicio de sus funciones, hasta el punto de no sentirse responsables ni jurídica ni moralmente ante sus respectivos partidos.

Los convencionales constituyentes son los únicos responsables de sus actos, y tienen como única norma el bien común de toda la nación. Por lo mismo, debe evitarse a toda costa que su responsabilidad propia se transfiera, de hecho, a una determinada directiva partidaria.

Estas afirmaciones encuentran su fundamento en la naturaleza misma de la representación política, que, según la doctrina casi unánime de los constitucionalistas contemporáneos, no resulta de una delegación de Poder, ni de un mandato imperativo. (9) En efecto, el derecho constitucional comparado nos enseña que los "representantes", una vez consagrados por el voto popular, no representan jurídicamente ni a sus electores, ni a su circunscripción electoral, ni a los partidos políticos que los han postulado, *sino a la nación entera*. Lo que no significa que el "representante" no pueda propugnar las bases programáticas o ideológicas de su partido, sino solamente que debe hacerlo, si lo hace, con responsabilidad propia, por convicción personal, por considerarlas, en conciencia, en armonía con el bien común, y no porque se

sienta jurídicamente ligado por un "mandato imperativo" del partido.

En otras palabras, el convencional electo es una persona autónoma, exclusivamente responsable de sus actos.

Ambos requisitos para la validez moral y jurídica de la constituyente —la representatividad y la autonomía—, exigen, en el plano de la técnica jurídica, ciertas garantías y cautelas muy especiales que la experiencia y el derecho de los pueblos han ido elaborando en el ámbito de las naciones democráticas. Entre ellas podemos mencionar la inmunidad de los convencionales y un trámite jurídico especial para todo el proceso constituyente.

c) Información del pueblo.

3. Finalmente, quisiéramos señalar todavía otra exigencia moral que se desprende de la naturaleza democrática del Poder constituyente en su proceso de formación: la necesaria ilustración del pueblo, por los múltiples medios de comunicación social para que su intervención electoral sea un acto consciente y responsable. Los partidos políticos deben procurar la formación de criterios en el seno de su electorado y el afloramiento de las aspiraciones populares en orden a la reforma constitucional. Sólo de este modo el voto del pueblo tendrá un sentido humano, y no será un gesto ciego, mecánico y meramente formal (10).

III

SOBRE EL CONTENIDO DE LA NUEVA CONSTITUCION

1. Nos referimos ahora a las exigencias morales relativas al contenido mismo de la labor constituyente: la reforma constitucional.

En este orden de cosas, escapan a nuestra competencia los problemas concretos que solamente la técnica jurídica y la experiencia política pueden resolver.

Eso sí, urgidos por nuestra conciencia pastoral nos interesa —y nos corresponde— señalar con especial relieve ciertos valores morales de gran trascendencia para la vida asociada, que quisiéramos ver eficazmente tutelados y orgánicamente incorporados en el nuevo ordenamiento constitucional.

De una manera general, como consecuencia de un mayor progreso en el campo de la educación y del desarrollo económico-social, nuestro pueblo aspira a una mayor participación en las instituciones políticas del país, y desea, por lo mismo, un instrumento constitucional de mayor elasticidad democrática que le permita satisfacer plenamente sus aspiraciones.

El equilibrio de los poderes constitucionales

En cuanto a la división de los poderes constitucionales, nos basta señalar aquí que su objetivo básico es la tutela, no solamente de los derechos individuales o sociales de las personas, sino de todo el ordenamiento jurídico de la nación (11).

Por lo tanto, sin perjuicio del carácter unitario de la soberanía y de la necesaria coordinación entre sus diversos órganos, deberá encontrarse un sistema de articulación, de equilibrio y de recíproca —aunque relativa— independencia, que garantice con mayor eficacia dicha tutela.

La necesaria descentralización del poder.

2. De una manera particular, sería deseable que la cámara de representantes se convirtiera en un verdadero poder, ante el cual el ejecutivo tuviera mayor responsabilidad, como gestor inmediato del bien común; que el

poder judicial fuera realmente un cuerpo autónomo, como función superior del Estado; y que se le garantizara mejor su autonomía en relación al poder ejecutivo por los medios propios de la técnica jurídica, consagrados por la experiencia democrática de los pueblos

En resumen: la nueva Constitución, como estructura arquitectónica de la nación, debería evitar la concentración excesiva del poder político en un sólo órgano constitucional, de modo que la función del ejecutivo no se convierta, en la práctica, en una dictadura legal.

Encontramos una augusta confirmación de estos anhelos en estas enseñanzas del Concilio Ecuménico Vaticano II: "Es perfectamente conforme con la naturaleza humana que se constituyan estructuras jurídico-políticas que ofrezcan a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y con perfección creciente, posibilidades efectivas de tomar parte libre y activamente en el establecimiento de los fundamentos jurídicos de la comunidad política, en el gobierno de la cosa pública, en la fijación de los campos de acción y de los límites de las diferentes instituciones y en la elección de los gobernantes... Para que la cooperación ciudadana responsable pueda lograr resultados felices en el curso diario de la vida pública, es necesario un orden jurídico positivo que establezca una adecuada división de las funciones institucionales de la autoridad política, así como también una protección eficaz e independiente de sus derechos... Los ciudadanos, por su parte, individual o colectivamente, eviten atribuir a la autoridad política todo poder excesivo..."

Reconocimiento de los derechos humanos.

3. Una de las características esenciales del Estado moderno es el reconocimiento de los derechos fundamentales de los habitantes, consagrados y garantizados por la Constitución. Estos derechos suelen formularse en forma de "libertades", en el sentido negativo de la no ingerencia del Estado en el ejercicio activo de los mismos (12).

Observamos también que una de las tendencias de las constituciones modernas es la ampliación progresiva del elenco de dichas libertades, y su configuración jurídica cada vez más precisa y determinada.

Este aspecto de la función constitucional ha adquirido tal importancia, que se lo ha planteado incluso en el orden internacional. Es sabido que las Naciones Unidas, luego de una larga deliberación, han logrado promulgar, una "Declaración universal de los derechos del hombre" que puede tener un valor indicativo para la formulación de las nuevas constituciones o para la revisión de las existentes. (13)

Derechos de la persona en cuanto tal.

a) Una primera serie de libertades constitucionales suele expresar los derechos de la persona humana en cuanto tal, como la libertad religiosa, la libertad de información, el derecho de fundar libremente una familia, el derecho de propiedad, el derecho a la libertad personal y a la integridad corporal, la libertad de investigación científica y de expresión artística...

Estas libertades revisten una especial importancia a los ojos de la Iglesia, porque se derivan de la apertura espontánea de la persona humana, como agente libre y espiritual, a un orden absoluto de valores y a un destino ultratemporal.

Derechos de la persona cívica.

b) Otra serie de libertades suele referirse a los derechos de la persona cívica frente al Estado, que constituyen la base de una genuina democracia política. Su importancia estriba en el hecho de que se derivan indirectamente del derecho natural, sobre todo en el sentido de que responden a las aspiraciones inscritas en la naturaleza misma del hombre y al estado actual de madurez de la conciencia política de los pueblos.

Suelen enumerarse en la serie entre otros, el derecho a un sufragio igual para todos los ciudadanos, la libertad de reunión y de asociación con fines políticos (especialmente la de agruparse en partidos), la libertad de expresión y de discusión, el derecho igual de cada ciudadano a su seguridad y a sus libertades en el ámbito del Estado, el derecho igual a las garantías de un poder judicial independiente, la igual admisibilidad de todos los ciudadanos a los empleos públicos y el libre acceso a las diversas profesiones.

Derechos de la persona trabajadora.

c) Otra serie de libertades suele expresar, en las constituciones modernas, los derechos de la persona trabajadora, obrera o campesina, tales como el derecho de elegir libremente el propio trabajo, el derecho a un salario justo, la libertad de asociarse en uniones profesionales o sindicatos, el derecho a recibir asistencia de la comunidad en caso de miseria, desempleo, enfermedad o vejez, el derecho a participar gratuitamente, según las posibilidades de la comunidad, de los bienes elementales de la civilización...

Estos derechos reflejan la toma de conciencia, en el mundo actual, de la dignidad del trabajo y del trabajador. Responden a las grandes aspiraciones de justicia social y de promoción que caracterizan en nuestros días a las masas trabajadoras.

Sería deseable que la nueva Constitución consagrara con énfasis estos derechos, y proclamara que la nación paraguaya se funda esencialmente sobre la familia y el trabajo.

En este orden de los derechos individuales, quisiéramos advertir sobre la necesidad de revisar ciertas disposiciones de la Constitución vigente que, como el art. 52 (sobre el estado de sitio), permiten prácticamente, a causa de su redacción ambigua, interpretaciones que aparentemente justifican el avasallamiento discrecional, por

tiempo indefinido, de las libertades individuales y políticas por parte del Poder Ejecutivo.

Los derechos sociales

d) Las constituciones más recientes suelen consignar también, a más de los derechos individuales de la persona, determinados "derechos sociales" configurados más o menos concretamente, con mayor o menor amplitud. (14) Tales "derechos", sin embargo, no son propiamente derechos, en el sentido estricto de la palabra, sino simples compromisos constitucionales en orden a la adopción o a la conservación, por parte del Estado, de ciertas disposiciones legislativas (la así llamada "legislación social"), o de ciertas instituciones de carácter social (v. gr. el seguro estatal).

Nosotros pensamos que se debe ir más lejos. Entre el individuo y el Estado se intercalan grupos y cuerpos sociales intermedios que son también verdaderos sujetos de derechos y de libertades que la Constitución debe reconocer. "Reconózcanse, respétense y promuévanse —dice el Concilio Vaticano II— los derechos de las personas, de las familias y de las asociaciones, así como su ejercicio..." (15)

Estos son los derechos que pueden llamarse "sociales" con verdadera propiedad del término. Entre ellos cabe señalar los derechos propios de la familia, las libertades de los grupos profesionales y sindicales, las libertades comunales y regionales y también la de las confesiones religiosas en el ejercicio de su actividad espiritual.

Estos derechos o libertades sociales implican, ante todo, el respeto, por parte del Estado, de la autonomía corporativa interna de dichos grupos (es decir, la no intervención del Estado en sus asuntos internos), así como su libertad de actuación el orden público, conforme a sus fines propios, dentro de sus naturales limitaciones.

Derechos de la familia.

En este orden de los derechos sociales, quisiéramos señalar de una manera particular la conveniencia de un reconocimiento constitucional de la familia como persona jurídica y célula primera de la sociedad, consagrando al mismo tiempo sus derechos básicos, especialmente en orden a su necesario espacio vital (tierra y vivienda familiar), y a la educación humana y religiosa de sus miembros. (16)

Autonomías regional y comunal.

Quisiéramos subrayar también la necesidad de que la nueva Constitución favorezca una cierta descentralización de la comunidad nacional, reconociendo la autonomía regional y municipal en una medida que supere el nivel meramente administrativo. Especialmente el municipio, lazo de unión entre la familia y el Estado, debería ser reforzado jurídicamente en su carácter de persona moral de derecho público. Es necesario prevenir los riesgos de un centralismo excesivo, derivado de la rígida organización unitaria del país, mediante el fortalecimiento jurídico de las comunidades territoriales de base. Los sociólogos han señalado que el fenómeno del desequilibrio regional y del gigantismo urbano en la América Latina se debe precisamente a la falta de respeto al principio de subsidiaridad, por la que el Estado está obligado a reconocer la autonomía y las libertades de las comunidades intermedias, sin absorberlas ni sustituirse a ellas. (17)

Autonomía gremial.

Finalmente, quisiéramos sugerir un explícito reconocimiento de la autonomía gremial, dentro del sindicalismo agrario, obrero o profesional, ya que ella ha sido frecuentemente avasallada en los últimos tiempos por el intervencionismo inmoderado del Estado.

Garantías de estos derechos.

4. De nada serviría la enumeración de los derechos humanos, individuales o sociales, en una Constitución, si ésta no estableciere al mismo tiempo un mecanismo jurídico de tutelas y garantías para hacerlos efectivos en la práctica.

La técnica y la experiencia constitucional de los pueblos democráticos han creado algunos elementos de dicho mecanismo, como son la investigación de la constitucionalidad de las leyes por un poder judicial independiente; la independencia del poder legislativo; la supresión de los tribunales especiales; la responsabilidad del Estado por los actos de los funcionarios públicos; el recurso del "habeas corpus", el recurso de amparo, y la no retroactividad de las leyes.

IV

LA IGLESIA ANTE EL ESTADO PARAGUAYO

La Iglesia en el Paraguay.

1. Por lo que se refiere a la situación de la Iglesia Católica frente al Estado paraguayo habrá que recordar en primer término que Ella desempeña —y ha desempeñado— un papel muy especial en la vida del país, principalmente por su contribución histórica a la formación de la nacionalidad y por el inestimable aporte de su función civilizadora.

Estas razones bastaría por sí mismas, aún prescindiendo de las que se desprenden de los derechos inherentes a su misión divina, para afirmar que sus relaciones con el Estado deben colocarse bajo el signo de la colaboración recíproca y de la buena voluntad. (18)

Las libertades de la Iglesia frente al Estado.

2. De la nueva Constitución la Iglesia no espera privilegios, sino fundamentalmente su reconocimiento como sociedad religiosa de derecho público y la garantía de sus libertades frente al Estado y a la sociedad civil. Estas sus "libertades" comprenden, entre otras cosas, su autonomía corporativa interna —que veta toda intervención de los poderes públicos en sus asuntos internos, especialmente en la constitución de su jerarquía—; su libertad de acción y de organización en el orden caritativo y asistencial; su libertad de acción y de organización pastoral, que abarca desde el culto, la enseñanza y el testimonio de la fe, hasta el derecho de proclamar públicamente las exigencias de la moral y de la religión con respecto a los asuntos temporales y a la acción de los poderes públicos. "Forma también parte —dice el Concilio Vaticano II— de la libertad religiosa el que no se prohíba a las comunidades religiosas manifestar libremente el valor peculiar de su doctrina para la ordenación de la sociedad y para la vitalización de toda actividad humana". (19)

El patronato regio.

3. El patronato de derecho público, incorporado en la Constitución vigente, por el cual se otorga al Jefe de Estado el privilegio de proponer la nómina de candidatos para proveer las sedes episcopales, conceder el pase a los decretos conciliares, las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice, (20) debe considerarse hoy como una institución anacrónica que, por haber desaparecido sus presupuestos históricos, constituye prácticamente una lesión a la autonomía corporativa interna de la Iglesia. (21)

Enseñanza religiosa en las escuelas.

Señalemos también, de paso, que constituyen partes integrantes de esa misma autonomía corporativa interna, la libertad religiosa de la familia, los derechos de los pa-

dres a la educación religiosa de sus hijos y los derechos de las escuelas católicas a su desenvolvimiento autónomo en el ejercicio de su misión. (22)

El matrimonio canónico.

Asimismo, la atribución de efectos civiles a los matrimonios religiosos de los católicos debe considerarse como consecuencia de la libertad de acción pastoral de la Iglesia en el orden público.

Concordatos o acuerdos bilaterales.

Finalmente, en cuanto a los asuntos de interés común entre la Iglesia y el Estado, tales como sus convergencias mutuas en el campo de la educación y de la familia, las prestaciones y franquicias fiscales que el Estado otorga a la Iglesia a título de promoción efectiva de su libertad o de retribución de servicios, el estatuto particular de los clérigos y ministros del culto, etc., su ordenamiento jurídico no pertenece al contenido propio de una Constitución, sino al de convenios o acuerdos bilaterales entre la Iglesia y el Estado. Dichos acuerdos, pues, regirán concretamente las relaciones mutuas de coordinación y de buena voluntad entre la Iglesia y el Estado, sin detrimento de sus respectivas soberanías y sin perjuicio de la libertad religiosa de todos los habitantes de la República.

C O N C L U S I O N

Son éstas las reflexiones que hemos creído oportuno proponer a los responsables sociales y políticos del país, con el fin de que la nueva constitución se oriente a la formación de "un tipo de hombre culto, pacífico y benévolo con los demás, para provecho de toda la familia humana", como desea el Concilio Vaticano II. (23)

Es nuestro mayor anhelo que la futura Carta constitucional de nuestro pueblo sea la expresión jurídica ade-

cuada de una sociedad paraguaya que se desea libre y abierta.

Libre, por sentirse una sociedad de hombres libres, verdaderos protagonistas de su destino y sujetos de libertades eficazmente garantizadas por la ley.

Y abierta, por su respeto a los valores trascendentes, por la superación de todo nacionalismo estrecho y por su apertura a la integración internacional.

La reforma constitucional representa una oportunidad única para consolidar y perfeccionar la normalización institucional de la República, que es el presupuesto básico para una paz estable y duradera.

Sólo así nuestra paz será genuina, derribará las barreras del egoísmo y del odio y desembocará, por propio dinamismo, a la concordia y a la plena reconciliación de la familia paraguaya.

Asunción, 25 de diciembre de 1966

NOTAS

- (1) "Las condiciones de la vida social se transforman perpetuamente; un gobierno "se gasta" por el ejercicio mismo del poder; las constituciones se transforman, aún a disgusto de los mismos que las aplican, por el solo juego de las necesidades sociales y de la transformación de las ideas. Una constitución no puede ser, por lo tanto, definitiva; es necesariamente provisoria, hecha para un tiempo determinado y destinada a transformarse con el advenimiento de tiempos nuevos". Jacques LECLERCQ. *Lecons de Droit Naturel*, vol. II, p. 291; Louvain, 1948.
- (2) Según Santo Tomás, el criterio fundamental para juzgar acerca de la legitimidad de una reforma del ordenamiento jurídico debe buscarse en el bien común o en la utilidad común (*Summa Theologica*, I 2ae., q. 97, a. I). Para el Santo Doctor, la ley re-

viste siempre el carácter de un medio en orden a la prosecución del fin social.

- (3) "Es de justicia que pueda la Iglesia en todo momento y en todas partes predicar la fe con auténtica libertad, enseñar su doctrina sobre la sociedad, ejercer su misión entre los hombres sin traba alguna y dar su juicio moral, incluso sobre **materias referentes al orden político, cuando lo exijan los derechos fundamentales de la persona...**" (Concilio Vaticano II, **Gaudium et Spes**, N° 76).
- (4) GERLAUD-RANQUET, **Eglise et politique**, pp. 49 y ss., Les éditions ouvrières, París, 1961.
- (5) A. MESSINEO, **II Potere Costituente**, Roma, 1945, p. 9 y ss. Ver también AMORTH. **Corso di diritto costituzionale comparato**, Milán, 1947; MIRKINE-GUETZEVITCH B., **Les nouvelles tendances du droit constitutionnel**, París, 1946.
- (6) Oportunamente advierte HAURIUO, que a pesar de ello, hay que guardarse de confundirlo con el poder legislativo ordinario. En efecto, el uno es un poder constituyente; el otro un poder constituido. El uno tiene como función el establecimiento de las normas fundamentales del Estado; el otro la formulación de la legislación ordinaria... (**Precis de droit constitutionnel**, París, 1923, p. 287 y ss.).
- (7) Se trata de la corriente representada por los grandes clásicos del derecho natural: VITORIA, BELLARMINO, SUAREZ, TAPARELLI, MEYER y otros.
- (8) Puede encontrarse un excelente esbozo de moral social aplicada a todo el proceso constitucional en J. MESSNER. **Social Ethics**, p. 581 y ss., B. HERDER BOOK Co. Londres, 1952. Para evitar una repetición excesiva de las citas del Concilio Vaticano II, (an rico y actual en sus orientaciones con respecto al tema que nos ocupa, recomendamos la lectura detenida de toda la "**Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual**", especialmente del capítulo IV, dedicado íntegramente a la "vida de la comunidad política". **Gaudium et Spes**, N° 73-76).
- (9) "La representación política se caracteriza por una tal ausencia de relaciones jurídicas entre el electo y el elector, —por más de que el primero reciba del segundo la investidura que lo cualifica—, que el "representante", el electo, no representa ni a sus propios electores, ni al propio colegio electoral, sino a toda la comunidad de los ciudadanos... La representación política es, por lo tanto, en sí misma una ficción jurídica..." (Giuliano PISCHEL, **Natura e problemi dello Stato moderno**, p. 1377, en **Questioni di Storia contemporanea**, vol. II, Roma, 1952). Ver también URAS, **L'assemblea costituente e il principio rappresentativo**, Roma, 1944, p. 43 y ss.
- (10) A. MESSINEO, o. c., p. 68 y 106. "Hay que prestar gran atención, dice el Vaticano II, a la educación cívica y política, que hoy día es particularmente necesaria para el pueblo, y sobre todo para la juventud, a fin de que todos los ciudadanos, bien informados,

puedan cumplir su misión en la vida de la comunidad política". (*Gaudium et Spes*, N° 75).

- (11) "A partir de Montesquieu, se considera la separación de los poderes como indispensable para el control de la autoridad política en la democracia moderna. Subyace a este principio de la separación de los poderes la idea de que las libertades políticas pueden ser garantizadas únicamente si las funciones legislativa, ejecutiva y judicial son ejercidas por diferentes personas y por diferentes órganos que se controlen y se vigilen mutuamente dentro de sus respectivas competencias legales" (MESSNER, o. c., p. 545 y ss.).

Ver también LECLERQ, o. c., p. 369.

- (12) Para todo este capítulo de los derechos humanos, ver la encíclica *Pacem in Terris*, de JUAN XXIII. En esta encíclica se describe, por primera vez en un documento pontificio —y con toda la claridad debida— la noción de "gobierno constitucional", cuya función primaria se presenta como la promoción de un orden jurídico de derechos y libertades humanas y civiles. "Los seres humanos, en la época moderna, van adquiriendo una conciencia más viva de la propia dignidad, conciencia, que, mientras les impulsa a tomar parte activa en la vida pública, exige también que los derechos de la persona —derechos inalienables e inviolables— sean reafirmados en las ordenaciones jurídicas positivas, y exige, además, que los poderes públicos estén formados con procedimientos establecidos por normas constitucionales y ejerzan sus funciones específicas dentro del marco del derecho" (*Pacem in Terris*, N° 74).

El siguiente texto conciliar parece un eco de JUAN XXIII: "La conciencia más viva de la dignidad humana ha hecho que en diversas regiones del mundo surja el propósito de establecer un orden político—jurídico que proteja mejor en la vida pública los derechos de la persona, como son el derecho de libre reunión, de libre asociación, de expresar la propia opinión y de profesar privada y públicamente la religión. Porque la garantía de los derechos de la persona es condición necesaria para que los ciudadanos, como individuos o como miembros de asociaciones, puedan participar activamente en la vida y en el gobierno de la cosa pública" (*Gaudium et Spes*, N° 73).

Ver también MARITAIN, *Les droits de l'Homme et la loi naturelle*, París, 1952, p. 77 y ss.

- (13) Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 1948. Ver también "Los Derechos del Niño", y el capítulo "El orden entre los seres humanos", de la misma encíclica "*Pacem in Terris*", nn. 7-39.
- (14) PERGOLESI F., *Orientamenti sociali delle costituzioni contemporanee*, Firenze, 1951.
- (15) "*Gaudium et Spes*", N° 75.
- (16) Ver *Pastoral del Episcopado sobre la Familia paraguaya*. Ver

- también Concilio Vaticano II, **Declaración sobre la libertad religiosa**, N° 5.
- (17) Nuestro país no se halla fuera de esta constante latinoamericana. Basta pensar en la excesiva concentración administrativa en la capital y en la ausencia casi absoluta de instancias intermedias.
- (18) Ver **Declaración sobre libertad religiosa**. También J. C. MURRAY, E. SCHILLEBEECKX, A. F. CARRILLO DE ALBORNOZ, P. A. LIEGE: *La Liberté Religieuse*, Editions du Centurion, París, 1965.
- (19) **Declaración sobre la libertad religiosa**, N° 4.
- (20) Art. 51: "El Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones:...8) Ejerce los derechos del patronato nacional de la República en la presentación de Arzobispos y Obispos, a propuesta en terna del Consejo de Estado, de acuerdo con el Senado eclesiástico o el clero nacional reunido; concede el pase o retiene los decretos de los Concilios, y las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice, con acuerdo del Consejo de Estado y de la Cámara de Representantes". (Constitución Nacional vigente).
- (21) Ver Ramiro de LAFUENTE, **Patronato y Concordato**, Buenos Aires, 1957. Véase también **Decreto sobre el ministerio pastoral de los obispos**, del Concilio Vaticano II, N° 20: "Para defender como conviene la libertad de la Iglesia y para promover mejor y más expeditamente el bien de los fieles, desea el sagrado Concilio que en lo sucesivo no se conceda más a las autoridades civiles ni derechos ni privilegios de elección, nombramiento, presentación o designación para el ministerio episcopal y a las autoridades civiles, cuya dócil voluntad para con la Iglesia reconoce agradecido y aprecia en lo que vale el Concilio, se les ruega con toda delicadeza que se dignen renunciar por su propia voluntad, efectuados los convenientes tratados con la Sede Apostólica, a los derechos o privilegios referidos de que disfrutaban actualmente por convenio o por costumbre".
- (22) **Declaración sobre la libertad religiosa**, N° 5 y 6. **Declaración sobre la educación cristiana de la juventud**, N° 1-2 y 8-10.
- (23) **Gaudium et Spes**, N° 74.