

LA CURIA ROMANA, ORGANO DE LA ADMINISTRACION DE LA IGLESIA

INTRODUCCION

LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS EN LA IGLESIA

Podemos considerar divididos y sobrepuestos los órganos de administración de la Iglesia en varios planos. En el más elevado, se encuentran el Sumo Pontífice; el Concilio Ecuménico; en tiempo de Sede Vacante, el Colegio Cardenalicio; la Curia Romana y órganos paracuriales (Comisiones Pontificias permanentes); los Legados del Romano Pontífice y los Visitadores Apostólicos.

En el segundo plano podemos considerar a los Patriarcas, Primados, Concilios Plenarios o Provinciales y a todos los demás que tienen o ejercen poderes de gobierno, inspección o vigilancia en un ámbito nacional o regional (entre éstos, por no tener carácter estrictamente jurídico sus decisiones, no se pueden contar las Conferencias de Metropolitanos que, actualmente, sin embargo, tienen un lugar en el Anuario Pontificio y sus Estatutos son aprobados por la Santa Sede.)

En un tercer plano, podemos colocar a todos los organismos o personas que ejercen el poder de gobierno en el ámbito diocesano: Obispos, Vicarios y Prefectos Apostólicos, Administradores Apostólicos, Prelados nullius, Curia Diocesana, Vicario General, Examinadores sinodales, Párrocos consultores, Cabildos Catedrales, Consultores Diocesanos, Vicarios Capitulares y también el Sínodo Diocesano. Sólo por aproximación a este nivel, enumeramos ahora ya al Arcipreste o Vicario Foráneo.

En un plano inferior todavía, vienen el Párroco, los Rectores de Iglesia y, en cierto sentido, también los confesores, ya que pueden éstos conceder ciertas dispensas en el fuero interno, dan consejo autoritativo a los fieles que quieren usar, por ejemplo, de la dispensa del ayuno eucarístico, etc.

Nuestra disertación se va a referir, solamente, a los órganos del plano superior y, más en concreto, a la Curia Romana, aunque en este apartado nos vamos a permitir estudiar, bien que muy someramente, en cuanto que gozan de poderes administrativos, las Comisiones Pontificias que, estrictamente hablando, no pertenecen a la Curia y que nos permitimos llamar órganos paracuriales¹.

¹ CIPROTTI: (*Dizionario di Teologia Morale*, palabra *Curia*, p. 406, Roma 1961, ed. 3.ª) afirma explícitamente que tales comisiones pertenecen a la Curia. No así Berutti (*De Curia Romana*. Roma 1952, p. 2, nota 2), ni LARRAONA: (*De SS. Congregationum... post Const. "Sapienti Consilio"*. Cfr. *Romana Curia a B. Pio X Sapienti Consilio reformata*, Roma 1951, p. 87, nota 1).

Nuestra conferencia va a tener dos partes principales. En la primera expondremos algunas generalidades acerca de la administración eclesiástica, en cuanto ésta dice relación con sus órganos centrales. En la segunda, trataremos de describir de manera analítica los organismos a que nos hemos referido últimamente.

PARTE I

JUVENTUD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA IGLESIA

Hay que advertir, en primer lugar, que en el Código canónico no se habla explícitamente ni de Derecho público o privado, ni de Derecho constitucional o administrativo, ni tampoco de otras divisiones del derecho a que se refieren los civilistas. Ciertamente que así como forman parte del Código un conjunto de normas que constituyen el Derecho procesal, el penal, el matrimonial, así también aquí y allá encontramos en él, cánones que pueden considerarse como pertenecientes al Derecho constitucional de la Iglesia, y al Derecho administrativo de la misma, aunque de estas palabras no se haga ninguna mención explícita en el mismo. Cuando el Código emplea la palabra 'administrativo', la toma en sentido específico, restringiéndola a la administración de los bienes temporales (canon 1520), cosa común en el lenguaje corriente. Faltan tratados sobre la materia. La presente Semana puede constituir una valiosa aportación en este campo.

Se habla de juventud del Derecho administrativo entre los doctores de Derecho civil. ¿Qué diremos del Derecho administrativo en materia eclesiástica? De éste solamente comienzan los primeros balbuceos a partir del siglo XIX. Fue Emilio Luis Richter (1808-1864), protestante, el que primero hizo la distinción, en el Derecho de la Iglesia, entre Derecho constitucional y Derecho administrativo.

CÁNONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Al estudiar los órganos de administración de la Iglesia, hemos de sacar los principios que rigen su constitución y funcionamiento, del libro II del Código *De Personis*, particularmente de la Sección I titulada *de Clericis in genere*, en la que se trata del sujeto de la jurisdicción y de los oficios. Y refiriéndonos a la Curia, de los Cánones 242-264, y de la Constitución *Sapienti Consilio*, con el anejo *Ordo Servandus in Sacris Congregationibus, Tribunalibus, Officiis Romanae Curiae*, pues tales normas fueron recibidas en el Código de Derecho Canónico y, en parte quedan aún en vigor (canon 243 § 1) como leyes particulares, en cuanto no hayan sido derogadas por el Código o por otras disposiciones especiales².

² Asimismo el "Regolamento per il personale della Curia Romana" del 2 de marzo de 1951 (AAS., 43, App., n. 8, 20 junio 1951).

Hay además esparcidos principios y doctrina acerca de la materia en otros libros, por ejemplo, en el III, donde se habla de los beneficios (cánones 1409-1488), de la administración de los bienes eclesiásticos (cánones 1518 ss.); en el libro IV, donde se trata del modo de proceder en la resolución de algunos asuntos o de aplicar sanciones penales (cánones 2142-2194). En el libro V, donde se trata del Superior, que tiene potestad coactiva (cánones 2220-2225), etc.

LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA IGLESIA

La Iglesia, como sociedad perfecta que es, por voluntad de Cristo, tiene el triple poder de legislar (función de su autoridad pública), el de juzgar (potestad de jurisdicción) y el de gobernar a sus súbditos (potestad administrativa).

La potestad administrativa en la que, en cierto sentido, se integran la coactiva, la punitiva y la de magisterio, puede definirse con Roberti: "Aque-lla función que rige o gobierna a los súbditos dentro de los límites de la ley; cuida y fomenta el bien público; procede libremente *ex arbitrio*; adapta o aplica a cada uno lo que está determinado genéricamente por la ley"³.

No nos detenemos en dar una explicación detallada de esta definición, que suponemos ha sido ya objeto de análisis por parte de otros oradores.

Desde la Revolución Francesa, los Estados modernos se constituyen, estableciendo como principio organizativo de los mismos, la separación de funciones o poderes, y la consiguiente división de sus órganos en legislativos, judiciales y administrativos. Sin embargo, no es fácil, ni teórica ni práctica-mente, llegar a una completa separación o división de las funciones que en la autoridad suprema tiene su vértice. No todos los autores están de acuerdo, muchas veces, en el género de potestad a que se refiere una función, ni tampoco todos los órganos están constituidos con una separación de poderes absoluta y tal que se vea claramente la clase de función que ejercitan. "Queda así —dice Garrido Falla— el principio de la división de poderes, en su versión práctica, reducido a una simple tendencia, jamás lograda plena-mente, que aspira a confinar cada función estatal como competencia propia del poder de su respectivo nombre"⁴.

En la Iglesia, por disposición divina, la plenitud de la autoridad o potes-tad de jurisdicción de cualquier clase que ésta sea, reside en el Papa, y lo mismo en los Obispos, aunque en éstos con subordinación al Romano Pon-tífice y con limitación territorial o personal. Por lo tanto, parece que por de-recho divino no hay lugar a considerar división alguna de poderes en la Igle-

³ F. ROBERTI: *De processibus*, I ed. 2 Roma 1941, pág. 106-107.

⁴ F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I, 2.ª ed., Madrid 1961, p. 29.

sia. Sin embargo, los Oficios públicos en ella, están constituidos, cada uno, con competencia propia y muchas veces exclusiva, y aunque todos ejercen su poder por comunicación del Romano Pontífice o de los Obispos, respectivamente, en sus cargos están, con razón, considerados como Oficios de carácter ordinario y estable. Existe, pues, alguna división o separación de las atribuciones que, con plenitud, residen en el Poder supremo del Papa o de los Obispos y que se distribuyen entre los diversos organismos de gobierno de la Iglesia.

Por otra parte, no todos los actos de la función o potestad administrativa, son verdadera y propiamente actos administrativos en sentido estricto, ya porque no producen efectos jurídicos, como por ejemplo, una mera ejecución, o ya porque dan normas generales para obrar, v. gr., las instrucciones, decretos-leyes, y por lo tanto, se acercan a la esfera legislativa, o bien a la judicial⁵.

Además, no todos los actos administrativos proceden de una autoridad administrativa, sino que pueden provenir también de los órganos legislativos y judiciales, como cuando un tribunal emana decretos disciplinarios u organiza su plantilla de personal.

Para que un acto pueda ser considerado como auténticamente administrativo, debe ser puesto por un organismo individual o colegial en el ejercicio de su función administrativa, es decir en orden al bien público⁶.

Como se comprende, no se considera como tal la actividad de orden privado que las personas físicas ejercen, como si, por ejemplo, un Cardenal Prefecto de una Congregación se comprara una casa para veraneo, etc.

LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN ECLESIASTICA: SUS CLASES

La Iglesia, al ser persona moral o jurídica, y no persona física, no tiene querer y obrar propio. Los que quieren y obran en nombre de la Iglesia, son los hombres que están al frente de los Oficios y que, por lo tanto, tienen autoridad en ella: tales son los órganos de la Iglesia.

El órgano eclesiástico puede tomarse en dos sentidos: o se entiende la persona física o conjunto de personas que están al frente de un Oficio ecle-

⁵ Los Obispos y el Romano Pontífice, pueden ejercer por sí mismos la potestad judicial. El Santo Oficio es Congregación y Tribunal (canon 247 y 1962); las Congregaciones Romanas pueden, *ex mandato Pontificis*, tratar las causas matrimoniales reservadas al Romano Pontífice por razón de las personas (canon 1962); al Santo Oficio y a la Congregación de Sacramentos toca decretar si las causas de Ordenación han de ser tratadas judicial o disciplinariamente (canon 1933, § 1); la Congregación de Religiosos examina, como si fuera en segunda instancia, la sentencia de expulsión dada por un Tribunal de Religiosos (canon 666), etc.

Véase LEÓN DEL AMO: *La separación entre lo administrativo y lo judicial*, "Rev. Española de Der. Can." XV, 285 ss.

⁶ He aquí la definición dada por ROBERTI: (*De Processibus*, I, p. 116): "Quilibet actus quo potestas publica immediate et practice intuitu boni publici intra limites legis ordinat propriam activitatem aut entium inferiorum necnon ministrorum ecclesiae aut fidelium".

siástico, por ejemplo, Juan XXIII, el Cardenal Cicognani, o se entiende el cargo público eclesiástico, a cuyo frente está una o varias personas físicas, v. gr., el Sumo Pontificado, el Episcopado.

No nos detenemos en examinar si el órgano de la jurisdicción de la Iglesia es el mismo Oficio o bien la persona física que lo encarna. Nos parece más conforme a la mentalidad del Derecho canónico el considerar en la Iglesia como órgano a la persona que está al frente de algún oficio, pero en cuanto que ejerce dicho oficio. Contraria a ésta, sin embargo, es la mentalidad que reina en el Derecho civil, respecto a los organismos estatales⁷.

En cuanto a la clasificación que podemos hacer de los órganos centrales de la administración, en la Iglesia, las divisiones que más nos interesan son las siguientes:

a) Organismos ordinarios y extraordinarios, según que ejerzan sus funciones permanentemente o sólo en circunstancias excepcionales, v. gr., las Congregaciones Romanas y el Colegio Cardenalicio, o los Visitadores Apostólicos, respectivamente.

b) Internos y externos, en cuanto que tienen relación sólo con los fieles o con otros organismos ajenos a la Iglesia, v. gr., la Congregación de Religiosos y la Secretaría de Estado, respectivamente.

c) Por razón de la estructura pueden ser individuales, colegiales o mixtos.

d) En la Iglesia hay organismos que son exclusivamente administrativos, v. gr. la Secretaría de Estado, y cargos que sólo en parte son administrativos, v. gr., el Santo Oficio.

e) Existen además, organismos administrativos en sentido estricto, que participan de la potestad ordinaria de jurisdicción, aunque ésta sea solamente delegada o vicaria, y otros que son administrativos solamente en sentido amplio, en cuanto que no llevan consigo una verdadera jurisdicción, v. gr., las Comisiones Pontificias permanentes.

Es de advertir que en nuestro trabajo hacemos entrar en el concepto de jurisdicción, no solamente el poder estrictamente jurídico que tiene el superior respecto de sus súbditos para gobernarlos y mandarlos, sino también cualquier poder de administración, aún económica, inspección, vigilancia, etc.

No cabe duda de que en la estructura gubernamental de la Iglesia hay que admitir como oficios administrativos, en un sentido lato, aquéllos que ejercen su actividad en el ámbito de una función administrativa pero con una potestad delegada solamente, o sin ninguna potestad de jurisdicción estricta, y aún sin estabilidad.

⁷ Cfr. M. CASTELLANO: *Lectiones juris administrativi*, Roma 1954, ed. 2.ª, p. 45 (publicación para uso privado).

f) Los órganos administrativos están constituidos en la Iglesia por disposición divina o por disposición canónica. El Supremo Pontificado y el Episcopado son de origen divino (canon 108 § 3). Los demás órganos administrativos, son de institución eclesiástica.

LOS REMEDIOS JURISDICCIONALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA IGLESIA.

La doctrina civilista reconoce una clase de llamados remedios jurisdiccionales ante los órganos administrativos que ejercitan una actividad judicial especial, por ejemplo: el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, etc. Existen además, dentro de los Tribunales ordinarios, en sus diversos grados, salas o secciones (la del contencioso-administrativo) para entender en las reclamaciones contra violación del derecho administrativo. Tales Tribunales especiales no existen dentro del campo administrativo de la Iglesia, ni tampoco existen secciones especiales en la organización de los tribunales ordinarios de la misma.

¿Existirá alguna protección del Derecho administrativo en la Iglesia? Sí, ciertamente. Tal protección tiene su órgano, según la sentencia más probable, en la misma administración; y es asimismo de carácter administrativo, no estrictamente judicial, por lo menos como regla general, el procedimiento que sigue; aunque, a nuestro parecer, tal protección tiene verdadero carácter jurídico.

1) Tres opiniones existen acerca de la naturaleza de la jurisdicción en la Iglesia:

Según la primera⁸, no hay diferencia sustancial entre la función o poder Administrativo y el Judicial, sino por razón de los órganos de que ambos promanan o por el modo de proceder de éstos⁹. En consecuencia, las cuestiones contenciosas, en que intervenga como parte la administración pública, se han de deferir a la misma potestad administrativa. Las cuestiones entre particulares o la imposición de penas, a la potestad judicial o administrativa indistintamente, a excepción de aquellos casos en que el derecho exija proceso judicial expresamente.

Según la segunda sentencia¹⁰, la potestad judicial define toda clase de derechos subjetivos, ya se vindiquen contra los particulares, ya contra la administración pública, excepto en los casos determinados por la ley expresamente, (ciertas penas, provisiones, etc.).

⁸ CAPPELLO: *De Curia Romana*, Romae 1911, p. 49 ss.; WERNZ-VIDAL, II, n. 487.

⁹ UPRIMNY: (*De distinctione inter res judiciales et administrativas*, cfr. *Analecta Gregoriana*, LXIX, p. 496) abogando por esta sentencia dice tratarse sólo de una división de trabajo.

¹⁰ C. BERNARDINI: *Problemi di contenzioso...* (en *Acta Congr... Internationalis*, 1934, IV).

Según la tercera sentencia¹¹, existe entre ambas potestades una diferencia sustancial, siendo la administrativa directa y primaria, la judicial secundaria y sustitutiva de la actividad privada. A ésta toca juzgar de los conflictos de los particulares entre sí y de la aplicación de penas; a aquélla pertenecen los actos en que el Poder Público, con miras al bien común, ordena la actividad de los particulares (cfr. p. 4 de este mismo trabajo), los casos de la parte 3a. Libro IV del Código, y las penas que se aplican por precepto (canon 1933 § 4).

Ahora bien, la primera sentencia destruye toda diferencia entre la potestad administrativa y la judicial y, por lo mismo, es contraria a la trayectoria marcada por la *Sapienti Consilio* confirmada en el Código en cuanto a la separación entre la potestad judicial y la administrativa en los Dicasterios Romanos¹². La segunda contradice absolutamente a la *praxis* constante de la Curia Romana, que se atiene a las limitaciones establecidas por la tercera opinión¹³. Esta está de acuerdo con el canon 1601 en que se reservan los recursos contra los decretos del Obispo a las Congregaciones Romanas, con las *Normae Peculiares* (III-10) que prohíben acudir a la vía judicial cuando ya sólo se haya iniciado la administrativa; y con la respuesta de la Comisión del Código (22-V-1923, A. A. S. 17-1924-251), que establece que no se puede recurrir a los Tribunales contra los decretos, actos y disposiciones de los obispos, tocantes a la administración de las diócesis. A la Administración, pues, tocará juzgar los conflictos de los particulares con ella misma.

2) En el concepto civil existen los llamados *recursos administrativos*, como son el recurso jerárquico, la reclamación y el recurso extraordinario al Soberano.

Estos remedios, aun teniendo carácter administrativo y no jurisdiccional, revisten, con todo, naturaleza jurídica, en cuanto que al derecho de un privado de recurrir, corresponde por parte de la administración pública, una obligación de pronunciarse sobre el recurso, obligación que a veces está protegida con una sanción de tipo jurisdiccional.

En el Derecho Canónico existen recursos que pueden equipararse al recurso jerárquico del derecho administrativo estatal, en cuanto que están fundados sobre un ordenamiento jurídico (recurso de los Decretos del Ordinario al Superior Jerárquico, canon 1601, excepcionalmente al Arzobispo, ordinariamente a la Santa Sede y en nombre de ella a una Congregación). Existe también la posibilidad de recurrir al mismo superior de manera que,

¹¹ ROBERTI: *De processibus*, I, Roma 1941, p. 114 ss. NAZ (*Dict. de Droit can.*, palabra *Congregations Rom.*).

¹² Cfr. G. FERRETTO: *La riforma del B. Pio X en Romana Curia a B. Pio X Sapienti Consilio reformata*, Roma 1951, págs. 38 y ss.

¹³ BERNARDINI: años más tarde, aunque sin ceder de su opinión, se quejará de que la *praxis* de la Curia le ha sido contraria, invadiendo las Congregaciones cada vez más el campo contencioso-administrativo (*De administratione tribunalium* en *Analecta Gregoriana*, LXIX, p. 448).

mejor informado, vuelva a examinar la cosa. Existe y se aplica en larga medida; el recurso excepcional al Papa (soy testigo de ello a través de millares de cartas mandadas del mundo entero al Santo Padre, quien las confía muchas veces, para una previa indagación, a la Secretaría de Estado), en virtud del cual, en cualquier grado y estadio del procedimiento y de cualquier clase de procedimiento, aún administrativo, se faculta a los fieles para recurrir directamente al Santo Padre (c. 1569, § 2).

3) Mas, tales remedios, ¿tendrán siempre naturaleza jurídica? Corrado Bernardini¹⁴ piensa que no, pues dice que no existe una obligación de estricta justicia en el superior a quien se recurre, de examinar el negocio en base a nuevas informaciones y tanto menos una obligación de este mismo calibre que pueda ser perseguida en el fuero externo, ya por parte de las Congregaciones o del Padre Santo, de tomar en examen los recursos que se le han dirigido y, naturalmente, no existen sanciones jurisdiccionales para tales deberes.

Nosotros creemos que sí, y nos parece doctrina cierta si se trata de recursos contra disposiciones de carácter administrativo del Ordinario, ante las Congregaciones Romanas. Es verdad que no existen sanciones jurisdiccionales (para el Romano Pontífice la hipótesis es absurda y no la consideramos); pero las palabras que usan los cánones "competit", "competens est" (canon 250 § 5, 257 § 3), para señalar la competencia en estos casos, de los órganos jurisdiccionales, y el solo hecho de establecer tal competencia en un órgano determinado, implica la obligación de ejercitarla según razón, dentro del espíritu no judicial estrictamente, sino discrecional, que anima a todo el derecho administrativo. La Comisión de Intérpretes (23 mayo 1929) preguntada "utrum ad normam canonum 1552-1601 institui possit actio iudicialis contra Ordinariorum decreta, actus, dispositiones quae ad regimen seu administrationem dioecesis expectant..." respondió: *Negative*, ad mentem. Mens est: exclusive competere Sacris Congregationibus cognitionem tum huiusmodi decretorum... tum damnorum quae quis proetendat ex illis sibi illata" (A. A. S. t. XV, p. 251).

Es materia ésta que requiere ser mayormente profundizada y a cuyo esclarecimiento pensamos podría contribuir la distinción entre los cánones ascéticos, morales y doctrinales y entre aquéllos otros que revisten carácter jurídico y son fuente de interés o derecho: buen tema de estudio sería el de seleccionar los actos reglados en el Derecho de la Iglesia¹⁵.

¹⁴ Cfr. *Enciclopedia Cattolica*, palabra 'processo'. ROBERTI (o. c. p. 168) al negar carácter judicial al ejercicio de la potestad administrativa, ciertamente niega la existencia de lo contencioso-administrativo en la Iglesia, mas no por eso creemos desconozca el carácter jurídico al recurso ante los órganos administrativos. Cfr. igualmente BERTRAMS: (*De potestate iudiciali-administrativa in Ecclesia en Periodica de re...*, t. 34, p. 210-230).

¹⁵ Ch. LEFEVRE: (*De exercitio potestatis iudicialis per organa administrativa seu Verwaltungsgerichtsbarkeit en "Analecta Gregoriana"*, v. LXIX, p. 435) defiende la

Existe, por lo tanto, en el Derecho Canónico, un procedimiento administrativo, con carácter jurídico, revestido por formas o garantías que la praxis, más que la ley escrita, ha contribuido a establecer.

4) El acto introductorio de este proceso es una instancia escrita. La parte contra la cual la instancia va dirigida, es informada de su contenido que, las más de las veces, se le notifica por entero. Las deducciones o contradeducciones de las partes son en general notificadas a las mismas partes. Está permitida la exhibición de documentos y pericias extrajudiciales. Los documentos y los actos producidos por una de las partes, son notificados normalmente a la otra. Las pruebas testimoniales, los exámenes sobre el lugar, representan verdaderas y propias excepciones. Normalmente se alegan declaraciones de testigos, con firmas autenticadas por un notario competente. Solamente en casos muy raros, la Congregación procede a exámenes directos, enviando al lugar un visitador.

Esta, por regla general, se dirige *pro informatione et voto* al Ordinario, pero el voto y las informaciones del Ordinario quedan secretas para las partes. La providencia que acoge o rechaza el recurso, no está normalmente motivada, aunque sea fruto de estudios laboriosos y de atenta meditación.

El término válido para recurrir no está determinado con rigor.

Se sostiene, sin embargo, que cuando el recurso está presentado en los 10 días a partir de la notificación de la providencia, éste, en algunas materias, como por ejemplo en la separación temporal de los cónyuges, tiene carácter suspensivo. Y dado que en las Congregaciones Romanas —como se sabe— existe el Congreso y existe la Plenaria de los Cardenales, el interesado puede, naturalmente, pedir que una decisión del Congreso sea reexaminada por la Plenaria, aunque no existe un deber de la Congregación de conceder esta instancia ulterior. Más aún, la concesión de la misma se deja siempre al arbitrio del Prefecto o a la intervención superior del Santo Padre. No hay obligación de servirse de la ayuda de un abogado o de un procurador. Ante algunas autoridades administrativas la intervención de un abogado o de un procurador no es aceptada y, más aún, está prohibida. En otras, en cambio, se admite con mayor liberalidad.

Una vez que se ha introducido un recurso por vía disciplinar ante una Congregación y, supuesto que las partes hayan admitido, o al menos no rehusado, tal procedimiento, a éstas ya no es lícito introducir la misma Causa por vía judicial ante los Tribunales, y esto mucho menos se puede hacer una vez que haya intervenido ya la deliberación o resolución del asunto. Mas la Congregación puede, en cualquier estadio que la cosa se encuentre, llevar la causa a los jueces ordinarios (Normae peculiare c. III, a. 2, n. 10-AAS 1909, p. 65; y cánones 247 § 3; 249 § 3; 250 § 5, 251 § 2; 257 § 3).

existencia, en el sistema de la Iglesia de una potestad media entre la propiamente administrativa y la estrictamente judicial con tendencia a un desarrollo ulterior cual ya se verificó en la legislación civil del s. XIX.

Tales son, pues, los caracteres generales del proceso administrativo. Pero el Código disciplina algunas formas especiales de procedimiento administrativo que son, precisamente, aquéllas a que se refiere la parte 3.ª del Libro IV.

Ahora bien, estos procedo, al menos los más importantes de ellos, tienen indudablemente un carácter jurídico más marcado y neto, en cuanto que imponen verdaderas y propias obligaciones a la administración pública y garantizan determinados derechos procesuales para las partes interesadas.

Existe, particularmente, la facultad de recurrir a la Santa Sede, unida a la obligación del Ordinario, de no dar, establemente, *pendente recursu*, a otros el beneficio o la parroquia del cual el recurrente está privado.

Otras formas de procedura administrativa son: la declaración o la aplicación de una pena *per modum precepti*, del canon 2225, respecto a la cual la procedura judicial criminal ha llegado a convertirse en la práctica en una excepción rarísima; y, finalmente, la suspensión *ex informata conscientia*.

CONSIDERACIÓN FINAL

Para comprender este aspecto de nuestra administración que por algunos es considerado con carácter de laguna en la actual evolución de las relaciones jurídicas en los pueblos, y de arbitrariedad dejada a un sentido paternalista, hay que tener en cuenta: 1.º) el aspecto espiritual y ascético que invade como motor e ideal toda la actividad administrativa de la Iglesia; 2.º) las Congregaciones Romanas, como dice De Luca, tienen como finalidad "ut in forma summaria et extrajudiciali decidant et componant controversias orientes inter episcopos et subditos ad occurrendum ne inter istos audiantur lites et controversiae cum scandalo saecularium"¹⁶; 3.º) por otra parte, el recurso al Soberano, es decir, al Romano Pontífice, en ninguna legislación ni *praxis* administrativa, está tan al alcance de todos, como en la Iglesia Católica¹⁷.

Omitimos dar más explicaciones acerca de estas nociones de Derecho administrativo que se refieren a los órganos centrales de la administración eclesiástica. Si en ello nos hemos detenido más de la cuenta, es por justificar el enfoque del presente tema. Por otra parte, no hay fijeza de términos, ni aún entre los mismos civilistas.

¹⁶ DE LUCA: *De judiciis*, Disc. 47, n. 7.

¹⁷ S. GOYENCHE: (*De distinctione inter res judiciales et administrativas in jc.* "Analecta G., v. LXIX, p. 433) desearía que a la Signatura Apostólica, aunque no con carácter de Tribunal contencioso administrativo, se atribuyera la facultad "in vigilandi et moderate interveniendi justitiam administrativam... salva... natura ordinationis juridicae". Véase también M. USEROS: *Temática... sobre la naturaleza... del ordenamiento canónico*, Rev. Der. Can. Esp., XIV, 73 ss.

. PARTE II

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA IGLESIA: CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Pasamos, pues, a describir los órganos de la administración central de la Iglesia, no sin antes hacer una advertencia. Consideramos al Papa como Jefe de la Iglesia y a los organismos centrales de la misma como órganos de la administración de la Iglesia y no de un Estado civil, cual es el de la Ciudad del Vaticano: no nos referimos a éste ya que en el Vaticano el sujeto único de los tres poderes es el Romano Pontífice, que goza de toda la potestad de orden público, aunque ejerce sus funciones por medio de diversos órganos: el legislativo se lo reserva a sí mismo; el administrativo lo ejercita por medio del Gobernador; el de jurisdicción o judicial por medio del Tribunal de Primera Instancia; en segunda instancia van las Causas a la Rota Romana (véase la ley fundamental de la Ciudad del Vaticano, 7 de junio, 1929, artículos 1 y 5). En la misma ley (art. 15) se establece la facultad de recurrir a los Tribunales ordinarios aun contra la administración pública para defender los propios derechos subjetivos. En esto síguese la pauta de las leyes civiles de los demás Estados.

Nos sería muy fácil escoger cualquier tratado de Derecho canónico o simplemente el Anuario Pontificio y describir, una por una, en su historia, constitución y competencia, todas las Congregaciones Romanas, Comisiones y demás organismos centrales de la Iglesia.

Vamos, primero, a analizar la estructura de estos organismos, y trataremos luego de agrupar por sectores, las funciones de la administración de la Iglesia, encuadrándolas en los diversos órganos que las ejercen. Al final haremos algunas consideraciones sobre la burocracia de la misma Iglesia y de la Curia Romana.

LA CURIA ROMANA

El ordenamiento de la Curia Romana actual, tal como está sancionado en el Código, es idéntico, en sus líneas fundamentales, al de la Constitución *Sapienti Consilio* de S. Pío X (29-VI-1908) en el que se han incorporado, sin embargo, las tres reformas o innovaciones hechas por Benedicto XV, quien estableció la Congregación de Seminarios, extinguió la del Índice y desgajándola de la Congregación de Propaganda Fide fundó la de la Iglesia Oriental.

Encontramos, según el Código de Derecho canónico, Congregaciones, Tribunales y Oficios u Oficinas de la Curia Romana, a cuyo conjunto el mismo Código en el canon 7 da el nombre de Sede Apostólica o Santa Sede, y en el canon 242 el de Curia Romana.

Once son las Congregaciones que se cuentan en el Código a las cuales hemos de añadir una, de que sólo hace mención el Anuario Pontificio, la

llamada Congregación de la Reverenda Fábrica de San Pedro. Son éstas: la del Santo Oficio, la Consistorial, las de Sacramentos, del Concilio, de Religiosos, de Propaganda Fide, de Ritos, la Ceremonial, la de Asuntos Extraordinarios, de Seminarios, de la Iglesia Oriental. Los Tribunales son tres: el Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica, la Sagrada Rota Romana y la Penitenciaría. Los Oficios son seis: Secretaría de Estado, Secretaría de los Breves a los Príncipes, Secretaría de las Cartas Latinas, Cancillería Apostólica, Dataría Apostólica y Cámara Apostólica.

No se dice que estén comprendidas en el título de Curia Romana las Comisiones Pontificias¹⁸. Actualmente son once: las de Rusia, de Archivos Eclesiásticos de Italia, de Estudios Bíblicos, de Interpretación auténtica del Código de Derecho Canónico, de Redacción del Código de Derecho Oriental, de la Abadía de S. Jerónimo para la revisión de la Vulgata, de Arqueología Sagrada, la Central para el Arte Sagrado en Italia, de Cine, Radio y Televisión, de América Latina y del Estado de la Ciudad del Vaticano.

Existen, además, algunas otras Comisiones Cardenalcias que no tienen el título de Pontificias¹⁹, como la del Santuario de Pompeya, la de los Monumentos históricos y artísticos de la Santa Sede, etc., las cuales, aunque son permanentes, no tienen competencia con carácter universal sino muy local.

ESTRUCTURA DE LAS CONGREGACIONES Y OFICIOS: PERSONAL.

A cada uno de los Dicasterios de la Curia Romana, se adscriben varios Cardenales, con cuya autoridad se resuelven los asuntos de mayor importancia. Solamente tienen uno, con el cargo de Presidente, la Penitenciaría, la Cancillería, la Dataría, la Cámara Apostólica y la Secretaría de Estado. Ningún Cardenal forma parte de la Rota o de la Secretaría de Breves a los Príncipes, ni de la Secretaría de las Cartas Latinas.

Según las circunstancias y personas, el Romano Pontífice libremente designa los Cardenales que forman el Colegio permanente de las Congregaciones y de la Signatura Apostólica. El Papa mismo nombra uno de ellos Prefecto con el cargo de presidirlo. En las Congregaciones del Santo Oficio, Consistorial, de la Iglesia Oriental, el Prefecto es el mismo Papa, siendo un Cardenal el Secretario, al cual comúnmente se le confían la mayor parte de las funciones que en los demás Dicasterios ejercita el Prefecto²⁰.

En todos los Dicasterios hay dos categorías de Oficiales: mayores y me-

¹⁸ Los hemos llamado *órganos paracuriales*; ayudan al gobierno del Papa. Cfr. pág. 1, nota 1.

¹⁹ Tal título de suyo, más que indicativo de estructura especial o competencia extraordinaria, es señal de honor y expresa la dependencia directa, mediata o inmediata, del Santo Padre.

²⁰ Pío XI personalmente presidió la Congregación de Seminarios desde el 31 de agosto 1937, hasta el 10 de febrero, en que murió.

nores, además del Prelado Superior (Secretario, Asesor, Regente, Sustituto de la Secretaría de Estado y Subdatario)²¹.

1) De las tres Congregaciones presididas por el Papa, los *Oficiales Mayores* son el Comisario (en la Congregación del Santo Oficio), el Sustituto (en la Consistorial y Oriental). En la demás Congregaciones el Oficial Mayor es el Subsecretario. En la Congregación de Sacramentos hay dos Subsecretarios. En la de Ritos no hay Subsecretario sino en su puesto el Sustituto, con el Promotor General de la Fe, el Asesor y el Subpromotor General de la Fe (en una sola persona) que son también oficiales mayores, y el Relator General para las causas históricas de los Siervos de Dios.

En cuanto al Tribunal de la Penitenciaría, los Oficiales Mayores son: el Teólogo, el Corrector, el Sellador y el Canonista²².

En los Oficios, son Oficiales Mayores: en la Cámara Apostólica, el Vicecamarlengo, el Tesorero y el Auditor General de la Cámara Apostólica; en la Secretaría de Estado, el Subsecretario de Asuntos Extraordinarios, el Jefe de Protocolo, el Canciller de Breves; en la Secretaría de Breves a los Príncipes y en la de las Cartas Latinas, el Secretario.

2) Los *Oficiales Menores* son todos los demás y reciben diversos nombres, muchas veces según los Dicasterios (*minutanti, aiutanti di studio, addetti, archivista, protocollista*, etc.).

Los Prelados y Oficiales Mayores son nombrados directamente por el Papa, sin concurso ninguno; los menores por el Cardenal Prefecto mediante concurso o libremente.

En todas las Congregaciones, en la Penitenciaría para las indulgencias, en la Signatura Apostólica y en la Secretaría de Estado, existen varios consultores o expertos en Derecho canónico y en Teología, a los que se les pide su parecer por escrito sobre asuntos más complicados, ya por separado ya en común.

FUNCIONAMIENTO

En las Congregaciones, el Cardenal Prefecto con el Prelado Superior y los Oficiales Mayores (generalmente son admitidos también otros, sobre todo el minutante interesado en la materia) forman el Congreso para la resolución de los asuntos más ordinarios y fáciles. Los Cardenales miembros de la misma con el Secretario, que actúa como tal también en este caso, forman la Congregación Plenaria, a la que toca resolver los asuntos de mayor importancia.

Las Congregaciones resuelven los asuntos del fuero externo en el orden

²¹ Cfr. *Regolamento per il personale della Curia Romana*, 2 marzo 1951, art. 2.

²² En la Rota, los poderes del Cardenal Presidente son ejercidos por el Decano (*Regolamento... ut supra*).

administrativo, con potestad ordinaria vicaria. Los Tribunales tratan las causas contenciosas y criminales de un modo judicial según derecho. El Tribunal de la Sagrada Penitenciaría trata las materias de fuero interno; las cuestiones de conciencia las discute también de un modo extrajudicial, y asimismo concede indulgencias.

Los Oficios tratan de modo administrativo los asuntos que tienen confiados por el Romano Pontífice y que, generalmente, se refieren a todas aquellas materias que no tienen un encasillado específico en las Congregaciones.

PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA IGLESIA.

La administración es y debe ser un instrumento al servicio de cualquier Estado para la consecución de sus fines. El problema de los fines de la administración pública se inserta en el núcleo mismo de la filosofía jurídico-política —en materia eclesiástica pertenece al tratado *De Ecclesia*— y está por encima del Derecho administrativo al que es asimismo anterior.

Así pues, una posible ciencia administrativa de la Iglesia, al determinar los eventuales organismos administrativos de la misma, partiría del conocimiento previo de los fines y objetivos que constituyen su razón de ser, recabaría su apoyo doctrinal del dogma del Primado universal del Romano Pontífice sobre toda la Iglesia (y en el plano diocesano de la jurisdicción del Obispo sobre su Diócesis) y se regiría en su actuación o plasmación por las coordenadas de dos principios: el de la estructura jurídica de la Iglesia y el de la subsidiaridad²³, y asimismo por el conocimiento práctico de la cambiante realidad social de cada época en relación con los fines de la sociedad eclesial.

Vamos a intentar ahora el encuadramiento de los diversos órganos administrativos eclesiásticos de la Curia Romana situándolos dentro de cada una de las funciones o fines fijados por Cristo a su Iglesia. Algo diremos también sobre la actualización de la Curia Romana: profundizar en el tema —cosa útil y aun necesaria— nos llevaría a alargar demasiado nuestro trabajo.

Los órganos de la administración de la Iglesia, como la Iglesia misma, como todo lo eclesial, tienen razón de medios para la consecución de los fines que a la misma Iglesia fijó Cristo Nuestro Señor.

Fin general de la sociedad eclesiástica es la continuación de la obra salvadora de su Divino Fundador: “Propter nos, homines, et propter nostram salutem descendit de caelis...”, misión que, por voluntad del mismo Cristo, comprende tres funciones: santificar por medio de los Sacramentos; enseñar las verdades de la fe por medio del magisterio; y regir, salvaguardando la disciplina por El establecida para alcanzar la vida eterna.

²³ Pío XII: *Discurso a los nuevos Cardenales*, 20 febrero 1946 AAS., 38 (1946) 145. Cfr. BERTRAMS: *De principio subsidiaritatís in jure canonico*, *Periodica de re...* 46 (1957) 3-65.

En el ejercicio de estas tres funciones encuentran un esbozo inicial los organismos de la Curia y en ellas polarizan éstos, con más o menos exclusividad²⁴.

A la potestad de santificar dice relación más directa, aunque no exclusiva, la Congregación de Sacramentos y la de Ritos, y asimismo la sección de indulgencias de la Penitenciaría. A la potestad de enseñar, directamente se refieren la Congregación de Seminarios y la del Santo Oficio. En cuanto al régimen: a) en el orden *legislativo* no existen órganos propiamente creadores de leyes, en la Iglesia, a excepción del Romano Pontífice, como veremos más adelante; b) en el orden *judicial*, hay tres Tribunales, de la Signatura Apostólica, de la Rota y de la Penitenciaría; c) en el orden *administrativo*, 1.º) *interior* están para los Obispos la Consistorial; para el Clero y fieles, el Concilio; para los religiosos, la Congregación de Religiosos; y para las personas en general en sus respectivos territorios, las Congregaciones Oriental y de Propaganda Fide; 2.º) *exterior*: la Secretaría de Estado y otros Oficios y Comisiones Pontificias²⁵.

I. ADMINISTRACION DE LOS SACRAMENTOS

Los Sacramentos son las fuentes de la gracia y de la vida sobrenatural en las almas. Existe una Congregación que asume casi por entero cuanto a ellos se refiere. Sin embargo, existen numerosas excepciones:

a) Al Santo Oficio pertenece la competencia sobre el privilegio paulino, sobre impedimentos de disparidad de cultos o mixta religión, sobre el ayuno eucarístico de los sacerdotes para la celebración de la Misa, sobre otorgar facultad de hacer la investigación acerca del matrimonio rato y no consumado cuando una de las partes es acatólica.

b) A la Congregación de Propaganda Fide pertenece, para los territorios de su competencia, otorgar las dispensas y concesiones relativas a la Ordenación de los alumnos de Institutos religiosos, seculares o seminarios de su jurisdicción (canon 252 § 3) y en general cuanto a la Congregación de Sacramentos compete para los territorios de rito latino, excepto las

²⁴ La potestad de régimen *subsume*, para ordenarlas al bien común —igual que en los Estados civiles— las actividades específicas de santificar, enseñar, legislar y juzgar sin que éstas pierdan su naturaleza peculiar y su dependencia directa del órgano correspondiente (la palabra *subsumir* está tomada de L. PÉREZ MIER, *La Potestad de magisterio*. "La potestad de la Iglesia" Trabajos de la VII Sem. de Der. Can. Salamanca 1960).

²⁵ Poco afortunada nos parece la repartición que IVES DE LA BRIERE: (*L'Eglise et son gouvernement*, 1935, pp. 65 ss.) hace de las Congregaciones y Oficios de la Curia Romana entre seis Departamentos Ministeriales, adaptando cada uno de los organismos eclesiásticos a su correspondiente civil. Es éste un terreno donde sólo por analogía y asimilación, pero con mucha cautela, se puede proceder.

controversias acerca de la validez o inconsumación del matrimonio o las obligaciones anejas a las Ordenes Mayores o a la validez de la Ordenación (canon 252, § 4).

c) A la Congregación de Religiosos toca tratar cuanto se refiera a las dispensas del derecho común, siempre que sean en favor de religiosos, por lo tanto también en materia sacramental (canon 251, § 3).

A la Congregación de Sacramentos competen ciertos poderes de orden procesual administrativo, referentes a las causas de inconsumación e invalidez del matrimonio, de las Sagradas Ordenes, con facultad discrecional u obligatoria de remitirlas a los respectivos Tribunales si requiere su resolución un examen más profundo del caso. Compete asimismo a ella la vigilancia sobre los Tribunales de los Ordinarios o Regionales (Italia e Islas Filipinas).

Los Sacramentales son competencia del Santo Oficio en cuanto a la doctrina, de Ritos en cuanto a las ceremonias, del Concilio en cuanto a las tasas y de la Penitenciaría en cuanto a las indulgencias.

II. LA ORGANIZACION DE LA CULTURA Y DE LA INFORMACION EN LA IGLESIA

A. LAS FUNCIONES CULTURALES EN LA IGLESIA.

Las funciones culturales en la Iglesia dicen relación principalmente con la Congregación de Seminarios y Universidades, la cual extiende su competencia a las instituciones de enseñanza, investigación o difusión de la verdad evangélica, en todos los grados y territorios, desde los colegios hasta las Universidades y Academias.

Aparte las doce Universidades Pontificias con sede en Roma, entre las que destacan particularmente la Gregoriana, el Angelicum y el Laterano, son 38 las Universidades Pontificias que para la formación de clérigos o religiosos, fuera de la Ciudad Eterna, desde Canadá a Leopoldville, de Tokyo a Brasil, están reconocidas por la Santa Sede para la concesión de grados académicos en materias eclesiásticas y civiles. Algunas de ellas están también reconocidas por los Estados Civiles. La Federación Internacional de Universidades Católicas, agrupa a más de 40 centros del género, dependientes de la Jeraquía, en todo el mundo.

Existen además 9 Facultades de estudios eclesiásticos, erigidas canónicamente, principalmente de teología y filosofía, en otros tantos seminarios y centros de formación eclesiástica del mundo; 27 Facultades de Teología, erigidas por la Iglesia en otras tantas universidades civiles; 49 facultades teológicas o filosóficas, reservadas a los alumnos internos de algunas Ordenes Religiosas; 3 Facultades de Magisterio, 2 Institutos de Cultura Reli-

giosa (el Pontificio *Regina Mundi* para religiosas, está confiado a la Congregación de Religiosos); y 8 Academias Pontificias con funciones de alta cultura y de gobierno independiente de la Congregación de Seminarios, bajo la presidencia directa de uno o varios Cardenales.

Merece punto y aparte la *Pontificia Academia de las Ciencias*. Su origen se remonta al 1603. Tras varias vicisitudes, fue reconstruida por Pío XI el 28 de octubre de 1936. Está puesta bajo la inmediata dependencia del Santo Padre que, para los nombramientos y alta dirección, se sirve de la Secretaría de Estado. Compuesta de 60 Académicos pontificios, de nombramiento papal, a propuesta del Cuerpo Académico, y elegidos entre los más prestigiosos cultivadores de ciencias matemáticas y experimentales de cada país, tiene por misión honrar a la ciencia en cualquier parte que ella se encuentre, y favorecer las investigaciones que constituyen la base indispensable para el progreso de las ciencias aplicadas. Actualmente están representadas en su senado 24 naciones: de Italia son Académicos, 10; de Estados Unidos, 7; de Inglaterra, 5; de Bélgica, 4; de Francia, 3; de Suiza, 3; de Finlandia, Méjico, India, Japón, Argentina, Alemania, Perú, Uruguay, Australia, Suecia, Chile, Irlanda, Brasil, Portugal, Holanda, Dinamarca, Canadá y España, uno o dos. Es éste un instituto de alta cultura único en el mundo, por ser la única Academia de Ciencias con carácter supranacional.

La Escuela para la formación del personal diplomático de la Santa Sede, *Pontificia Academia Eclesiástica*, con dos cursos, previo el doctorado en Derecho Canónico y con representación de alumnos de las distintas regiones del mundo, está confiada a la protección y guía suprema del Cardenal Secretario de Estado *pro tempore*, y funciona bajo la alta dirección de la Secretaría de Estado.

Destacamos ya también, como centros de formación especializada, las siguientes Instituciones, que no dependen en el cumplimiento de su cometido de la Congregación de Seminarios:

a) "*Studio*" de tres cursos, de la Congregación del Concilio, para la preparación de los sacerdotes, ya doctores en Derecho Canónico, para cargos de administración en la Curia diocesana o Romana, con clases prácticas sobre Derecho Administrativo y praxis curial.

b) "*Studium*" o "*Schola practica*" de curso trienal, en la Congregación de Religiosos, para la enseñanza de la praxis, estilo, competencia, etc., de las materias de su jurisdicción.

c) "*Studio rotale*" puesto bajo la autoridad y vigilancia del Decano de la Rota Romana y dirigido por un Prelado auditor. Tiene por objeto la formación de los abogados rotales y de los futuros jueces, promotores de justicia y defensores del vínculo en el fuero eclesiástico. Para obtener el título

de abogado rotal hay que superar los estudios que se prolongan durante tres años.

d) *Escuela de Biblioteconomía*, dependiente de la Biblioteca Apostólica Vaticana, con cinco cursos en que, por personal de dicha biblioteca, se dan lecciones de catalografía, bibliografía, biblioteconomía, historia del libro e historia de las bibliotecas.

e) *Escuela de Paleografía y Diplomática y Curso de Archivística*, dependientes del Archivo Secreto Vaticano.

Merecen mención especial como órganos de cultura, la Biblioteca Vaticana y el Archivo Secreto, instituciones presididas ambas por sendos Cardenales; así como también la Specola Vaticana, observatorio astronómico que trabaja en la cartografía de la bóveda celeste y en otras publicaciones, colaborando con entidades y asociaciones internacionales del ramo.

Como hemos visto en la enumeración de las Comisiones Pontificias, existe entre ellas una encargada de la Arqueología Sagrada, y otra de la conservación de monumentos de carácter histórico de la Santa Sede. Nótese cómo también los asuntos referentes a archivos y bibliotecas son objeto de atención por parte de una Comisión cuyos poderes se extienden solamente a Italia. Esto mismo hay que decir de la Comisión Pontificia de Arte Sagrado. Muy de desear sería que ambas Comisiones pudieran extender su competencia a todo el mundo católico.

Las ciencias eclesiásticas son cultivadas con carácter principal en los Seminarios, existiendo Seminarios diocesanos, regionales y nacionales. Vela por el régimen y administración de todos ellos la Congregación del mismo nombre; la Oriental y la de Propaganda Fide lo hacen sobre todos los existentes en sus territorios. El Instituto Oriental y el Ateneo Urbano de Propaganda Fide, dependen, respectivamente, de estos dos últimos Dicasterios.

Igualmente a la Congregación de Religiosos están confiados los centros de formación de miembros de Ordenes, Institutos Religiosos y Seculares, en todo el mundo. Peculiar es también en este aspecto, la competencia de la Comisión Bíblica, para conferir el Doctorado en Sagrada Escritura.

Los colegios católicos, en cuanto a su régimen y administración, son de competencia de la Congregación de Seminarios.

B. LA INFORMACIÓN EN LA IGLESIA.

El servicio de información en la Santa Sede, está confiado de una manera oficial y para los actos del mismo carácter al *Acta Apostolicae Sedis*; de una manera oficiosa informa *L'Osservatore Romano* en su primera página y a veces en determinadas secciones; de un modo menos oficioso todavía, la *Radio Vaticana*, aunque también por medio de ella cabría el hacer anuncios y comentarios de carácter oficial. La agencia *F.I.D.E.S.* está bajo la dependencia inmediata de la Congregación de Propaganda: recoge y difunde noticias del mundo misional. No tiene la Santa Sede servicio de televisión,

aunque sí se le asignó un canal televisivo en los acuerdos internacionales sobre la materia.

La Comisión Pontificia de Cine, Radio y Televisión está encargada de vigilar en todo el mundo lo que se refiere a este servicio de difusión de la cultura, de tanta trascendencia en nuestros días.

Podemos decir que existe una Dirección de censura de libros y publicaciones. La censura preventiva queda restringida al plano diocesano: es el obispo en su diócesis el que tiene que dar el permiso para la publicación de toda obra de carácter religioso. La censura posterior está confiada al Santo Oficio, con una graduatoria que va desde el 'monitum' más o menos rígido hasta la inclusión en el conocido *Indice de libros prohibidos*, y dentro de los límites de cada diócesis está confiada también a los Ordinarios.

Existen además, en la mayor parte de las naciones, organismos encargados por la Jerarquía de formular la censura previa de las películas, así como también de los programas televisivos, no tanto de los radiales. Todos los organismos de este ramo están asociados en la organización católica internacional llamada U.N.D.A. La labor de prensa no está canalizada propiamente por ningún órgano de la Iglesia. Existe, sin embargo, una Confederación de agencias católicas y un Comité internacional de Prensa Católica, que llevan sus proyectos a la aprobación de la Santa Sede, por medio de la Secretaría de Estado.

III. LA POTESTAD DE REGIMEN

A. LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS EN LA IGLESIA.

Fuera del Romano Pontífice y del Concilio Ecuménico, no existen en la Iglesia cámaras u órganos centrales de legislación propiamente dichos. El Código (véase el Motu proprio *Cum iuris canonici*) permite que las Congregaciones Romanas, sólo en el caso que alguna necesidad imperiosa en la Iglesia universal así lo exigiere, puedan emanar decretos generales. Únicamente a la Congregación de Ritos se atribuye una mayor y más explícita competencia legislativa para su esfera litúrgica (canon 253 § 1): "jus habet videndi et statuendi ea omnia quae sacros ritus, etc."

B. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA EN LA IGLESIA.

La administración de la justicia en la Iglesia se realiza a través de tres órganos centrales.

En el grado supremo está la *Signatura Apostólica*, cuya competencia versa acerca de los Auditores de la Rota (causas judiciales), cuyas causas no juzga *in merito* sino de *substancia et forma actorum* en relación con los casos ya juzgados por la Rota. En virtud de potestad delegada provee acerca de los casos para cuya sustanciación se pide Comisión Pontificia y cualquier

otra causa que el Papa le confíe. Actúa, además, de Tribunal de Casación para la Ciudad del Vaticano. Es un tribunal colegial compuesto por varios Cardenales de los cuales uno es el Prefecto. Ayudan el Colegio de los Prelados Votantes (siete) y el de Prelados Referendarios (sin número fijo). El Prefecto, con el Secretario, el Subsecretario y los Prelados Votantes, forman el Congreso que dirige los asuntos de menor importancia; los otros van al Tribunal Pleno, *Plena Signatura*.

Como Tribunal Supremo de Apelación está la *Rota Romana*, Tribunal colegial que se rige por las "Normae sacrae Romanae Rotae Tribunalis" del 1 de setiembre de 1934. Se compone de un determinado número de Auditores, nombrados libremente por el Papa. Actualmente son 17: 8 italianos, 2 polacos, 1 norteamericano, 2 españoles, 1 francés, 1 rumano, 1 belga y 1 inglés.

Para las causas de fuero interno, existe la *Penitenciaria Apostólica*. Omitimos entrar en detalles de su constitución y funcionamiento por ser materia fácilmente asequible desde cualquier manual de Derecho canónico.

Se ha de tener en cuenta, además, que al Romano Pontífice están reservadas las que en términos canónicos se llaman "causas mayores". Asimismo numerosas causas son de competencia de Tribunales especiales, como por ejemplo las causas de herejía, que pertenecen al Santo Oficio, las de beatificación, que son juzgadas por la Congregación de Ritos, según un modo y procedimiento especiales (cánones 1999 ss.). Algunos poderes de orden judicial hay que atribuir también a las Congregaciones Romanas, v. gr., a la misma Congregación de Religiosos, la cual tiene poder de anular o confirmar los juicios hechos por los capítulos de las Ordenes Religiosas.

La Congregación de Sacramentos tiene un Oficio encargado de la vigilancia de los Tribunales diocesanos.

C. RÉGIMEN INTERIOR DE LA IGLESIA.

1. *El régimen de las personas.*

Está confiado a seis Congregaciones: la Consistorial, que tiene a su cargo el nombramiento de Obispos y Patriarcas; la del Concilio, todo lo que se refiere al control y gobierno de los Párrocos, de los sacerdotes y seglares; la de Religiosos, todo lo que se refiere a religiosos o Institutos seculares.

La Oriental abarca la competencia de las Congregaciones antes mencionadas (y de la de Seminarios) para los Obispos, clero, religiosos y fieles de Rito Oriental y tiene además poder exclusivo en las siguientes regiones: Egipto y Península de Sinaí, Eritrea y Etiopía del Norte, Albania meridional, Bulgaria, Chipre, Grecia, Irán, Irak, Líbano, Palestina, Siria, Jordania, Turquía, y Tracia a ella sometida; Afghanistan, Vicariato Apostólico de Addis Abeba y Prefectura Apostólica de Endeber.

La Congregación de Propaganda Fide, como la Oriental, tiene la compe-

tencia de las tres Congregaciones antes mencionadas, en todas las regiones sujetas a su potestad, excepto los territorios de la Oriental. Podemos decir que le están sometidas todas las circunscripciones eclesiásticas de Africa y Asia, más unas 81 en el continente americano con cinco millones y medio de católicos. El 30 de noviembre de 1961, Propaganda Fide regía 744 circunscripciones de las que eran archidiócesis 103, diócesis 401; de orden inferior las demás.

Hay que advertir que la Congregación Oriental y asimismo la de Propaganda Fide, tienen además plena jurisdicción, no en el terreno judicial sino disciplinar por lo que se refiere a su territorio, incluso la Oriental sobre las personas que siguen el culto latino y están residiendo en los territorios antes elencados. Igualmente extienden su jurisdicción a las Ordenes Religiosas existentes en dichos territorios.

2. La administración económica en la Iglesia.

En el sector de la administración económica habría que partir de una clasificación y consiguiente explicación de conceptos de los bienes eclesiásticos que constituyen el patrimonio de la Iglesia Católica y de la Santa Sede, sean bienes inmuebles, o muebles, preciosos o no preciosos. Nos referimos ahora a todos éstos (cf. canon 1495).

No existen *presupuestos generales* de la Santa Sede, aunque las funciones equivalentes son encomendadas por el Papa con encargo especial, lo mismo para casos particulares que generales —v. gr., retoques en los honorarios de los empleados, obras extraordinarias, etc.— a Comisiones de expertos, particularmente de la Administración General de Bienes, y de otros organismos financieros.

Existen teóricamente en la Santa Sede dos *administraciones generales* de tipo económico: la Cámara Apostólica y la Administración General de Bienes.

La *Cámara Apostólica* (su presidente es el Cardenal Camarlengo) ejercería sus funciones de administradora, en forma especial durante la sede vacante, a tenor de la Constitución de Pío XII, *Vacantis Sedis Apostolicae*. En realidad no ejercita sus funciones, sino que es la Administración General de Bienes la encargada de la administración del patrimonio de la Santa Sede y de las obligaciones u operaciones económicas que a ésta se refieren.

Son dignas de mención, además, por su amplitud e importancia moral, las siguientes *administraciones especiales*: a) La llamada Administración Especial de Bienes de la Santa Sede, constituida principalmente para la gestión de los fondos entregados por el gobierno italiano a la Santa Sede, en virtud de la *Convenzione Finanziaria*, aneja al Tratado de Letrán del 11 de febrero de 1929 (750 millones de liras en contante y mil millones, en títulos al portador, suma equivalente a casi 125.000 millones de liras en el valor actual). b) Como administración especial hay que considerar también el Consejo Supremo de las Obras Misionales Pontificias, de que hablaremos más tarde.

Muchas de las operaciones bancarias son tramitadas a través del llamado *Istituto per le Opere di Religione*, el que, naturalmente, tiene personalidad jurídica propia y responsabilidad distinta de la de los Oficios de la Santa Sede. Provee éste a la custodia y administración de capitales destinados a obras e Institutos religiosos. Fue fundado por Pío XII en la Ciudad del Vaticano el 27 de junio de 1942.

Hay que advertir que la Santa Sede en los tiempos actuales no usa el derecho que le da el canon 1496, de imponer *tributos directos*. Tras el despojo de los Estados Pontificios, el Obolo de San Pedro (que antes tenía carácter y expresión de sumisión por parte de ciertas naciones cristianas a la Sede de Pedro) sirvió para constituir los ingresos asegurados anteriormente con los tributos del Estado de la Iglesia. De carácter voluntario en la actualidad, queda confiada su administración a la Administración de Bienes de la Santa Sede que, en la Oficina administrativa de la Secretaría de Estado, encuentra en éste como en otros capítulos valiosa cooperación*.

Antiguamente existía la contribución de diezmos y primicias para las diócesis, materia que actualmente queda regulada por el canon 1502 y que, en la mayor parte de los casos, se reduce a las oblaciones de los fieles que son una forma de contribución o contraprestaciones sagradas, como los derechos de estola, tasas eclesíásticas, el catedrático, el seminarístico y otros tributos diversos extraordinarios cuyo producto no rebasa el plano diocesano.

Existe en la actualidad cierta clase de *impuestos indirectos*. No podemos menos de calificar así las tasas que se cobran en la Curia Romana por condecoraciones, rescriptos, transacciones de bienes, aparte las aportaciones en concepto de gastos de cancillería que se perciben en las Congregaciones.

El mantenimiento de la Iglesia, es decir, de la Santa Sede, se obtiene ya por el beneficio o *renta* de sus propios bienes, ya por *aportaciones voluntarias* (Obolo de San Pedro) y con otras ofertas espontáneas y ocasionales que los fieles hacen al Santo Padre directamente o mediante sus organismos centrales o Representantes Pontificios.

Digna de mención es aquí una sección de recaudación de ofertas voluntarias que por su volumen y por su universalidad ha adquirido carta de naturaleza en la Iglesia. Nos referimos a la recaudación de ofertas para las misiones, por medio de las Obras Misionales Pontificias, de San Pedro Apóstol, de la Propagación de la Fe y de la Santa Infancia. Dignas de tener en cuenta son también las colectas que con fin particular o concreto, como la de los Santos Lugares, se hacen cada año, por deseo del Romano Pontífice en el mundo entero y también aquellas que desde hace poco tiempo se organizan para fines concretos en algunas naciones, como por ejemplo en Alemania la

* Véase IGINO GIORDANI: *¿Qué es el Obolo de S. Pedro?*, Tip. Polig. Vaticana, 1954, págs. 16 ss.

'Misereor' y la 'Adveniat', la primera para ayudar a los países subdesarrollados y la segunda para atender a las necesidades de América Latina²⁷.

La *beneficencia pontificia* se realiza, aparte las erogaciones hechas *directamente por el Romano Pontífice*, por medio de la '*Commissione Soccorso*', Oficina administrativa de la Secretaría de Estado, cuya acción se extiende frecuentemente, también, a un ámbito internacional; por la llamada '*Elemosineria Apostolica*', restringida más bien a la concesión de ayuda a personas pobres residentes en Roma y alrededores; y por medio del *Magazzino privato di S. S.* destinado a la distribución de objetos de culto, prendas de vestir, enseres para casas religiosas, iglesias pobres, etc.

D. RÉGIMEN EXTERIOR DE LA IGLESIA

Pasando a examinar las relaciones exteriores de la Iglesia, establecemos desde un principio que éstas quedan, como en su sede central y principal, localizadas en la Secretaría de Estado, aunque algunas de sus funciones permanezcan subordinadas en cierto sentido también al asesoramiento de otros Dicasterios, principalmente de la Congregación Oriental y de Propaganda Fide, para lo que se refiere a los territorios de su competencia.

La Iglesia, como sociedad perfecta y soberana, mantiene relaciones con los gobiernos de los Estados Civiles, a los que envía representantes diplomáticos; con otros organismos igualmente de carácter internacional, de los que forma parte o ante los que se hace representar por medio de enviados, miembros, etc.; con Congresos, Asambleas, reuniones de carácter internacional, a los que envía sus representantes u observadores.

La *Secretaría de Estado* tiene tres secciones: la *primera*, que es también Congregación, llamada de Asuntos Extraordinarios trata principalmente los asuntos en que intervienen contactos con los gobiernos de otros Estados. En la *segunda*, se tocan todos los asuntos que no tienen un encasillado específico en los demás Dicasterios de la Curia Romana o que el Papa le quiera confiar. Hace un poco de Secretaría particular del Santo Padre, además de Presidencia del Consejo o Presidencia de la República y, como ante dijimos, tiene también confiada la mayor parte de la beneficencia que el Santo Padre desarrolla dentro o fuera de Italia. Ella trata además, de la colación de condecoraciones y títulos pontificios; le está confiada la cifra, la preparación de documentos y mensajes para solemnidades, conmemoraciones, etc.; el estudio y vigilancia de lo social y otras materias no estrictamente eclesíásticas o aun propiamente de carácter civil. En ella tiene su sede también la Sección de Protocolo. La *tercera* sección tiene un carácter meramente ejecutivo y es llamada Cancillería.

²⁷ Merece capítulo aparte, que omitimos en atención a la brevedad, la Organización económica de la Comisión para América Latina y la distribución sabia y equilibrada que hace de los copiosos fondos recabados de la Iglesia entera en favor de esta porción de la Iglesia tan particularmente necesitada.

En la Secretaría de Estado quedan, además, englobadas y a ella se pueden reducir, las dos Secretarías: de Breves a los Príncipes y de las Cartas Latinas.

Veamos ahora, el punto más interesante: cómo ejerce su representación en el mundo exterior la Santa Sede.

Los representantes diplomáticos.

Los Nuncios e Internuncios, además del cargo de inspección e información sobre el estado de las Iglesias, tienen encomendada principalmente una misión diplomática permanente ante los poderes civiles. Los primeros se acreditan en los Estados católicos; los segundos, generalmente en los Estados acatólicos o en aquellos en que la Santa Sede, por razones particulares, juzga oportuno mantener un representante de rango inferior. Los Delegados Apostólicos son también representantes permanentes pero sin carácter diplomático. A ellos está confiado vigilar, impulsar y referir a la Santa Sede, sobre el desenvolvimiento de la Iglesia en sus países respectivos. Los Nuncios, Internuncios y Delegados Apostólicos, gozan de facultades especiales que la Sagrada Congregación Consistorial determinó en un elenco el 21 de junio de 1920.

Actualmente existen Nuncios, Internuncios o Enviados Extraordinarios con carácter diplomático en 44 naciones; sin carácter diplomático, como Delegados Apostólicos en 17, teniendo en cuenta que en este número no están comprendidas, cada una de las naciones africanas, sino cada uno de los cuatro grupos (Africa Centro Occidental, Occidental, Meridional y Oriental) que están presididos por un sólo Representante Pontificio.

Los *Legados a latere* con las misiones de representación, etc. de que habla el canon 266, así como los Visitadores Apostólicos, no tienen carácter permanente. Una excepción hay que hacer para el Visitador de los Seminarios de Italia, que figura en la plantilla del Anuario Pontificio: se comprende su carácter permanente, dada la existencia de numerosos Seminarios regionales en esta nación.

Organismos y conferencias internacionales.

Particularmente activa es, desde los últimos años, la presencia de la Santa Sede en organismos y conferencias internacionales, lo que constituye, al igual que en los gobiernos, una fuente de trabajo (y ¡qué trabajo!) para los Oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Secretaría de Estado.

La Santa Sede fundó el 23 de enero de 1952 el Comité Permanente de los Congresos Internacionales para el apostolado de los seglares, que se nutre de la Fundación Pío XII para sus necesidades económicas. Los miembros de la O. I. C. (Organizaciones Internacionales Católicas), son en la actualidad 33. Además de estas asociaciones incorporadas a la Conferencia, hay otras muchas que están de alguna manera unidas a ella y que persiguen fines de formación religiosa o apostolado, como la Legión de María, etc. o tienen carácter misional, como el Secretariado Internacional del Laicado Mi-

sionero, o bien asistencial, y otras Asociaciones de finalidades político-sociales-culturales, como Pax Christi, etc.²⁸.

La Santa Sede, en virtud de suprema Soberanía y a través de la Secretaría de Estado, estipula tratados con Gobiernos (Concordatos), toma parte en Conferencias internacionales y firma convenciones con otros Estados, ejercitando además, un derecho de Legación activa y pasiva y haciendo uso de las inmunidades diplomáticas en la persona de sus representantes.

Tiene además, relaciones con organizaciones internacionales intergubernamentales neutras; aunque no forma parte de la ONU está en contacto con el Secretariado General de las Naciones Unidas; tiene sus representantes en las sesiones del Consejo Económico y social de la ONU; forma parte del Comité Ejecutivo para el programa del Alto Comisario de las Naciones Unidas en favor de los prófugos; tiene observadores permanentes en la FAO, en la UNESCO y en la OMS; es miembro de la Agencia Internacional para la Energía Atómica y de otras, participando además con sus Delegados y Observadores en numerosas Conferencias Internacionales de carácter permanente^{28a}.

* * *

Para no alargarnos más, no nos permitimos tocar la materia referente a los *Cuerpos Armados Pontificios* que tienen un carácter muy peculiar (¿guardia personal del Papa?) y que, a nuestro parecer, merecen un examen bastante profundo acerca de su organización en el orden administrativo de la Iglesia.

Observaciones finales.

La burocracia con que cuenta la Santa Sede, en números redondos puede calcularse en una plantilla con un total de no más de 500 personas, las cuales trabajan con dedicación exclusiva en los menesteres de la Curia Romana. En cualquier Ministerio de cualquier nación encontramos ya un número mucho mayor.

Existe además un número determinado de expertos (consultores) que se eleva a una cantidad superior a los miembros del escalafón de las Congregaciones y Dicasterios Romanos. No contamos, en esta suma, naturalmente; ni el personal del Vicariato de Roma, ni el del Governatorato y oficios civiles o locales de la Ciudad del Vaticano (Correos, telégrafo, librería, etc.).

Hay que considerar, sin embargo, que son unos 35 Cardenales los que, con una dedicación permanente y principal, consagran sus actividades a la Curia Romana. No hemos de decir lo mismo por lo que se refiere a los Cardenales residentes en su diócesis que, sin embargo, pueden intervenir, o inter-

²⁸ Cfr. *Bilan du monde*, 1958-1959, t. 1 págs. 248 ss.

^{28a} Cfr. IGINO CARDINALE: *Le Saint-Siège et la Diplomatie*. Paris-Desclée, 1962, pág. 78 ss.

vienen saltuariamente, en las Congregaciones de que son miembros; ni incluimos en la cifra antes dada a otros sujetos del escalafón inferior, como son los empleados subalternos (personal seglar) que prestan sus servicios en las Oficinas de la Curia.

Una notable excepción en favor del cuerpo seglar hay que hacer para algunos pocos Dicasterios que cuentan entre sus empleados algunos seglares²⁹.

Si se mira al país de procedencia de los curiales, encontramos representantes de casi todos los países, sobre todo católicos. Destaca en este sentido por su carácter universalista, la Secretaría de Estado; sigue después en orden decreciente, la Congregación de Religiosos y mucho más atrás, la de Propaganda Fide, el Santo Oficio, la Congregación de Seminarios y la de Ritos.

El personal diplomático de la Santa Sede no italiano, llega en la actualidad, aproximadamente, a un 25 % del total.

Mirando a la Historia.

El año 1900 formaban la plantilla de la Curia Romana unos 185 empleados. El año 1932, unos 205. El Cardenal Roberti, en un escrito para conmemorar la beatificación de Pío X³⁰, describe el estado de la Curia Romana en los albores de este siglo: 18 Congregaciones propiamente dichas habían sucedido a las 15 de Sixto V de las cuales 8 solamente se referían a la Iglesia universal, mientras las demás tenían cometidos de carácter civil en la administración de Roma y de los Estados Pontificios.

La Iglesia es un organismo vivo. Los ramos de su administración que no respondieran a las necesidades de los tiempos, habrían de desaparecer dando lugar a otros nuevos. Se hace presente con presión extraordinaria el sector social. Si no puede descuidar la Iglesia la evangelización de las almas en lo íntimo del santuario de las conciencias y de la libertad de cada hombre, tampoco puede contemplar pasivamente el pulular de formas asociativas de carácter internacional, donde las decisiones adquieren un influjo, no de carácter local, sino nacional o internacional.

Esta es la razón de la vida y de la muerte de los distintos ramos de la organización eclesiástica, lo mismo que en cualquiera otra sociedad. La Iglesia, según elocuentemente decía Pío XII³¹ "inmutable en la constitución y estructura que su divino Fundador le dió, ha aceptado y acepta los elementos que necesita o juzga útiles para su desarrollo y acción: hombres e instituciones humanas, inspiraciones filosóficas y culturales, fuerzas políticas e ideas o instituciones sociales, principios y actividades".

²⁹ No se olvide que en este caso cooperan como instrumentos de la Jerarquía en el ejercicio de su potestad administrativa. Cfr. CASTELLANO, *op. cit.*, p. 56 a.

³⁰ F. ROBERTI: *Romana Curia a B. Pio X Sapienti Consilio reformata*, Roma 1951, págs. 37 y ss.

³¹ *Discurso al X Congr. Int. de Ciencias Históricas AAS. 47 (1955) 676.*

Mucho podríamos comentar acerca de la centralización o posibilidad de descentralización y del espejismo que en este concepto sufren muchos críticos o murmuradores de la Curia Romana. Nos parece que hemos sido excesivamente largos³².

Terminamos (no podemos resistir a esta tentación) ofreciendo un cuadro que hace unos años, concretamente en 1956, corrió por las revistas a propósito de la burocracia vaticana.

*The American Institute of Management*³³, el cual daba en monografías a sus suscriptores idea de los distintos negocios en el mundo, tuvo la ocurrencia de estudiar el Vaticano como si éste precisamente, fuera también un negocio, y más en concreto, bajo el aspecto de su rendimiento y eficiencia. Las conclusiones fueron netamente positivas.

La cifra de 7.500 puntos representaba un total excelente en la valoración de los negocios; el Vaticano llegaba a 8.800 puntos. El rendimiento del trabajo era de 1.100 puntos contra 900, valor óptimo, y el valor de la dirección subía a 2.000 puntos, contra 1575, valor óptimo igualmente.

La estructura administrativa todavía se mantenía en buena posición con 700 puntos contra 600. El único valor que estaba en baja era el Consejo de Administración, con 525 puntos contra 600, valor óptimo. Hay que notar que, como Consejo de Administración era considerado el Sacro Colegio, visión un poco simplista, ya que los Cardenales que viven fuera de Roma, no colaboran directamente con el Papa en la administración central de la Iglesia sino en muy escasa medida, muy inferior, ciertamente, a como lo hacen los miembros de un Consejo cualquiera de administración en relación con sus presidentes. Igualmente, hay Cardenales en la Curia que no tienen cargos de responsabilidad directa en la administración de la Iglesia.

Es interesante relevar las motivaciones que el citado estudio daba para la justificación de estos datos: reclutamiento democrático; fuerte entrenamiento en los cuadros; promociones sin prisa; gran autoridad en los jefes; experiencia y mesura en la cumbre, etc. Nosotros añadiríamos otra consideración distinta pero que pesa fuertemente en la conciencia de todo empleado al servicio de la Curia, de la Santa Sede, de la Iglesia, del Papa: "Sic nos existimet homo ut ministros Christi et dispensatores misteriorum Dei". (I Cor. 4, 1).

SOTERO SANZ VILLALBA

Auditor de Nunciatura de Primera Clase

³² Véase acerca de este punto R. TORRELLA: *Lo humano y lo divino en la Iglesia*, Roma 1958, págs. 87-88.

³³ Entiéndase que sólo lo citamos a título informativo.