

EL SIGNIFICADO DE "ORDEN PÚBLICO" EN LA DECLARACION SOBRE LIBERTAD RELIGIOSA

El ejercicio del derecho a la inmunidad de coacción en la profesión de la fe religiosa, ya se trate de una persona física, ya de una comunidad, puede y debe regularse, pues, de lo contrario, so pretexto de libertad religiosa, quedarían autorizados graves crímenes, v. gr., abortos, regicidios, engaño de las masas, asesinatos en forma de eutanasia...; y debe regularse, según el vocabulario de la Declaración conciliar, por las exigencias del justo orden público (núms. 2, 3, 4, 7).

¿Qué significa "orden público", "justo orden público"?

Si se lee con la debida atención el número 7 se advertirá que es la situación social o pública requerida por el bien común y establecida y mantenida por leyes u ordenaciones civiles *conformes con el orden moral objetivo*.

La verdad es que, sin tal conformidad, esas leyes u ordenaciones no serían justas y no establecerían ni conservarían, en realidad, un orden, sino un desorden; no un orden justo, sino un orden, por así decirlo, injusto. El Concilio habla de un *justus ordo publicus*, y no puede hablar de otro.

Esas leyes u ordenaciones, añade, serán conformes con el orden moral objetivo cuando sean pedidas: 1.º, por la eficaz tutela de los derechos que a todos han de asegurarse y por la pacífica armonía de todos los derechos y de todos los ciudadanos. Sin esa tutela y sin esa armonía no hay paz social ni sociedad estable.

2.º, por el suficiente cuidado (defensa y promoción) de aquella honesta paz pública que resulta de la ordenada convivencia en la verdadera justicia. *Opus justitiae, pax*, era el lema de Pío XII. Y verdadera no será la justicia si no es total.

3.º, por la debida guarda de la moralidad pública. Moralidad que mira a todos los aspectos de la actividad humana en la zona de lo público o social, y no sólo al aspecto sexual.

Estos tres bienes preciosos, o, mejor dicho, tres categorías o sumas de bienes, que piden, para estar garantizados, esas leyes u ordenaciones conformes con el orden moral objetivo, constituyen, dice el Concilio, una parte fundamental del bien común, y se consideran o entran en el término "orden público".

Pero, entonces, ¿es que hay en el bien común algo que no esté incluido en esas tres clases de bienes contenidos en el orden público del Concilio?

En el bien común, según los clásicos y la común enseñanza de las escuelas católicas, se incluyó siempre esto y sólo esto: "La prosperidad pública o complejo de condiciones requeridas para que, en cuanto sea posible, todos los miembros orgánicos de la sociedad puedan conseguir el bienestar temporal subordinado al último fin."

Y entre esas condiciones ocupa lugar primario "la garantía del orden jurídico como la natural estructura de la sociedad exige; y ocupan lugar esencial también, aunque después del primero, la suficiente abundancia de bienes corporales y espirituales necesarios al mencionado bienestar y que por la sola actividad privada no podrían obtenerse" (Cathrein, *Ethica*, núm. 600, edit. 19.^a). Y el Padre Suárez, tratando de este punto, precisa que en el bien común entran tres elementos: 1.^o, paz y justicia. Justicia, sin duda, completa de suyo, como eficaz tutela de los derechos todos, de forma que, en lo posible, se impida o prevenga su violación y se castigue o sancione, si se diere. Y de esta situación de justicia nacerá o resultará la paz. *Opus justitiae, pax*. 2.^o, suficiencia de bienes que sean necesarios para la conservación y desarrollo conveniente de la vida humana en todos sus aspectos: físico, intelectual y moral y, de modo especial, en este último o de la probidad de costumbres, tan necesaria para el público bienestar. 3.^o, conveniente religiosidad, que pertenece a la perfecta moralidad, pues sin ella no hay consistente moral.

Y ese bien común, así entendido, lo ha de tutelar y promover la autoridad civil y tenerlo como norma de su gestión, porque es el fin de la sociedad, y el fin es el criterio regulador del uso de los medios.

Y esto supuesto, ¿se diferencia en algo del bien común el *justus ordo publicus* de la Declaración sobre la libertad religiosa?

Antes de formular una conclusión, que, es claro, desco en todo conforme con la mente del Concilio, voy a discurrir sobre el particular.

1.^o La Declaración pone el *bien común*, en el número 6, como norma de tutela y favor que se haya de dispensar a la libertad religiosa; pero cuando habla de sus restricciones y límites recurre comúnmente a las exigencias del justo orden público, cual principio regulador, como puede verse en los números 2, 3 y 4.

Digo comúnmente, porque en el número 7, donde *ex professo* y con detalle trata de precisar los límites de la libertad religiosa,

establece como tal norma: "Primero, las exigencias del bien común, en general, y después, las disposiciones jurídicas conformes son el orden moral objetivo, de las que antes se ha hablado, ordenadas a tutelar eficazmente las tres clases de bienes, cuyo conjunto, dice, es parte fundamental del bien común y entra en la noción de orden público". He aquí el texto en lo que nos atañe ahora: "En el uso de todas las libertades ha de observarse el principio moral de la responsabilidad personal y social."

"Todos los hombres y grupos sociales, en el ejercicio de sus derechos, están obligados por la ley moral a tener en cuenta los derechos de los demás y sus deberes para con los otros y para con el bien común de todos" (yo subrayo).

"Con todos hay que obrar conforme a la justicia y al respeto debido al hombre."

En estas palabras queda ratificado que los ciudadanos están obligados a mirar al bien común para actuar con la debida responsabilidad y observar la justicia plena con los demás, ya considerados como personas particulares, ya como integrados en la comunidad.

Y es natural. Si el bien común es *el fin* de la sociedad civil, y el fin es la norma con que el ser inteligente ha de regular su comportamiento respecto de la totalidad en que es parte, siguese que el bien común ha de ser la regla del ciudadano en la sociedad, también en lo que atañe al ejercicio del derecho a la libertad religiosa.

Lo restante del texto se refiere a la protección que la autoridad civil ha de dispensar a la sociedad contra los posibles abusos so pretexto de libertad religiosa; y en él se afirma que esa protección debe garantizarse "según normas jurídicas conformes con el orden moral objetivo", o sea "requeridas por la tutela eficaz de los derechos de todos los ciudadanos y su pacífica armonía, por la adecuada promoción de aquella honesta paz pública que consiste en la ordenada convivencia dentro de la verdadera justicia y por la debida observancia de la pública moralidad". "Bienes cuyo conjunto constituye una parte fundamental del bien común y entran en la noción de orden público".

En estas palabras no se dice, con claridad al menos, que esas disposiciones jurídicas y los bienes que tutelan y promueven agoten todo el contenido del término "orden público", aunque entren en él.

Tampoco se afirma categóricamente que ese conjunto de bienes, parte fundamental del bien común, excluya otros bienes, aquí no especificados, por los cuales, junto con los dichos, el orden

público, en realidad pudiera identificarse con el bien común considerado en su totalidad.

Lo único evidente aquí es que, para la Declaración, el orden público no se reduce a la exclusión de la violencia material, sino que implica verdadera y total justicia, armonía pacífica de todos los derechos, convivencia honesta y moralidad pública.

Y entonces, mirando a los textos mismos, y sólo a los textos, podríamos afirmar dos cosas: 1.^a, que la Declaración, al tratar de los límites de la libertad religiosa, recurre, sí, más explícitamente a la fórmula "orden público" como norma limitatriz (números 2, 3, 4); 2.^a, que, sin embargo, no precisa el contenido de esta norma de tal modo que sea fácil señalar todos sus elementos y distinguirlo del bien común como algo que en él se integre sólo como parte y no como totalmente idéntico.

La verdad parece que si el orden público ha de garantizar todos los derechos, incluso el que todos y cada uno tienen a que se conserve y promueva el bienestar social y todo el bien común, y armonizarlos según su jerarquía; si ha de asegurar la honesta convivencia en la verdadera y total justicia; si ha de evitar y reprimir todo atentado contra la pública moralidad en todos sus aspectos y promover y facilitar su observancia...; no se ve con claridad qué más haya en el bien común que en tal orden público. Mirando, repito, a los textos y prescindiendo de las intenciones de algunos de sus elaboradores y de muchos, quizá, de sus votantes.

Ni siquiera atendiendo a las observaciones del relator De Smedt podemos salir de dudas, ya que, según él, con el parecer de Courtney Murray, el término "orden público" fue preferido al de "bien común" por juzgarlo la Comisión, en su mayoría —con razón o sin ella—, menos ambiguo e impreciso, más inteligible a los juristas de hoy y más adecuado para evitar excesivas limitaciones de la libertad.

En todo caso, es, a mi juicio, tal y tan rico el contenido del "orden público" del Concilio, explicado en el número séptimo de la Declaración, y considerado en ella parte fundamental de todo bien común, que prácticamente se identificará con él, y será lícito decir que éste es norma reguladora y limitatriz de la libertad religiosa, no sólo por contener en sí tal orden público como su parte principal, sino por ser ambos en substancia lo mismo, y sólo distintos en el nombre y con la distinción de razón.

Muchos Padres conciliares aseguran haber aprobado la Declaración en esta parte porque así lo creían, aun sabiendo que ciertos redactores y el relator mismo descaban hacer alguna mayor

distinción, y porque las prisas de última hora no hacían posible venir a una fórmula de mayor claridad aceptable para todos.

Por otra parte, la explicación del relator no tenía la autoridad de una nota explicativa papal que impusiera el sentido de la votación, y cada uno podía dar a su voto favorable el autorizado por la fuerza expresiva del texto; si muchos miembros de la Comisión y muchos Padres deseaban la máxima posible restricción del significado de orden público, no eran pocos ni de inferior mérito quienes querían no ya su ampliación, sino su total identificación con el de bien común.

Sé de no pocos que, para justificar esa identificación, argumentan así, aun basándose en el texto de la Declaración, número 7:

1.^a Donde hay tutela eficaz de todos los derechos de las personas, físicas y morales, y ordenada convivencia en la verdadera y completa justicia y diligente custodia de la pública moralidad, según venga exigida en los diversos sectores de la vida pública como pide el orden público explicado y aprobado por los Padres en el número 7, cual norma limitatriz de la libertad religiosa, habrá no sólo paz, como opuesta a la guerra o alteración violenta de la convivencia, sino promoción de lo que exige la consecución del positivo bienestar; porque la ley divina y, por lo tanto, la auténtica moral, el orden moral objetivo con que han de conformarse las leyes civiles, pide que el gobernante procure a toda costa que se consiga ese bienestar, fin social: la vida digna del ciudadano en lo físico, intelectual y religioso-moral.

Más aún; como el orden moral objetivo es, según el ideal divino, el católico, el cual es exigible en un país de unidad católica, será allí necesario que las normas conformes con tal orden moral objetivo, para regular, limitar y, en su caso, prohibir la propaganda disidente, sean las normas que el bien común católico, o concebido en católico, pida.

Así, pues, el *justus ordo publicus* de la Declaración no sería en realidad sólo una parte del bien común, sino todo el bien común, y eso han querido expresar los Padres con su voto.

2.^a No hay verdadero orden público conciliar donde las cosas públicas no están en el orden jurídico debido, y no lo están si no impera la justicia, también en lo religioso y moral. Y por eso, si el bien común de un país exigiera, como lo exige, la conservación de la unidad católica que posee, y la propaganda protestante dañara a esa unidad, entonces el bien común exigiría y también impondría la prohibición de tal propaganda. No se tutelarían los derechos de los católicos a la conservación de ese supremo bien de la unidad religiosa, si se autorizase la propaganda

disidente entre la masa de los católicos, y esos derechos han de tutelarse para que haya verdadera justicia, completa justicia. Máxime siendo reales derechos, frente a los ficticios de los disidentes para su propaganda entre católicos. Pues éstos tienen derecho inviolable a predicar en todas partes su fe, con la debida prudencia y caridad, porque es la verdad, y la verdad revelada e impuesta a todos por Jesucristo; pero los acatólicos no lo tienen a difundir sus errores, pese a toda su dignidad humana, y menos entre los que ya poseen la verdad divina.

Luego el justo orden público, como razón limitatriz de la libertad religiosa, es, a lo menos en países católicos, el bien común mismo, si los textos de la declaración en que se describe el *ordo publicus* (núm. 7) se entienden en la plenitud de su sentido, como deben entenderse.

3.^a Además, ¿cómo es creíble que, habiendo proclamado siempre la tradicional doctrina católica que el bien común es el fin de la sociedad, y, por lo mismo, la norma reguladora de la acción de los gobernantes, y, en particular, habiendo proclamado Pío XII y Juan XXIII innumerables veces (*Pacem in terris, Mater et Magistra*) que, respecto de la propaganda de ideas y aun de su simple expresión, ha de ser norma ese bien común, norma sin restricciones, como lo es para cualquier otra zona de la actividad pública o social; y habiendo reiterado lo mismo la Constitución sobre la Iglesia y el mundo, de mayor autoridad aún que la misma declaración sobre la libertad religiosa, según puede verse en los números 26, 59, 73 y 75, como también en *Pacem in terris*, números 12, 53-60, 65, 66, edic. BAC, cómo, repito, ahora, en esta declaración se iba a proclamar que tal norma en materia religiosa es el *ordo publicus*, entendido como algo diferente del bien común?

Pese, pues, a la intención de algunos, no es fácil creer que el orden público de la Declaración signifique menos que el bien común.

Sin embargo, es cierto que en las líneas 30 y 31 del número 7 de la Declaración se da ocasión de entender que el *ordo publicus*, aun con todas aquellas precisiones, es sólo la parte fundamental del bien común, no todo el bien común, y se da también ocasión de pensar que la norma para poner o no poner límites al ejercicio de la libertad religiosa es solamente el *ordo publicus* y no todo el bien común, pese a las gravísimas dificultades que hay para distinguirlos realmente.

Pero un pasaje oscuro no puede autorizar interpretaciones definitivas, y menos contra el bien común de un país de unidad

católica, mientras por la autoridad competente no se aclare. Según indicábamos antes, se usó aquí el *orden público* con un contenido tan amplio, parte por parecer a muchos que ese término es más inteligible a los juristas de hoy que el bien común, sobre todo a los acatólicos, y parte por parecerles asimismo ambiguo el término *bien común*, y sujeto a nocivas interpretaciones, como sucedió en la Alemania de Hitler y sucede con los países comunistas, donde en el bien común se incluyeron y se incluyen no verdaderos valores, sino falsos y perversos, ante los cuales se inmola la justa libertad religiosa y, en concreto, se prohíbe a la Iglesia el desempeño de su divina misión, y aun positivamente se la tortura moral y físicamente.

Aunque ese temor de ambigüedad tenga su fundamento, no vencerá a ninguna persona exigente de que orden público deba sustituirse a bien común. Porque, ¿es que el término *orden público* no lleva la misma ambigüedad? ¿No incluye entre los comunistas *ubique gentium* una situación jurídica injusta y persecutoria de toda religión, sobre todo de la católica?

Digase lo que se quiera, el concepto que se tenga del bien común, sólo verdadero cuando es cristiano católico, pero variable según las ideologías diversas, refluirá sobre el orden público jurídico, que se ordena precisamente a tutelarlos; y, por lo mismo, si es ambiguo o falso y perverso el término bien común, también lo será el término *ordo publicus*, aunque se le añada el adjetivo *justus*.

Por lo demás, si con este adjetivo se le quitara ambigüedad al *ordo publicus*, ¿no se le quitaría también, y con la misma eficacia, al *bonum commune* diciendo *justum bonum commune*?

Algunos alegan en contra que hay progreso en la misma doctrina cristiana y católica, y así lo ha habido en la Declaración, poniendo allí como norma el *orden público* sólo parte del bien común, aunque siempre se había puesto el mismo *bien común* total.

A lo cual podría responderse: 1.º, que no ha tenido el Concilio conciencia de tal progreso en el particular, pues él mismo, en la Constitución sobre la Iglesia en el mundo actual, posterior a la Declaración sobre la libertad religiosa y de mayor autoridad que ella, proclama muchas veces el bien común norma reguladora del ejercicio de todos los derechos, y jamás el orden público. 2.º, que con el progreso ortodoxo no es compatible que ahora se niegue la doctrina que se afirmó antes, o al revés, sino que lo mismo siempre enseñado por la Jerarquía sagrada, y aceptado por los fieles, se entienda al presente con mayor luz y se exprese con fórmulas más adecuadas.

Tal progreso, aun en cosas de fe, podría darse y se ha dado

y sin duda se dará. Pero negar hoy lo que los Papas del siglo XIX y XX enseñaron como pertinente a la tradicional doctrina de la Iglesia, con tenacidad, claridad y categoricidad, a saber, que el bien común es para el gobernante la norma del uso de los derechos todos, en el campo social, eso no sería progreso, sino cambio de la verdad antigua por el error moderno.

Se ha pretendido distinguir orden público y bien común, reservando al primero cuanto corresponde al ser mismo de la sociedad, todo aquello sin lo cual no puede existir, y eso sería la justicia, la paz y la moralidad pública; y al segundo, o bien común, cuanto conduce al bienestar, supuesta la existencia. Al orden público, lo necesario para que haya sociedad; al bien común, lo útil para que se halle en situación de vida feliz en lo posible.

Fuera de que el mismo Concilio dice que al bien común pertenece el orden público como su parte fundamental, y, por lo mismo, también le corresponde lo que es necesario a la sociedad, opino que se trata aquí de distinciones que no pueden implicar separación ontológica de orden público y bien común, por cuanto atañe a nuestro tema.

Si el *ordo publicus* exige la verdadera justicia, y consiguientemente la garantía de todos los derechos de todos, exige, sin duda, que se tutele el que todos tienen a su bienestar, o sea a una vida decorosa en lo físico, intelectual y moral, pues para eso entran y viven en la sociedad, y no sólo para librarse de ser expoliados de sus bienes, empalados o quemados por otros más poderosos. Luego el orden público entra así en la zona de lo útil y conveniente, que es, en la hipótesis, lo específico del bien común.

Por otra parte, aunque, en principio, la justicia exija que se guarden los derechos de todos, eso lo exige dentro de la armonía de todos los derechos y de su conveniente jerarquía, para cuyo establecimiento y mantenimiento tienen primordial eficacia las exigencias del bien común. Incluso para dictar cuándo y cómo esos derechos, por muy naturales que sean, hayan de condicionarse en su ejercicio. Porque todos pueden, en ocasiones, y aun deben, ser limitados, para ser armonizados, y a veces han de ser suprimidos, a lo menos temporalmente.

La idea de que lo esencial del bien común es la guarda de los derechos de la persona humana sólo es verdadera, con serlo tanto, en la perspectiva de que es imposible en todos los casos particulares, y sólo puede lograrse en la armónica convivencia y en la cooperación de todos a la consecución de un bien superior. Lo cual supone limitaciones e inhibiciones de los derechos mismos.

Después de este análisis, que algunos juzgarán sutil disqui-

sición, parece razonable concluir: 1.º, que el *ordo publicus* de la Declaración es norma limitatriz de la libertad religiosa conciliar.

2.º, que, sin embargo, no consta con claridad y precisión su contenido, ciertamente amplísimo y no reducible a la mera exclusión de violencia exterior.

3.º, que es, cuando menos, la parte fundamental del bien común.

4.º, que éste, a su vez, es el fin de la sociedad civil y regla universal de la acción gubernativa, según la tradición católica, el magisterio de los Papas y las enseñanzas del mismo Vaticano II en su Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo de hoy.

5.º, que, por consiguiente, es verdad inconcusa que el bien común es la norma limitatriz de la libertad religiosa, según lo que de su contenido total corresponde al dicho orden público, sea éste una parte solamente del bien común o se identifique con él real y adecuadamente.

6.º, que, identificándose o no, el *ordo publicus* contiene tantos y tan ricos elementos del bien común que por ellos se pueden justificar las medidas necesarias para impedir los abusos del derecho a la libertad religiosa "justa y bien entendida".