

REVISTA
DE LA
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Tomo XI

Lima, Setiembre-Octubre de 1943

Número 6-7

LA NECESIDAD DE UN CONCORDATO EN EL PERU

Por Carlos PAREJA PAZ SOLDAN

Profesor de la Universidad Católica del Perú.

En junio de 1940 el doctor Carlos Pareja Paz-Soldán presentó, como tesis para optar el grado de Bachiller en Derecho, un estudio sobre "Los Antecedentes de la Reforma Constitucional de 1940 sobre Concordatos".—Se trata de un ensayo, vasto y completo, sobre todos los esfuerzos y negociaciones desarrolladas en nuestra República para negociar un Concordato con la Santa Sede.

Por considerarlo de plena actualidad y porque en él su autor, recientemente desaparecido, expone con vigor y abundancia de razones, la conveniencia de llegar a un acuerdo jurídico internacional con la Santa Sede, reproducimos el capítulo final de la tesis, que aun pertenece inédita.

IX

Llega este estudio a su parte final. Todas las tentativas que para perseguir o enfrentar la realización del Concordato he reseñado en páginas anteriores, pertenecen a una etapa superada en la actualidad. Podría ser llamada la etapa del Concordato diseñado por el Congreso, y cuyo saldo es un lamentable vacío.

Una nueva época acaba de abrirse con la reciente modificación de nuestra Carta política vigente. La época del Concordato inspirado exclusivamente por el Poder Ejecutivo. En adelante los Concordatos estarán sujetos al mismo régimen de los demás tra-

tados internacionales, que les corresponde nativamente, y del que tan caprichosamente estuvieron desalojados por los legisladores del siglo pasado y primera parte del actual. Morirá por lo tanto la encanecida disculpa de la falta de instrucciones parlamentarias y dejará de clamar en el desierto la disposición constitucional que que preceptúa la celebración de un pacto con la Sede Romana.

Varios son los antecedentes de la reforma defendida resueltamente por el diputado por Tacna, doctor Roberto Mac-Lean Estenós, en abril de 1940.

Debe citarse, en primer lugar, la nueva visión del fenómeno religioso adoptada por nuestro tiempo. El siglo pasado vivió embriagado por el vino ideológico de la Revolución Francesa. Las ideas de aquel gran movimiento en materia de política religiosa fueron muy simples, y naturalmente muy audaces. Una dominó sobre las demás: la de romper la alianza entre el trono y el altar consumada en la Edad Media y mantenida a lo largo del antiguo régimen. Los hombres de la Independencia y los liberales de la República simpatizaron con ese punto del programa revolucionario. Nuestro antiguo régimen había sido el Coloniaje, durante el cual la unión de la Iglesia y el Estado fué muy íntima. Pareció que sujetar a la Iglesia era sujetar al Virreinato, y que la independencia del Perú exigía leyes que mantuvieran en estado de sitio a la Iglesia. Impedir que Roma lograra y afianzara sus usurpaciones era un objetivo sonoro al que ningún político liberal se habría sustraído. Como la Iglesia sólo conoce reverses parciales o provisorios, la actitud hostil, en un medio católico tan ejemplar como el nuestro, no pudo conseguir sino ventajas secundarias. No tuvimos persecuciones repugnantes, masacres a los fieles, asaltos a los templos. A través de la neblina oficial siguió irradiando su luz inmensa la Iglesia y nadie en verdad, trató de apagarla para siempre.

El siglo pasado ha pasado efectivamente para dolor de unos cuantos retrasados. El viento hincha hoy las velas en otra dirección. Se sabe que el sentimiento religioso es un hecho social que debe ser considerado en la vida de la comunidad con el mismo respeto que merecen el trabajo, la cultura, los lazos de familia. La Iglesia consentida por el Estado, la Iglesia menor de edad, la Iglesia como asociación privada, son fórmulas caducas. La frase de Gambetta: "*Le clericalisme, voilà l'ennemi*", yace en el cemen-

terio de las supersticiones burguesas, junto a varias decenas de hermanas igualmente estériles. ¡Se han conocido tantos enemigos de la verdad! Ningún estadista goza ya, defendiéndose de la Iglesia, ni cree importante conseguir su postración. Todos han visto, por lo contrario, que la barbarie se recrea y desencadena cuando el Estado se divorcia de la Iglesia y la ataca. Tal ha sido el caso de la Rusia Soviética, la Alemania Nacional Socialista, y la España marxista en Europa. Méjico, en nuestra América, es otro ejemplo deplorable.

Ahora nos domina la idea de que el Estado tiene una función social y de que su acción no puede ignorar a las instituciones vivas. La Iglesia, como gremio de los santos, es mirada con respeto por los sistemas corporativos. Los Estados desean orientar éticamente a las naciones, y como no pueden inventar normas de conducta sin ningún respaldo en la naturaleza de las cosas y en el pasado, se acogen a la moral cristiana, moral ejemplar, objetivamente cierta e históricamente maravillosa. Y de este modo la figura dominante de la Iglesia aparece en nuestros años, inclusive para los que no se sienten enrolados en su misterio sobrenatural, como un aliada de los grandes proyectos del Estado, como una fuerza infatigable de cultura, de unidad nacional, de perfeccionamiento cívico.

Esta restauración del prestigio de la Iglesia ha propiciado una renovación del catolicismo peruano. El catolicismo ha dejado de ser en nuestro suelo aquella actitud devota, pero poco gallarda y dinámica, que sirvió de tema a Manuel González Prada para aquellas frases de plebeyo vestidas con túnica, con que insultó elegante pero mediocrementemente a las cosas y a los hijos de la Iglesia. A partir de la caída del Gobierno de Leguía el catolicismo se remozó, se ilustra y se recubre de prestancia. Muchas causas coadyuvaron a ese renacimiento, pero sería injusto no mencionar la influencia ejercida por la Universidad Católica, por la difusión entre nosotros del pensamiento católico de la Francia contemporánea, por las diversas instituciones de Acción Católica, por los libros y la acción de hombres como Víctor Andrés Belaunde. En este clima intelectual óptimo para la Iglesia, cuyo fruto multitudinario fué el Congreso Eucarístico de 1935, no era extraño que pudiera plantearse y salir adelante la reforma constitucional

sobre Concordatos y nombramiento de Obispos, que tiende a fomentar el desenvolvimiento de la Iglesia y a depurar el surgimiento de sus capitanes regionales.

Un tercer factor propicio para la reforma ha sido la nombradía de que goza en el presente la Santa Sede. No obstante sus cuarentaidós hectáreas de superficie —verdadero modelo de franciscanismo territorial—, apesar de sus quinientos habitantes, el Estado Pontificio es un verdadero faro para las Cancillerías más poderosas de la actualidad. Hacia el Papa van los mensajes cifrados de los gobernantes de las mayores naciones, en las horas decisivas o en las vísperas del temor. Su calidad de árbitro moral internacional está en el mediodía. Todos los países mantiene representación diplomática ánte el Vaticano y los jefes de Gobierno que van a Roma se preocupan por inclinarse ante el sucesor de San Pedro. Negociar con tal soberano no es simplemente una necesidad impuesta por los problemas pendientes; es también un honor. Por eso es significativo que nadie haya negado al Papa, con ocasión de la reforma sobre Concordato, su legítimo rango de Soberano.

La reforma constitucional tiene también antecedentes políticos y técnicos inmediatos. La Comisión nombrada por el Gobierno en 1931 para que formulara un ante-proyecto de Constitución del Estado, redactó el esbozo de la nueva Constitución. Presidió aquel grupo el eminente profesor de Derecho Constitucional doctor Manuel Vicente Villarán. Escritores y hombres versados en las disciplinas jurídicas colaboraron en aquel empeño. La hermosa Constitución que la Comisión presentó al Gobierno había abolido, por completo, el control del Parlamento en la fase preparatoria de los Concordatos, a los cuales si siquiera menciona, reasumiendo éstos, por consiguiente, su justo carácter de tratados internacionales.

La idea de desconectar al Congreso de los problemas religiosos aparece también con firmeza en la obra de José Pareja Paz Soldán "Comentarios a la Constitución Nacional", crítica integral de todas las instituciones de derecho público en el Perú. Refiriéndose a las instrucciones parlamentarias prescritas por el inciso 22, del artículo 54 el autor dice: "La limitación, que establece la segunda parte del artículo 234 merece algunos comentarios. La pro-

pia Constitución señala, entre las facultades del Presidente de la República, la de negociar tratados internacionales y el Concordato es un tratado, según acabamos de ver. La función del Congreso se limita a aprobar o desaprobar los pactos y convenciones internacionales, siendo general la tendencia que niega al Parlamento competencia para modificarlos o para dirigirse al Poder Ejecutivo, pidiéndole oriente su gestión diplomática en un sentido determinado. El dispositivo del artículo que comentamos revela, cuando menos, el temor de que el Gobierno pueda hallarse influenciado por un Soberano o Potencia extranjera, para lo cual es necesario defender a la nación, mediante estas instrucciones. Estas implican además, un doble debate legislativo: antes de negociar el Concordato para acordar dichas instrucciones. Y una vez firmado para ratificar el acuerdo. Tales trámites crearán tensiones y resistencias innecesarias e inútiles discusiones que dificultarán, en vez de favorecer, la obra concordataria. Bien pudiera suceder que la mayoría parlamentaria que aprobó las instrucciones sea distinta de la que tenga que ratificarlo. Y entonces se podría presentar el absurdo constitucional que un Concordato firmado conforme a la orientación trazada por el Congreso, lo desapruébe más tarde, ese mismo Cuerpo" (pág. 308).

Valiosos elementos católicos insinuaron la inclusión de las materias eclesiásticas en el plebiscito que para reformar la Constitución promovió el Presidente General Benavides. Estos deseos fueron desatendidos, y el plebiscito no alineó en su cuestionario las materias eclesiásticas solicitadas por los católicos. Como todas las modificaciones presentadas obtuvieron la aprobación pública, fácil es presumir que aquellas que tendían a beneficiar a la Iglesia habrían merecido también la consagración de la mayoría nacional católica. Pero los caminos de la Providencia son sorprendentes. Vista aquella circunstancia con los elementos del presente, debemos alegrarnos de que los artículos relacionados con el catolicismo no formasen parte de la consulta nacional de 1939. Parecía a casi todos que esa era la oportunidad para las reformas eclesiásticas ansiadas, la gran oportunidad que no reaparecía nunca. Lo que vino ha derogado esa opinión. La Reforma efectuada por el Congreso era posible. Y hoy que la Igle-

sia la ha obtenido debe estar segura de la estabilidad de los nuevos moldes llegados por vía regular y tradicional.

Tal vez para desagrar a los representantes de la Iglesia, cuyo pedido no escuchó en vísperas del plebiscito, el General Benavides consignó en su Mensaje al Congreso, leído el 8 de diciembre del año pasado, las siguientes palabras de esperanza: "En mi decidido empeño para el mejor acierto del Gobierno en el uso de los derechos que le concede el ejercicio del Patronato y coordinando debidamente el interés eclesiástico con la dignidad nacional, dejo también, dos estudiados proyectos de reformas de la Carta Política, que serán sometidos a la deliberación del Congreso y que contribuirán grandemente al bienestar religioso de la Nación. Se refieren a la nominación de Obispos y a la celebración de Concordatos. El sistema actual dificulta la selección de los primeros e imposibilita la realización de lo segundo, manteniendo un estado de cosas confusas e inconvenientes que es imperioso remediar".

¿En qué consiste la reforma? Versa sobre dos puntos: nombramiento de Obispos y Concordatos. La Constitución de 1933 dispone lo siguiente sobre la segunda cuestión, objeto de la presente tesis. Art. 234: Las relaciones entre la Iglesia y el Estado se regirán por un Concordato celebrado con arreglo a las instrucciones dadas por Art. 154, inciso 22: (Son atribuciones del Presidente de la República) Celebrar Concordatos con la Santa Sede, arreglándose a las instrucciones dadas por el Congreso. La reforma ha derogado la segunda parte de ambos dispositivos. El texto nuevo reza así: "Las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica se regirán por Concordatos celebrados por el Poder Ejecutivo y aprobados por el Congreso. Modificase en ese sentido el artículo 234 de la Constitución vigente, derogándose también el inciso 22 del artículo 154 de Nuestra Carta Política".

Setenta representantes suscribieron la propuesta de reforma. El diputado Mac-Lean la fundamentó, juntamente con la de los nombramientos episcopales. "El Concordato es, dijo, un tratado bilateral entre la Iglesia y el Estado que somete a un régimen especial numerosas materias que no pueden organizarse por resolución exclusiva de una de las partes. El 11 de enero de 1753 se firmó un Concordato entre el Sumo Pontífice y los Reyes de España, que ha sido el fundamento del derecho canónico español, vigente

también en las Colonias. Emancipado el Perú y hasta 1853 no se iniciaron las gestiones para firmar un Concordato con la Sede Apostólica. Ese año intenta hacerlo en Roma nuestro insigne compatriota Monseñor Bartolomé Herrera, sin obtener éxito. Lo propio aconteció en 1870 con Pedro Gálvez, Comisionado del Perú para regularizar nuestras relaciones con la Santa Sede. El Congreso de 1920 dió instrucciones al Ejecutivo para celebrar un Concordato, incluyendo entre ellas la consignada en el párrafo 16, en que declara ajustándose a la recta aplicación de la Bula de 1874, como prerogativa del Presidente de la República — y no del Congreso — la presentación de arzobispos y obispos ante la Santa Sede. El obstáculo insalvable para la celebración del Concordato ha sido — y sigue siéndolo — la exigencia constitucional de "instrucciones previas del Congreso" requisito que no existe para negociar los demás tratados internacionales y que constituye, por lo mismo, una excepción injustificable que remedia el artículo tercero del proyecto en debate, que somete al Concordato al mismo régimen de los demás tratados internacionales para los que se requiere la aprobación del Congreso".

¿Cual es el estado en que se halla la Reforma? La Constitución de 1933 dice que "Toda reforma constitucional debe ser aprobada por las Cámaras en Legislatura Ordinaria y ratificada por ambas Cámaras en otra Legislatura Ordinaria" (art. 236). La enmienda sobre Concordato ya recibió la primera aprobación en Diputados y Senadores. Es de esperar que en la Legislatura de julio de este mismo año sea confirmada absolutamente, ya que los factores que han provocado la naciente reforma no han experimentado ninguna variante.

Al recibir la enmienda su plenitud jurídica, fallecerá la causa exclusiva por la que el Perú carece de un Concordato con Roma. En manos del Ejecutivo el pacto con el Santo Padre prosperará. Habrá terminado la longeva historia del Concordato inexistente y ya no abandonarán su carácter de desagradable recuerdo constitucional, los párrafos que en todas las Cartas políticas repitieron la funesta prescripción de las instrucciones parlamentarias preliminares.

Carlos PAREJA PAZ SOLDAN.