

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PENAL EN EL DERECHO CANÓNICO DEL SIGLO XXI

THE ADMINISTRATIVE CRIMINAL PROCEDURE IN 21ST CENTURY CANON LAW

RESUMEN

El procedimiento administrativo penal —o sea: la aplicación de penas mediante un decreto extrajudicial— es una institución muy antigua en el Derecho Canónico, pero el Código de 1983 lo postergó frente al proceso criminal de índole judicial, más garantista pero también más complejo. Sin embargo, en las últimas décadas, ha experimentado un nuevo auge a través de la aprobación de múltiples normas extra-codiciales que han incrementado la complejidad de este procedimiento que se caracteriza, en el fondo, por las notas de sencillez y rapidez. Su renovada actualidad, pues, y especialmente su utilidad para resolver algunos de los problemas más acuciantes que debe afrontar hoy en día la Iglesia, urgen a acometer un análisis de conjunto del procedimiento administrativo penal, poniendo el acento en sus potencialidades futuras y en el papel que está llamado a desempeñar en el ordenamiento canónico del siglo XXI.

Palabras clave. Procedimiento administrativo penal, delitos canónicos, penas canónicas, decreto extrajudicial.

ABSTRACT

The administrative criminal procedure —that is, the application of penalties by an extrajudicial decree— is a very old institution in Canon Law, but the 1983 Code placed it after the judicial criminal process, more guarantor but also more complex. However, in the last decades, it has experienced a new boom through the approval of multiple extra-Code norms that have increased the complexity of this procedure that is characterized, basically, by the notes of simplicity and speed. Its renewed relevance and especially its usefulness in solving some of the most pressing problems facing the Church today, call for an overall analysis of the administrative criminal procedure, emphasizing its future potential and the role which is called to play in the canonical juridical system of the 21st century.

Keywords. Administrative criminal procedure, canonical offenses, canonical penalties, extrajudicial decree.

A D. Gerardo Villalonga Hellín, Pbro., vicario general de la Diócesis de Menorca, sacerdote ejemplar y canonista brillante.

1. INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo penal consiste en la imposición o la declaración de una pena al responsable de un delito mediante decreto extrajudicial del Ordinario.

La llamada «potestad judicial episcopal» parece algo «tan antiguo como la propia Iglesia»¹. Así, en la segunda mitad del siglo III, ya se identifica un «proceso judicial eclesiástico» en el que «el obispo es juez por derecho propio, asistido de los presbíteros y los diáconos», en el que «han de estar presentes ambas partes» y en el que se regulan «la demanda y la acusación, el examen de los testigos y de las pruebas»². En la centuria siguiente, «el antiguo procedimiento ante el obispo (hasta entonces muy simple, casi familiar, y unido al sacramento de la penitencia) empieza a formalizarse al incluirse elementos procesales provenientes del Derecho romano»³. Cabe hacer referencia, en este sentido, a los «juicios sinodales», «en los cuales, al menos una vez al año, ante el tribunal que actuaba en nombre del obispo por medio del principio inquisitorial, los fieles eran invitados a notificar bajo juramento a la autoridad eclesiástica los delitos canónicos públicos, que eran juzgados ante el pueblo»⁴.

Durante la Edad Media, «el proceso criminal canónico se diversificó en dos formulaciones: los procesos a instancia de parte y los procesos inquisitoriales»⁵. Algunos autores⁶ sitúan los orígenes del actual procedimiento administrativo penal justamente a principios del siglo XIV, durante el pontificado de Clemente V, cuando se estatuyó «un procedimiento especial, simple y rápido, para asuntos urgentes o de resolución evidente»⁷, que por este cauce se resolvían «sin perder su carácter judicial», «*de cetero simpliciter et de plano, ac sine strepitu iudicii et figura*» (Clem 2.1.2 y 5.11.2)⁸. Otros, por el contrario, afirman que

1 BUENO SALINAS, S., Tratado general de Derecho Canónico, Barcelona: Atelier, 2004, 44.

2 *Ibíd.*, 58.

3 *Ibíd.*, 467.

4 *Ibíd.*, 74.

5 *Ibíd.*, 467.

6 PÉREZ-MADRID, F., Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico: una propuesta para su construcción, Pamplona: Eunsa, 1994, 221-222. Según esta autora, «en realidad más que de un instituto jurídico con historia propia, con una doctrina elaborada, estamos ante una manifestación de la libertad clásica de la potestad punitiva eclesiástica ante la observancia de requisitos formales en el ejercicio de sus funciones. No podemos por tanto dar una evolución de esta vía de aplicación de las penas».

7 BUENO SALINAS, o. c., 121.

8 LABANDEIRA, E., Tratado de derecho administrativo canónico, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1993, 278, nota 28.

hasta el siglo XVI no se reconoció «la posibilidad de la aplicación de penas por procedimiento administrativo, como forma más rápida de actuación de la autoridad y no menos legítima en su fundamentación»⁹. Habría sido, concretamente, en tiempos de Sixto V, cuya reorganización de la Curia romana sirvió para establecer «dos tribunales, el de la Rota y el de la Signatura de Justicia, con la misión de resolver los conflictos según derecho; y nueve Congregaciones, que cumplían funciones eminentemente administrativas, tanto contenciosas como voluntarias [...]. Como las Congregaciones recibían asuntos contenciosos y no existía una clara delimitación de funciones, pronto se admitió que una causa judicial podía ser llevada ante una Congregación [...]. Esas Congregaciones empleaban en muchas causas un procedimiento judicial [...] —aunque a veces sumario—, y en otras un procedimiento administrativo o disciplinar»¹⁰. Singularmente relevante fue, en el ámbito criminal, la labor de la Sagrada Congregación del Concilio¹¹.

La reforma pío-benedictina de principios del siglo XX —iniciada con la Constitución Apostólica *Sapienti consilio* (29 de junio de 1908) y culminada con la promulgación del Código de Derecho Canónico de 1917— sirvió para aclarar esta «confusión entre las funciones administrativa y judicial». Definidas nítidamente, así pues, la «vía administrativa» y la «vía judicial»¹², el c. 2225 estipuló «dos caminos para la imposición de penas»¹³: la «sentencia judicial», dictada tras la sustanciación del procedimiento penal —título XIX del libro IV—, y el «precepto particular», que debía emitirse «por escrito o en presencia de dos testigos, indicando las causas de la pena». En necesario complemento del anterior, el c. 1933 —pórtico del susodicho título del Código de 1917 dedicado a la regulación «del juicio criminal»— deslindaba el ámbito propio de cada uno de estos «dos caminos», identificando aquellas causas que debían tramitarse necesariamente por vía judicial (según el §1, los llamados «delitos públicos»)

9 BUENO SALINAS, o. c., 467-468. Porque «tanto el decreto administrativo de un obispo como la sentenciad el tribunal eclesiástico —añade este autor— tienen la misma fundamentación de legitimidad, pues el obispo también es titular originario tanto de la potestad judicial como de la ejecutiva, y las sentencias del tribunal se dictan en su nombre». De hecho, como se recuerda asimismo en PÉREZ-MADRID, o. c., 222, el Concilio de Trento afirmó que, a partir de las «claras y precisas palabras» de Juan 20,23, se «ha entendido siempre [...] que se comunicó a los Apóstoles, y a sus legítimos sucesores el poder de perdonar, y de retener los pecados al reconciliarse los fieles que han caído en ellos después del Bautismo».

10 LABANDEIRA, o. c., 277-278. En la nota 28, ya citada, añade que «por el hecho de ser conocida por una Congregación, cualquier causa se resolvía de modo más simple y rápido que según el procedimiento judicial ordinario».

11 *Ibíd.*, 278, nota 28.

12 *Ibíd.*, 278-284. Este autor concluye que «en el período estudiado, a partir de 1908, es cuando, con la separación de órganos y procedimientos, hay en la Iglesia unos actos administrativos claramente diferenciados de los judiciales».

13 *Ibíd.*, 282.

y aquellas otras, por el contrario, que se atribuían obligatoriamente al procedimiento administrativo (§2)¹⁴. Se trataba de los cuatro «procesos formalmente administrativos, pero que por la materia y por las sanciones impuestas eran claramente penales»¹⁵, regulados en la parte tercera del libro IV del Código, a saber: el «modo de proceder contra los clérigos irresidentes» (título XXX), el «modo de proceder contra los clérigos concubenarios» (título XXXI), el «modo de proceder contra el párroco negligente en el cumplimiento de sus deberes parroquiales» (título XXXII) y el «modo de proceder en la imposición de la suspensión *«ex informata conscientia»*» (título XXXIII). La aplicación del procedimiento administrativo también resultaba imperativa para el ejercicio de la «repreñión judicial» sustitutoria del «juicio criminal» en caso de confesión del reo durante su interrogatorio, de conformidad con el c. 1947 y el capítulo III del título XIX del libro IV¹⁶, y en la expulsión de religiosos —con arreglo, en este caso, al título XVI del libro II—, «salvo los casos de votos perpetuos en religión clerical exenta»¹⁷. Volviendo al c. 1933 del Código de 1917, también tenemos que señalar que existía otro espacio —definido por su §4— en el que eran posibles ambas vías judicial y administrativa: «la penitencia, el remedio penal, la excomunión, la suspensión y el entredicho pueden también imponerse a manera de precepto fuera de juicio, con tal que el delito sea cierto». De este espacio también formaba parte el c. 2222§1, el cual permitía que «la transgresión de una ley que no lleve aparejada ninguna sanción» pudiera ser «castigada por el superior legítimo con la aplicación administrativa de alguna pena justa, si la transgresión fuera grave o hubiera producido escándalo»¹⁸.

Durante los trabajos para la elaboración del vigente Código de Derecho Canónico se llega a la convicción, pese a notables discrepancias, de que se ha «de mantener la vía administrativa»¹⁹. Esto sí, la nueva normativa canónica debía hacerse «asegurando el derecho a la defensa, y con las precauciones necesarias para evitar condenas injustas». Por otro lado, se barajó la posibilidad de regular «un procedimiento detallado, con determinación explícita de los supuestos en los que podría utilizarse», opción que no prosperaría²⁰. En aquellos años,

14 Según PÉREZ-MADRID, o. c., 212, «sorprende que, a diferencia de lo que sucede en el CIC actual, esas materias estaban totalmente vedadas de ser conocidas de la vía judicial (asuntos relacionados con clérigos irresidentes, concubenarios, y negligentes)». Así se desprendía, en efecto, del c. 1933, que, tras proclamar con carácter general que «los delitos que caen bajo el juicio criminal son los delitos públicos» (§1), como queda dicho, matizaba: «exceptúanse los delitos que deben castigarse con las sanciones penales de que se trata en los cánones 2168-2194» (§2).

15 PÉREZ-MADRID, o. c., 212; LABANDEIRA, o. c., 283, nota 48.

16 LABANDEIRA, o. c., 283.

17 PÉREZ-MADRID, o. c., 212; LABANDEIRA, o. c., 283.

18 LABANDEIRA, o. c., 283.

19 PÉREZ-MADRID, o. c., 204.

20 *Ibid.*, 204-205.

por cierto, también estuvo en estudio un proyecto de ley de procedimiento administrativo que no tuvo éxito, si bien muchas de sus «disposiciones se encuentran repartidas en distintas partes del Código actual»²¹.

Aunque es rigurosamente cierto que el Código de 1983 prefiere el proceso judicial por ser «el que mayores garantías ofrece tanto desde la perspectiva de la sociedad eclesial como del sujeto que se somete al mismo»²², la vía administrativa «ha sido de hecho preferida a la judicial, porque permite actuar con mayor rapidez y simplicidad atendiendo equitativamente a las necesidades espirituales y materiales del reo sin descuidar el interés general»²³. De hecho, «durante la década de los años noventa, en pleno auge de los procesos contra los clérigos acusados de haber cometido abusos sexuales a menores, se planteó la cuestión de si canónicamente sólo cabía acudir al proceso judicial penal» para resolver tales asuntos, normalmente mediante la expulsión del estado clerical (c. 1336§1.5). En estas dramáticas circunstancias se pusieron de manifiesto las dificultades que generaba tal cauce —los medios necesarios para su tramitación, la lentitud de su sustanciación, el llamado *strepitus iudicii*, las exigencias en materia probatoria...—, lo que dio lugar a la búsqueda de «otras vías» que permitiesen, sobre todo, una «rápida y decisiva acción»²⁴.

En efecto, a principios de 1988, el cardenal Joseph Ratzinger, por aquel entonces prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe, envió una carta al cardenal José Rosalío Castillo, presidente de la Pontificia Comisión para la Interpretación Auténtica del Código de Derecho Canónico, sobre —en palabras del arzobispo español Juan Ignacio Arrieta, secretario del Pontificio Consejo para los Textos Legislativos— «las consecuencias negativas que estaban produciendo en la Iglesia algunas opciones del sistema penal establecido apenas

21 *Ibid.*, 228.

22 GARCÍA MATAMORO, L. A., El proceso judicial penal cc. 1721-1728 CIC 83, in: REDC 70/175 (2013), 547-564. Véase especialmente la p. 550.

23 LABANDEIRA, o. c., 286. Así, por ejemplo, en su «relación» durante la Plenaria de la Congregación para el Culto Divino y la Disciplina de los Sacramentos celebrada en septiembre de 2001, Mons. Francesco Pio Tamburrino, secretario del Dicasterio, al dar cuenta de los procedimientos relativos a la dispensa de las obligaciones sacerdotales y a la dimisión del estado clerical tramitados durante aquel quinquenio (1996-2001), explicó que aunque el proceso judicial «vale anche per i sacerdote non idonei che si rifiutano di chiedere la dispensa, per alcuni pochi casi (finora 22) per i quali fu dichiarata e dimostrata l'impossibilità di seguire la procedura giudiziaria, il Dicastero ne ha riferito al Santo Padre chiedendo ed ottenendo, di volta in volta, l'autorizzazione ad irrogare la dimissione dallo stato clericale -in poenam ex officio». CONGREGATIO DE CULTU DIVINO ET DISCIPLINA SACRAMENTORUM, Notitiae, 37 (2001), 401, 406, 428-433. Véase también GRANADO HIJELMO, I., Tratamiento penal del abuso de menores en el Derecho canónico general y particular de los Estados Unidos de América, in: *Fidelium lura* 15 (2005), 135-176, especialmente las pp. 167-168.

24 AZNAR GIL, F. R., La expulsión del estado clerical por procedimiento administrativo, in: REDC 67/168 (2010), 255-294. Véanse las pp. 266-267. Asimismo, CITO, D., La pérdida del estado clerical ex officio ante las actuales urgencias pastorales, in: *Ius Canonicum* 51/101 (2011), 69-101.

cinco años antes»²⁵. En un fragmento de la misiva, el futuro papa Benedicto XVI afirma que, «dada la complejidad del procedimiento previsto a este propósito por el *Codex*, es previsible que algunos Ordinarios encuentren muchas dificultades para realizarlo. Agradeceré por tanto a Vuestra Eminencia Reverendísima si pudiera hacer conocer su estimado parecer sobre la eventual posibilidad de prever, en casos determinados, un procedimiento más rápido y simplificado». El cardenal José Rosalío Castillo respondió al cabo de pocas semanas que «tratar de simplificar ulteriormente el procedimiento judicial para infligir o declarar sanciones tan graves como la dimisión del estado clerical, o bien cambiar la actual norma [...] que prohíbe proceder en estos casos mediante decreto administrativo extrajudicial [...], no parece en absoluto conveniente. En efecto, por un lado se pondría en peligro el derecho fundamental a la defensa —en causas que conciernen al estado de la persona—, mientras que, por otro, se favorecería la deplorable tendencia —quizás por falta del debido conocimiento o estima por el derecho— a un equívoco gobierno, denominado «pastoral», que en el fondo no es pastoral, porque lleva a descuidar el debido ejercicio de la autoridad, dañando el bien común de los fieles».

El campo estaba labrado, pues, para que, a partir de la década de 1990, como dejábamos antes apuntado, empezasen a adoptarse un conjunto de «medidas de excepción», como las ha denominado la doctrina, que indudablemente «iba a contracorriente, respecto a los criterios establecidos por el Código para la aplicación de las sanciones penales, pero que respondía a un concreto deber de «suplencia», inherente también a la estructura jerárquica de la Iglesia»²⁶. De esta forma, la escueta regulación codicial —apenas los cc. 1342 y 1720, como veremos— se ha visto acrecentada en los últimos años por una superabundante normativa extra-codicial que da fe de la nueva vitalidad del procedimiento administrativo penal.

En efecto, esta vieja institución canónica está experimentando un nuevo auge. Lo demuestra la siguiente noticia, publicada el pasado día 20 de abril de 2017: «la Provincia Mercedaria de Chile informa que, con fecha 24 de marzo de 2017, el R. P. Pedro Mariano Labarca Araya, por decreto emanado de S. S. Francisco, ha sido dimitido del estado clerical y de la Congregación religiosa, por lo tanto ya no es más sacerdote ni religioso de la Orden de la Merced. Esta

25 Mons. Arrieta dio a conocer estos documentos en un artículo publicado en *L'Osservatore Romano* el 2 de diciembre de 2010; puede encontrarse una traducción al español del mismo en el siguiente enlace: <http://www.vatican.va/resources/resources_arrieta-20101202_sp.html> (consultado el 9 de mayo de 2017). Véase asimismo ARRIETA, J. I., La influencia del cardenal Ratzinger en la revisión del sistema penal canónico, in: *La Civiltà Cattolica* 3851/4 (2010), 430-440; y CITO, o. c., 75-79.

26 ARRIETA, J. I., El proyecto de revisión del libro VI del Código de Derecho Canónico, in: *Anuario de Derecho Canónico* 2 (2013), 211-231. Véase especialmente la p. 213.

decisión, que es inapelable, apenas conocida ha sido informada al ex sacerdote y se ha decretado después de un atento estudio del caso denunciado el año 2013, dado el grave daño a la dignidad sacerdotal y a los compromisos religiosos»²⁷. Y no se trata, como veremos a lo largo de este trabajo, del único caso reciente en el que se ha tenido que acudir a la vía extrajudicial para resolver un asunto penal de resonancias mediáticas.

Se comprende, en definitiva, que uno de los «criterios» que inspiraron la preparación, al comienzo de esta década, de un proyecto de reforma del libro VI del Código por parte del Pontificio Consejo para los Textos Legislativos fuese «permitir con carácter general que la autoridad llamada a castigar pudiese emplear la vía administrativa en lugar de la judicial». Este «criterio», sin embargo, «con la marcha de los trabajos, se ha ido mostrando cada vez más problemático», de tal modo que, «en el momento presente, son precisamente las cuestiones de procedimiento ligadas a la reforma del sistema penal las que hay que resolver»²⁸.

Por todo ello, el estudio que vamos a acometer es singularmente útil en las actuales circunstancias: conocer el *status quo* del procedimiento administrativo penal es básico para estudiar cuál puede ser la evolución de este importante instrumento en el ordenamiento canónico del siglo XXI.

2. REGULACIÓN VIGENTE

En el Código de Derecho Canónico de 1983 tenemos que distinguir de las reglas generales que constituyen el objeto central de nuestro trabajo —a saber: los cc. 1342 y 1720— una serie de «casos especiales»²⁹ que van desde las sanciones para salvaguardar la disciplina de los tribunales eclesiásticos (véase, entre otros, el c. 1457) hasta la expulsión del miembro de un instituto religioso (cc. 694-704)³⁰ o la supresión de asociaciones (c. 326§1). En estos «casos» no vamos

27 <<http://www.mercedarios.cl/detalle.php?id=MTAyMQ>> (consultado del 9 de mayo de 2017).

28 ARRIETA, El proyecto de revisión, 229-231.

29 LABANDEIRA, o. c., 287.

30 La diferencia que existe entre el procedimiento administrativo penal y el trámite de expulsión de un miembro de su instituto religioso se ha puesto de manifiesto por la Congregación para los Institutos de Vida Consagrada y las Sociedades de Vida Apostólica en su reciente Carta de 30 de enero de 2017 (N. 52218/2011), con la que se notifican «las medidas que, de común acuerdo con el Santo Padre, se han adoptado en relación con el Sr. Luis Fernando Figari, primer Superior General del Sodalicio de Vida Cristiana. Este documento se halla disponible a través de Internet en el siguiente enlace: <http://sodalicio.org/comunicados/pronunciamiento-de-la-santa-sede-sobre-el-caso-luis-fernando-figari-2-2/> (consultado el 1 de mayo de 2017). Tras recapitular los hechos investigados, la Congregación recuerda «que, según el c. 1362§1, la acción penal concerniente al delito que determina el c. 1389§1 resulta prescrita desde hace

a entrar, dado que quedan extramuros del ámbito penal al formar parte, según la doctrina³¹, del «sistema canónico de derecho administrativo sancionador»³².

Ciñéndonos, pues, al procedimiento administrativo penal, constatamos la parquedad de su regulación codicial, de lo que «se aparta radicalmente»³³ el CCEO, que pese a haber sido promulgado muy pocos años después que el Código de 1983 ya introduce una serie de novedades que podemos considerar indicativas de las fallas detectadas en la codificación latina³⁴. Así pues, a lo largo de nuestra exposición, también utilizaremos el CCEO, como variable de análisis, en todo cuanto se refiere a la irrogación extrajudicial de penas, o sea: el c. 1402, sobre su ámbito de aplicación; los cc. 1468 a 1470, sobre la investigación previa; y, especialmente, los cc. 1486 a 1487, unidos bajo el epígrafe «de la imposición de las penas por decreto extrajudicial».

Como ya hemos apuntado, juntamente con esta regulación codicial, también debemos tener muy en cuenta la extra-codicial que la Santa Sede ha adoptado «en los últimos años» fundamentalmente, aunque no sólo, para «afrentar determinadas actuaciones y conductas, delictivas y/o contra la disciplina, de clérigos que, por su gravedad, producen un gran escándalo entre los fieles y dañan seriamente a la Iglesia en su conjunto». El profesor José Bernal Pascual argumenta con toda razón que, «para garantizar su operatividad, tales normas van acompañadas de importantes derogaciones de la disciplina codicial en

mucho tiempo y que, por tanto, un tratamiento con procedimiento judicial o administrativo, a norma de los cc. 1720 y siguientes, del delito de abuso de oficio resulta imposible. Análogamente, dado el estado laical del reo, es igualmente imposible un tratamiento con procedimiento judicial o administrativo del abuso de menores a que se refiere el c. 1395§2. Al mismo tiempo, sin embargo, la acción disciplinar relativa al c. 695§1 y al c. 746, por motivo de los delitos que determina el c. 1395§2, no tiene ningún término de prescripción y se aplica a todos los miembros, laicos y clérigos, de las Sociedades de Vida Apostólica. Por estos motivos, la Congregación acaba resolviendo el asunto mediante la aplicación de la susodicha «acción disciplinar» del c. 695§1, pese a que de la misma Carta se desprende que el caso había empezado tramitándose como procedimiento administrativo penal.

31 PÉREZ-MADRID, o. c., 182-196.

32 MIRAS, J.; CANOSA, J.; BAURA, E., *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona: Eunsa, 2001, 116-117. En este punto no podemos hacer menos de lamentar, juntamente con estos autores, como «las distinciones entre ilícito penal e ilícito administrativo y derecho penal y derecho administrativo sancionador no están formalmente establecidas en derecho canónico», lo que muchas veces «obliga al sistema penal a extenderse más allá de lo que debería ser propio, ocasionando con ello la existencia de algunos tipos delictivos y algunas penas difícilmente encajables en un sistema penal riguroso». Somos partidarios de incluir en este difuso ordenamiento administrativo sancionador la reciente Carta Apostólica en forma de Motu Proprio *Come una madre amorevole* (4 de junio de 2016), que desarrolla el c. 193§1 en el sentido de precisar las causas graves que permiten remover a un Obispo diocesano de su oficio y el procedimiento que debe seguirse para ello. Recuérdese que la remoción de un oficio, a diferencia de su privación (c. 196), no constituye pena canónica.

33 PÉREZ-MADRID, o. c., p. 211.

34 PAOLIS, V. de; CITO, D., *Le sanzioni nella chiesa. Commento al Codice di diritto canonico*. Libro VI, Ciudad del Vaticano: Urbaniana University Press, 2000, 49-50.

aspectos de cierto calado. En algunos casos, no resulta fácil defender la coherencia entre las nuevas disposiciones de la Santa Sede y lo establecido por el Código vigente³⁵. Resulta indispensable, por todo ello, para tener una visión ajustada a la realidad del procedimiento administrativo penal, que añadamos a nuestro análisis la siguiente normativa extra-codicial:

- Las facultades especiales de la Congregación para la Evangelización de los Pueblos concedidas por San Juan Pablo II el 3 de marzo de 1997 y confirmadas por Benedicto XVI el 30 de abril de 2005³⁶ para la presentación al Santo Padre de los casos de expulsión *in poenam* del estado clerical, con la relativa dispensa de las obligaciones sacerdotales, incluido el celibato, para los clérigos culpables de graves violaciones del VI mandamiento (c. 1395) e incardinados en circunscripciones eclesíásticas que carecen de estructuras judiciales adecuadas³⁷.

Según la doctrina, «pueden considerarse como la primera normativa orgánica, aunque sea a través del instrumento jurídico de la facultad, sobre la dimisión [del estado clerical] *ex officio* desde la promulgación del Código de Derecho Canónico», que contempla esta pena en el c. 1336§1.5. El «carácter orgánico» de tales facultades se debe a que, primero, indican claramente a través de qué hechos delictivos producen sus efectos y cuáles son estos; segundo, diseñan el ámbito subjetivo en que resultan de aplicación; tercero, determinan las estrictas y específicas condiciones que deben cumplirse para que sea procedente su puesta en funcionamiento; y, cuarto, regulan un procedimiento propio³⁸. Sobre este último aspecto, baste señalar por ahora que, como ha advertido la doctrina, «aunque nos encontramos ante un procedimiento administrativo simplificado en comparación con un proceso judicial, no se trata tampoco de lo que se establece en el c. 1720»³⁹.

El papa Benedicto XVI, en fecha 19 de diciembre de 2008⁴⁰, amplió las facultades especiales de la Congregación para la Evangelización de los Pueblos para incluir nuevos ilícitos penales en su ámbito y, asimismo, para permitir su aplicación a los miembros de las sociedades misioneras de vida apostólica de derecho pontificio que dependen de la propia Congregación y a los miem-

35 BERNAL PASCUAL, J., Nuevos desarrollos del procedimiento administrativo para la imposición de las penas, in: La cooperación canónica de la verdad. Actas de las XXXII Jornadas de Actualidad Canónica (11-13 de abril de 2012), España: Dykinson, 2014, 131-162. Véanse sobre todo las pp. 131-132.

36 *Ibid.*, 135.

37 FILONI, F., La recepción del Código en los territorios de misión y las Facultades Especiales concedidas a la Congregación para la Evangelización de los Pueblos, Madrid: Universidad San Dámaso, 2015, 18 y 21-22.

38 CITO, o. c., 80-81.

39 *Ibid.*, 82.

40 FILONI, o. c., 22; CITO, o. c., 80.

bros de institutos de vida consagrada y de sociedades de vida apostólica, tanto de derecho pontificio como de derecho diocesano, que trabajan en territorios dependientes del mismo Dicasterio vaticano⁴¹.

- El art. 21 de la Carta Apostólica dada «Motu Proprio» *Sacramentorum sanctitatis tutela* sobre las normas acerca de los delitos más graves reservados a la Congregación para la Doctrina de la Fe, en la versión aprobada por Benedicto XVI en fecha 21 de mayo de 2010⁴².

La *Sacramentorum sanctitatis tutela*, promulgada por San Juan Pablo II el 30 de abril de 2001⁴³, fue dictada para «definir con mayor exactitud» lo dispuesto por el art. 52 de la Constitución Apostólica *Pastor bonus* (28 de junio de 1988)⁴⁴, según el cual la susodicha Congregación «examina los delitos cometidos contra la fe y también los delitos más graves cometidos contra la moral o en la celebración de los sacramentos, que le sean denunciados y, en caso necesario, procede a declarar o imponer sanciones canónicas a tenor del derecho, tanto común como propio». Todo ello —como leemos su art. 1§1— «sin perjuicio de la competencia de la Penitenciaría Apostólica y sin perjuicio de lo que se prescribe en la *Agendi ratio in doctrinarum examine*».

Nueve años después, la Congregación procedió a «una reforma del texto citado, enmendándolo no íntegramente, sino solamente en algunas de sus partes, con el fin de mejorar su operatividad concreta». Ello dio lugar a la versión de la Carta Apostólica que se halla vigente desde 2010 y que tipifica como «delitos reservados» al Dicasterio las conductas ilícitas «más graves» contra la fe, la Eucaristía, la Penitencia y la moral, así como la atentada ordenación sagrada de una mujer⁴⁵.

Al principio, la *Sacramentorum sanctitatis tutela* preveía en su art. 17 que los llamados *delicta graviora* «sólo se deben perseguir en proceso judicial». De este modo, la norma extra-codicial era incluso más rigurosa que el propio Código⁴⁶ y ello pese a que la propia Congregación para la Doctrina de la Fe en el pasado ya había utilizado el procedimiento administrativo penal por «mandato especial» del Santo Padre⁴⁷. Sin embargo, el 7 de febrero de 2003, San Juan

41 BERNAL PASCUAL, o. c., 135; FILONI, o. c., 22.

42 AAS 102 (2010), 419-434. Véase una traducción española en REDC 68/170 (2011), 399-428.

43 AAS 93 (2001), 737-739. Véase una traducción española en REDC 61/157 (2004), 433-472.

44 AAS 93 (1988), 841-912.

45 Para su exposición detallada, véase AZNAR GIL, F. R., Los «graviora delicta» reservados a la Congregación para la Doctrina de la Fe. Texto modificado (2010), in: REDC 68/170 (2011), 283-313, especialmente las pp. 290-302.

46 BERNAL PASCUAL, o. c., 137.

47 Nos referimos al asunto de las ordenaciones presbiterales y episcopales ilegítimas conferidas por el arzobispo Pedro Martín Ngô-dinh-Thuc, que dio lugar a que la Congregación para la Doctrina de la

Pablo II adoptó *ex audientia* la siguiente decisión⁴⁸: «Se concede a la Congregación para la Doctrina de la Fe la facultad de dispensar el art. 17 en los casos claros y graves que, a juicio del Congreso Particular de la Congregación para la Doctrina de la Fe: a) pueden ser remitidos directamente al Santo Padre para la dimisión *ex officio*; o bien b) pueden ser tratados con el procedimiento abreviado que ofrece el c. 1720 por el Ordinario que, si es del parecer de proceder a la dimisión del reo, deberá solicitar a la Congregación para la Doctrina de la Fe la conminación de dicha pena por decreto»⁴⁹.

El papa Benedicto XVI confirmó esta facultad el 6 de mayo de 2005⁵⁰ y, un lustro después, la incluyó en el art. 21§2 de la «versión revisada»⁵¹ de la *Sacramentorum sanctitatis tutela*, que a día de hoy contempla dos opciones procesales: primero, el procedimiento administrativo penal del c. 1720, que la Congregación puede incoar «de oficio» o puede autorizar al Ordinario para que lo tramite⁵²; segundo, la presentación «directamente» ante el Santo Padre de los «casos gravísimos» para la dimisión del estado clerical o la deposición junto con la dispensa de la ley del celibato. En ambos casos, es importante subrayar que, mientras que en 2003 «estábamos ante unas facultades concedidas por el Romano Pontífice que se podían aplicar caso por caso después de estudiar seriamente el asunto», ahora «nos encontramos ante unas posibilidades más previstas por la ley, aunque bajo ciertas condiciones»⁵³.

- Las facultades especiales de la Congregación para el Clero concedidas por el papa Benedicto XVI el 30 de enero de 2009 para tramitar la expulsión del estado clerical de los clérigos que hubieran cometido algunos delitos mediante un proceso administrativo penal⁵⁴.

Tras constatar «que pueden verificarse situaciones de grave indisciplina por parte del clero, en las cuales todo esfuerzo por resolver el problema con medios

Fe emitiese un Decreto (17 de septiembre de 1976) y una posterior Notificación (12 de marzo de 1983). En ambos documentos, que se hallan disponibles en el sitio web de la propia Congregación (<http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/index_sp.htm>, consultado el 7 de mayo de 2017), se alude explícitamente al referido «mandato especial».

48 GRANADO HIJELMO, o. c., 167.

49 BERNAL PASCUAL, o. c., 138. En el supuesto del apartado a), según AZNAR GIL, Los «graviora delicta», 308, «el Santo Padre adoptaba estas decisiones en audiencia concedida al Prefecto o al Secretario de la Congregación para la Doctrina de la Fe que, a su vez, daba el decreto de expulsión del estado clerical en nombre del Santo Padre y contra el que no cabía recurso, salvo la decisión del Santo Padre de modificar su decisión anterior. Además, el decreto de expulsión autorizaba al Ordinario a divulgar las razones de la expulsión si ello redundaba en interés de los niños y de los jóvenes».

50 AZNAR GIL, Los «graviora delicta», 308.

51 BERNAL PASCUAL, o. c., 140.

52 AZNAR GIL, Los «graviora delicta», 307 y 309.

53 BERNAL PASCUAL, o. c., 140-141.

54 Véase una traducción al español en REDC 67/168 (2010), 391-400 y 67/169 (2010), 923-930.

pastorales y canónicos, previstos ya en el Código de Derecho Canónico, no sean suficientes ni idóneos para reparar el escándalo, restablecer la justicia y hacer que el reo se enmiende», la Congregación para el Clero solicitó al papa emérito Benedicto XVI estas facultades especiales que efectivamente le fueron concedidas en fecha 30 de enero de 2009. El cardenal Cláudio Hummes, prefecto de la Congregación en cuestión, comunicó esta concesión mediante una Carta circular enviada el 18 de abril de 2009⁵⁵, que estuvo seguida de otra misiva de fecha 17 de marzo de 2010 «para clarificar algunas cuestiones de la carta anterior»⁵⁶.

Con estas facultades, en síntesis, «se permite la expulsión del estado clerical, utilizando el procedimiento administrativo penal, a los clérigos» que hayan «atentado matrimonio aunque sólo sea civilmente y que después de ser amonestados no hubieran cambiado de vida y continuaran en su vida irregular y escandalosa» o que sean «culpables de graves pecados externos contra el VI mandamiento»; que sean reos del delito previsto por el c. 1399 y que, a causa de su comportamiento improcedente, haya «necesidad y urgencia» de «evitar un objetivo escándalo»; o que hayan «abandonado el ministerio por un periodo superior a cinco (5) años consecutivos» siempre y cuando persistan «en tal ausencia voluntaria e ilícita del ministerio»⁵⁷. En los dos primeros supuestos, la Congregación para el Clero interviene —en ciertos casos a ruego del Ordinario— antes de presentar la decisión tomada «al Romano Pontífice para su aprobación en forma específica», mientras que en el último la propia Congregación puede declarar directamente «la pérdida del estado clerical con la dispensa de las obligaciones sacerdotales, incluido el celibato»⁵⁸.

3. FASES DEL PROCEDIMIENTO

La dispersión normativa que acabamos de describir pone de manifiesto que, a día de hoy, es difícil postular la existencia de un único procedimiento administrativo penal en el ordenamiento jurídico de la Iglesia. Toda la regulación extra-codicial, en efecto, obligaría a diferenciar entre un procedimiento general y una serie de procedimientos especiales que se separan de aquél en

55 AZNAR GIL, La expulsión, 256. Asimismo, GOLAB, M., Facultades especiales para la dimisión del estado clerical (Congregación para el Clero de 30 de enero de 2009). Análisis y comentario, in: *Ius Canonicum* 50/100 (2010), 671-683. Véase singularmente la p. 671.

56 AZNAR GIL, F. R., Congregación para el clero. Carta a los Ordinarios sobre la aplicación de las facultades especiales concedidas a la Congregación para el clero por el Sumo Pontífice el 30 de enero de 2010 (17 de marzo de 2010). Comentario, in: *REDC* 67/169 (2010), 931-933. Véase la p. 931.

57 La doctrina discute acerca de si este supuesto de hecho reviste carácter delictivo: véase, para un resumen, BERNAL PASCUAL, o. c., p. 151.

58 GOLAB, o. c., p. 673.

muchos aspectos de su iniciación, su instrucción y su terminación⁵⁹. Admitiendo la verosimilitud de tales planteamientos, sin embargo, parece que aún existen suficientes nexos de unión entre las múltiples normas que hoy regulan la imposición extrajudicial de penas en el Derecho Canónico como para concebir, al menos en el plano teórico, un *iter* procedimental común.

3.1. Investigación previa

De conformidad con el c. 1717§1, «siempre que el Ordinario⁶⁰ tenga noticia, al menos verosímil, de un delito, debe investigar con cautela, personalmente o por medio de una persona idónea, sobre los hechos y sus circunstancias así como sobre la imputabilidad, a no ser que esta investigación parezca del todo superflua».

La «investigación previa» —así se intitula el capítulo I de la parte IV (el «proceso penal») del libro VII («los procesos») del Código— es una fase común no sólo a todas las modalidades del procedimiento administrativo penal, como veremos, sino a cualquier proceso —sea judicial, sea administrativo— que se incoe para imponer una pena. Se trata de un «instituto jurídico autónomo» cuya «naturaleza» es «administrativa»⁶¹ y cuya responsabilidad recae, como es patente, sobre el Ordinario. La iniciación de esta investigación requiere de una «decisión del Ordinario, tomada mediante un acto jurídico formal (decreto), pudiendo éste proveer en el mismo acto al nombramiento del investigador⁶². Es condición positiva para iniciar la investigación el que de las noticias obtenidas se deduzcan indicios tales que lleven a considerar como probable la comisión de un delito». Sin embargo, esta fase puede omitirse por «superflua» cuando la *notitia criminis* carezca de verosimilitud, pero también cuando se trate de «delitos públicos y notorios». La finalidad de la investigación previa es «obtener la información necesaria sobre la verdad de los hechos cometidos y sobre su autor, es decir, determinar si la noticia sobre la comisión del delito tiene o no fundamento»⁶³, todo ello con pleno respeto a la buena fama tanto

59 BERNAL PASCUAL, o. c., 131-132.

60 Sobre este concepto, véase CALABRESE, A., Comentario al c. 1720, in: Comentario exegético al Código de Derecho Canónico, Pamplona: EUNSA, 1996, IV-2, 2075-2076.

61 SANCHIS, J., Comentario a la Parte IV, in: Comentario exegético, IV-2, 2057.

62 A éste, precisamente, se refiere el c. 1717§3: «quien realiza la investigación tiene los mismos poderes e idénticas obligaciones que el auditor en un proceso; y, si se realiza después un proceso judicial, no puede desempeñar en él la función del juez». Véase CORTÉS DIÉGUEZ, M., La investigación previa y el proceso administrativo penal, in: REDC 70/175 (2013), 513-545, especialmente la p. 519.

63 Merece ser citado, como regla especial, el art. 3 de las «normas de procedimiento» para el ejercicio de la III facultad especial concedida a la Congregación para el Clero en 2009, anejas a la Carta del prefecto de 17 de marzo de 2010, que exige que la investigación previa sirva para concluir «con certeza moral» que «el abandono del clérigo es irreversible».

del investigado como de cualquier otro fiel que pudiera verse involucrado (c. 1717§2). También es importante que se recojan los «elementos de prueba» para poder poner en marcha, en su caso, el proceso penal, aunque no sea éste su «único y exclusivo objetivo o finalidad [...], sino más bien recoger todos aquellos elementos necesarios que permitan un ejercicio responsable de la función pastoral»⁶⁴. Al concluir la investigación previa, en definitiva, el Ordinario debe hallarse en condiciones que tomar la trascendente decisión que contempla el c. 1718§1.

Durante esta fase preliminar del procedimiento, «para evitar escándalos, defender la libertad de los testigos y garantizar el curso de la justicia», el Ordinario puede adoptar medidas cautelares de conformidad con lo previsto por el c. 1722, es decir: después de haber dado audiencia al promotor de justicia y tras haber citado al acusado. Tales medidas, cuya adopción en realidad es posible «en cualquier fase del proceso», pueden consistir en apartar al reo «del ejercicio del ministerio sagrado o de un oficio o cargo eclesiástico», imponerle o prohibirle una determinada residencia o, en fin, prohibirle la recepción pública de la Eucaristía. El propio c. 1722 advierte en su inciso final que «todas estas provisiones deben revocarse al cesar la causa que las motivó, y dejan *ipso iure* de tener vigor al terminar el proceso penal»⁶⁵. En este mismo sentido, el art. 19 de la *Sacramentorum sanctitatis tutela* añade aún que «también el Presidente de turno del Tribunal a instancia del Promotor de Justicia, posee la misma potestad bajo las mismas condiciones determinadas en dichos cánones»⁶⁶. Es interesante resaltar la prótasis de este precepto, que recuerda el «derecho del Ordinario» de acordar medidas cautelares y enfatiza que pueden adoptarse «desde el inicio de la investigación previa».

Y es que, como apuntábamos, cualquiera que sea la normativa extra-codicial que se aplique, deberá siempre verificarse la fase procedimental que acabamos de describir. En el caso de las facultades especiales de la Congregación para la Evangelización de los Pueblos, y pese a que «la regulación del procedimiento a seguir está muy detallada y no resulta muy clara», es imprescindible «una seria investigación preliminar, a norma de los cc. 1717-1718, habiendo cumplido con el requisito de la amonestación previa (c. 1347§1), necesario para la validez de la imposición de una censura»⁶⁷. Asimismo, el art. 16 de la

64 SANCHIS, J., Comentario al c. 1717, in: Comentario exegético, IV-2, 2062-2064.

65 El c. 1958 del Código de 1917 añadía además que «contra dichos decretos [de adopción de medidas cautelares] no hay remedio jurídico». Dado que, según el c. 6§2, «en la medida en que reproducen el derecho antiguo, los cánones de este Código se han de entender teniendo también en cuenta la tradición canónica», parece claro que el decreto que se adopte en virtud de c. 1722 también será irrecurrible.

66 AZNAR GIL, Los «graviora delicta», 309; AZNAR GIL, La expulsión, 262.

67 BERNAL PASCUAL, o. c., 136.

Sacramentorum sanctitatis tutela dispone que «cada vez que el Ordinario o el Jerarca reciba una noticia al menos verosímil de un delito más grave» tendrá que instruirse una investigación previa para su presentación a la Congregación para la Doctrina de la Fe. «Si el caso se lleva directamente a la Congregación —añade aún el art. 17— sin haberse realizado la investigación previa, los preliminares del proceso, que por derecho común competen al Ordinario o al Jerarca, pueden ser realizados por la misma Congregación». Por último, en relación con las facultades especiales de la Congregación para el Clero, el epígrafe 4 de la Carta circular de 18 de abril de 2009 reitera lo establecido en el apartado c) del número 68 del Directorio para el ministerio pastoral de los Obispos *Apostolorum Successores* (22 de febrero de 2004)⁶⁸, que enumera los «criterios del ejercicio de la función judicial»: «si tiene noticias de comportamientos que dañen gravemente el bien común eclesial, el Obispo debe investigar con discreción, solo o por medio de un delegado, los hechos y la responsabilidad de sus autores. Cuando considere que ha recogido pruebas suficientes de los hechos que han dado origen al escándalo, proceda a *reprender* o *amonestar* formalmente al interesado. Pero donde esto no bastase para reparar el escándalo, restablecer la justicia y conseguir la enmienda de la persona, el Obispo dé inicio al respectivo procedimiento para la imposición de penas»⁶⁹.

3.2. *Decisión sobre el procedimiento a seguir*

En efecto, teniendo en cuenta que «la Iglesia es sumamente remisa a la hora de acudir al instrumento penal para instaurar o restaurar la propia disciplina», como atestiguaba el c. 2214 del Código de 1917 a partir de un famoso texto del Concilio de Trento⁷⁰, el actual c. 1341 dispone que el Ordinario sólo debe promover «el procedimiento judicial o administrativo para imponer o declarar

68 VIANA, A., El gobierno de la diócesis según el Derecho en el directorio *Apostolorum Successores*, in: *Ius Canonicum* 46/92 (2006), 639-659. Sobre la publicación de este documento, véase la nota 1 en p. 639; y, sobre el epígrafe que nos ocupa, la p. 651: «otra manifestación de este principio de responsabilidad personal en el gobierno es el recurso al Derecho penal canónico cuando no existan otras soluciones menos duras para defender la comunión eclesial y el bien de las almas. En ocasiones son las circunstancias de la vida de la Iglesia y su reflejo en los medios de comunicación las que recuerdan que «existe» el Derecho penal canónico y que a veces puede resultar un doloroso deber su aplicación, sin dilaciones irresponsables».

69 De modo más concreto, en el anexo 1 de la posterior Carta de 17 de marzo de 2010, se exigió —como documentación para la aplicación de las facultades especiales I y II de la Congregación— que el «decreto del Ordinario de apertura del procedimiento» contuviese «una referencia a la conclusión de la investigación previa». Análogamente, puede verse el art. 1 de las «normas de procedimiento» para el ejercicio de la III facultad, que exige «una minuciosa verificación» de que persiste «tal ausencia voluntaria e ilícita del ministerio», y el art. 3, al que ya nos hemos referido.

70 PAOLIS, V. de, Comentario al Título V, in: Comentario exegético, IV-1, 389.

penas» tras haber constatado «que la corrección fraterna, la reprensión u otros medios de la solicitud pastoral no bastan para reparar el escándalo, restablecer la justicia y conseguir la enmienda del reo», que son los tres fines que tiene la pena en el ordenamiento canónico⁷¹. Ésta, explica la doctrina, «aunque necesaria mientras vivimos en el tiempo, sujetos al pecado, no es un instrumento al que la Iglesia recurra con facilidad, especialmente en nuestro tiempo, en el que la Iglesia se siente llamada a reavivar su fe en el Espíritu. Por eso el nuevo Código de Derecho Canónico ha reducido drásticamente las penas y, más en general, el relieve del Derecho Penal en su vida»⁷². Ahora bien, «la Iglesia no puede permanecer pasiva o indiferente ante los delitos que se cometen dentro de ella. Sería traicionar su propia misión, y por parte de los Pastores sería hacer dejación de sus responsabilidades». Así pues, el c. 1341 no puede interpretarse en términos de «indiferencia ante el delito o pasividad en la tarea de restablecer la justicia o de ayudar a los fieles para que retornen al camino de la conversión y de la salvación». Los «medios de la solicitud pastoral» que refiere el canon en cuestión «se contemplan como sustitución de la vía penal» y tienen que situarse «en la perspectiva de elección del camino que debe seguirse» en cada caso⁷³.

Así pues, sólo si el Ordinario juzga necesario «o por lo menos oportuno»⁷⁴, a la luz del c. 1341, incoar un procedimiento penal y estima que ha reunido «elementos suficientes» sobre el delito⁷⁵, deberá dar por concluida la investigación previa y acometer la «valoración prudencial» de las tres «cuestiones» que enumera el c. 1718§1:

- El Ordinario tiene que determinar «si puede ponerse en marcha el proceso para infligir o declarar una pena». La «viabilidad» del procedimiento depende de tres requisitos de «carácter prevalentemente objetivo», a saber: graves indicios sobre la comisión del delito, graves indicios sobre la imputabilidad de su supuesto autor y posibilidad de que todo ello pueda ser probado en el fuero externo.
- El Ordinario también ha de valorar «si conviene hacerlo así, teniendo presente el c. 1341», al que ya nos hemos referido. La «oportunidad» del proceso penal depende de si los fines de la pena pueden conseguirse

71 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1341, in: Comentario exegético, IV-1, 397.

72 *Ibid.*, 396.

73 *Ibid.*, 398.

74 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1342, in: Comentario exegético, IV-1, 399.

75 SANCHIS, Comentario al c. 1718, in: Comentario exegético, IV-2, 2068: «los elementos recogidos o adminículos serán suficientes cuando, después de haberlos analizado, el Ordinario considere que ya puede decidir, prudente y fundadamente, seguir alguna de las posibles vías de solución». A este respecto, el c. 1469§1 del CCEO utiliza la siguiente expresión: «si la investigación parece estar ya bastante instruida...».

de otro modo, puesto que «entonces la pena no tiene ya razón de ser y, por consiguiente, el Ordinario, no sólo no está obligado a iniciar el proceso, sino que tiene la obligación de no iniciarlo».

- Finalmente, el Ordinario tiene que decidir «si debe utilizarse el proceso judicial o, cuando la ley no lo prohíbe, se ha de proceder por decreto extrajudicial». Como ha puesto de manifiesto la doctrina, esta elección final «no es completamente libre»⁷⁶, dado que el c. 1342 exige la concurrencia de «justas causas» que dificulten «hacer un proceso judicial» (§1) y, además, impide «imponer o declarar por decreto penas perpetuas, ni tampoco aquellas otras que la ley o precepto que las establece prohíba aplicar mediante decreto» (§2). Así las cosas, a la encrucijada del c. 1718§1.3º, debemos sumar por ende los varios sistemas extrajudiciales existentes.

Como se desprende claramente de los §2 y §3 del c. 1718, el Ordinario toma la decisión del procedimiento que debe seguirse mediante un decreto, que —de acuerdo con el c. 48— es «el acto administrativo de la autoridad ejecutiva competente, por el cual, según las normas del derecho y para un caso particular, se toma una decisión o se hace una provisión que, por su naturaleza, no presuponen la petición de un interesado». Así pues, esta resolución interlocutoria queda sujeta a la disciplina general de los decretos singulares⁷⁷ al menos en los siguientes tres aspectos:

- En virtud del c. 50, que «regula un procedimiento mínimo que debe seguir la autoridad antes de tomar la decisión de dar un concreto decreto singular», el Ordinario tiene la obligación de recabar «las informaciones y pruebas necesarias» y, «en la medida de lo posible», oír a «aquellos cuyos derechos puedan resultar lesionados». En este sentido, el c. 1718§3 previene que, al dar el decreto que ahora nos ocupa, «conviene que el Ordinario, según su prudencia, oiga a dos jueces o a otros jurisperitos». Nada dispone, en cambio, sobre «aquellos cuyos derechos puedan resultar lesionados», a diferencia de lo que ocurre con el c. 1469§3 del CCEO, que obliga al Jerarca a oír «sobre el delito», «antes de decidir» si debe actuar por juicio penal o por decreto extrajudicial, «al acusado y al promotor de justicia». Sin embargo, algún autor ha entendido que tal omisión ha sido intencionadamente dispuesta

⁷⁶ MIRAS, CANOSA, BAURA, o. c., 126.

⁷⁷ CORTÉS DIÉGUEZ, M., Las fuentes del derecho canónico, in: CORTÉS, M., SAN JOSÉ, J. (coordinadores), Derecho Canónico, vol. I: El Derecho del Pueblo de Dios, Madrid: BAC, 2006, 77-153. A continuación seguiremos las pp. 127-129.

por el legislador «para evitar posibles prejuicios». Por ello, y aunque no se prohíbe en absoluto la intervención del investigado, «se aconseja recurrir a la opinión de expertos que no hayan intervenido en la investigación, o que no deban intervenir posteriormente en el proceso en el caso de que se decida ponerlo en marcha»⁷⁸.

- Según el c. 51, «el decreto ha de darse por escrito, y si se trata de una decisión, haciendo constar los motivos, al menos sumariamente». El requisito de la escritura es general para todos los actos administrativos, según el c. 37, y, pese a que no es necesario para la validez, es básico para la eficacia del decreto a través de su notificación, como veremos más adelante. Asimismo, la motivación —aunque sea sumaria— resulta imprescindible para la posterior interposición de recursos por el perjudicado, si procede.
- Los efectos de cualquier decreto singular, de conformidad con el inciso final del c. 54§1, se producen «a partir del momento en que es intimado al destinatario por orden de quien lo decretó». Por ello, entendemos que el decreto del c. 1718 también deberá ser notificado al reo para que pueda ponerse «en marcha», como leemos en su §1.1º, el proceso penal a través de la vía por la que haya optado el Ordinario. El régimen jurídico de esta notificación aparece regulado en los cc. 55 y 56.

Estipula asimismo el c. 1718§2 que «el Ordinario ha de revocar o modificar el decreto a que se refiere el §1, siempre que, por surgir elementos nuevos, le parezca que debe decidir otra cosa». Para ello, según el ya comentado c. 1718§3, también es conveniente que «según su prudencia, oiga a dos jueces o a otros jurisperitos».

El presupuesto para la aplicación del c. 1718§2 es la aparición de «elementos nuevos» que pueden ser desde la enmienda del reo hasta el descubrimiento de pruebas, para citar sólo dos ejemplos. Ello podrá dar lugar a la revocación del decreto —es decir: una nueva decisión de la autoridad competente por la que, en palabras del c. 58§1, «deja de tener fuerza» la anterior— o, alternativamente, a su modificación —que «consiste en la corrección del decreto, conservando éste sus elementos válidos». En ambos supuestos, la activación del c. 1718§2 puede «hacerse por iniciativa del Ordinario o también a instancia de parte interesada»⁷⁹. Es claro, así pues, que contra el decreto del c. 1718 cabe

78 SANCHIS, Comentario al c. 1718, 2071. Mientras que los jueces a que se refiere el c. 1718§3 tienen que ser eclesiásticos, el término «jurisperitos» (*iuris periti*) «deja abierta la puerta a cualquier experto en Derecho —no necesariamente en Derecho canónico— cuyo parecer pueda ser útil al Ordinario». Véase también PÉREZ-MADRID, o. c., 217.

79 SANCHIS, Comentario al c. 1718, 2070-2071.

abrir la vía del recurso administrativo, primero ante el propio Ordinario (c. 1734§1) y luego ante el Superior jerárquico (c. 1737§1)⁸⁰.

La estimación de este recurso administrativo —o, incluso, su cambio de oficio por el propio Ordinario— puede dar lugar a una mutación procedimental: de la vía judicial a la vía administrativa o de la vía administrativa a la vía judicial. Considera, en efecto, la doctrina, aunque no de modo unánime, que «no hay datos suficientes en el Código que impidan ese paso, cuando en algún supuesto, por datos que se obtengan posteriormente en el procedimiento, se vea que no concurren justas causas para seguir el procedimiento extrajudicial»⁸¹. Así, mientras que el cambio de la vía administrativa a la vía judicial «en cualquier momento del procedimiento» no debería generar, en principio, demasiados inconvenientes, más compleja se presenta la posibilidad inversa: un proceso judicial sólo podría mutar en procedimiento administrativo mediante una «renuncia en la instancia», resolución que —de conformidad con el c. 1724— debe tomar el promotor de justicia «por mandato o con el consentimiento del Ordinario que tomó la decisión de iniciar el proceso» y que precisa de la aceptación del acusado no ausente⁸².

3.3. Instrucción

Mientras que, como hemos visto hasta ahora, la investigación previa y la decisión sobre el procedimiento a seguir no divergen apenas en función de si aplicamos el Código o cualquiera de las normativas extra-codiciales, la situación cambia sustancialmente al entrar en la fase procedimental de instrucción. Por ello, ahora de nuevo distinguiremos en nuestra exposición entre el régimen codicial, que explanaremos primero, y los varios regímenes extra-codiciales, de los que haremos notar las principales peculiaridades.

A) Régimen codicial

El c. 1720 es el único que explica cómo debe actuarse «si el Ordinario estima que debe procederse mediante decreto extrajudicial», aunque es cierto que el c. 1342§3 determina que «lo que en la ley o en el precepto se prescribe sobre el juez, respecto a la imposición o declaración de una pena en juicio, se aplica también al Superior que impone o declara una pena mediante decreto

80 AZNAR GIL, La expulsión, 263.

81 PÉREZ-MADRID, o. c., 217.

82 SANCHIS, Comentario al c. 1718, 2071.

extrajudicial, a no ser que conste otra cosa y no se trate de prescripciones que se refieran sólo al procedimiento»⁸³.

El procedimiento administrativo penal propiamente dicho se inicia, como acabamos de ver, con el decreto regulado por el c. 1718, en el cual también se tendría que designar a la persona que ha de tramitar la instrucción, que puede ser el propio Ordinario o un delegado suyo⁸⁴. Esto no obstante, según la doctrina, «para garantizar la máxima imparcialidad no debería dirigirlo ni el Ordinario ni aquél que instruyó la investigación previa, por analogía con la prohibición al juez que fue investigador de que participe como tal en el proceso (c. 1717§3)»; y, en cualquiera de los casos, debería ser «un jurista con experiencia en la práctica judicial»⁸⁵.

En su apartado 1º, el c. 1720 dispone que se «hará saber al reo la acusación y las pruebas, dándole la posibilidad de que se defienda, a no ser que el reo, legítimamente llamado, no quisiera comparecer». A la luz de este precepto, pues, esta fase de la instrucción se divide en dos etapas que se suceden en una secuencia lógica:

- Información de la acusación.

La pendencia del proceso penal debe notificarse al acusado y, asimismo, se le tiene que citar para que comparezca a fin de conocer la acusación y las pruebas que se dirigen en su contra. Según la doctrina, «la notificación debe ser hecha por escrito, pero el acusado debe ser siempre convocado para que se le notifiquen de viva voz o se le lean la acusación y las pruebas recogidas, tras de lo cual se le entregará el escrito, que debe ser debidamente firmado por quien conduce las actuaciones y, a ser posible, por el notario». Este trámite es fundamental para que se pueda ejercitar con plenitud el derecho de defensa, como veremos a continuación, que «en cualquier sistema jurídico, es uno de los quicios del proceso penal, y también lo es en el sistema jurídico de la Iglesia, tanto cuando se procede por vía judicial como cuando se adopta la vía extrajudicial. Nadie puede ser condenado a sufrir penas sin haber tenido la posibilidad de defenderse de las acusaciones»⁸⁶.

- Actuaciones de defensa.

«La posibilidad de que [el reo] se defienda», como exige el c. 1720.1º, normalmente se hará efectiva en un interrogatorio que puede ser simultáneo o sucesivo a la antedicha comparecencia, en función de si el acusado necesita

83 PAOLIS, Comentario al c. 1342, 402.

84 CALABRESE, o. c., 2078. Así lo admite expresamente el c. 1486§1.2º del CCEO.

85 CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 533.

86 CALABRESE, o. c., 2078.

o no «un tiempo para preparar adecuadamente su defensa». En la cual, como es natural, podrá ser asistido por un letrado si así lo desea, al igual que podría hacerlo de encontrarse en un proceso penal (c. 1723) o en un recurso administrativo (c. 1738)⁸⁷. Este interrogatorio, que puede reiterarse en caso de que sea necesario, tiene que servir para «esclarecer eventuales sombras, incertidumbres, lagunas. Y ya en esta fase puede librar al acusado de toda responsabilidad, declarándolo inocente». Ciertamente, el c. 1726, que por analogía puede aplicarse al procedimiento administrativo penal⁸⁸, autoriza al juez para declarar «en cualquier grado y fase» la absolución del reo «si consta de modo evidente que el delito no ha sido cometido»⁸⁹. Desde la perspectiva puramente formal, por cierto, el c. 1486§1.2º del CCEO exige que en «la discusión oral entre el Jerarca o su delegado y el acusado» estén presentes «el promotor de justicia y el notario».

Las posibilidades de defensa del acusado, sin embargo, no se agotan con su intervención en el interrogatorio que acabamos de describir. Un buen ejemplo al respecto nos lo ofrece, aunque no se refiera propiamente a un procedimiento administrativo penal, la Carta de la Congregación para los Institutos de Vida Consagrada y las Sociedades de Vida Apostólica de fecha 30 de enero de 2017 que comentábamos anteriormente: «antes de adoptar una decisión acerca de lo dado a conocer», leemos en uno de sus pasajes, «se ha creído necesario notificar al Sr. Figari, es decir al Patrón por él nombrado, todas las acusaciones y la relativa documentación probatoria, para que pudiera ejercitar el derecho a la defensa en el sentido del c. 50, y en todo caso, para permitir al interesado expresar y hacer conocer la propia opinión acerca de las acusaciones». Así pues, parece claro que debemos leer el c. 1720.1º —en conexión con el c. 50, que ya hemos comentado— en el sentido más amplio posible, de modo que se permita al acusado defenderse por cualquier medio que tenga a su alcance, siempre y cuando no haya en su ánimo ninguna voluntad fraudulenta⁹⁰. Idénticas opciones de defensa deberá tener, también, en relación con las nuevas pruebas que se descubran, dado que «sólo después de confrontadas con lo alegado y probado podrán ser tenidas en cuenta por el Ordinario»⁹¹.

87 CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 533-534. La cuestión de la asistencia letrada, empero, no es pacífica doctrinalmente. Así, leemos en CALABRESE, o. c., 2079 que «en esta fase no se admite la defensa técnica, es decir, la intervención de abogado. El reo debe defenderse por sí mismo en los interrogatorios; pero puede consultar antes a abogados y expertos, especialmente si añade a las respuestas orales la defensa escrita».

88 SANCHIS, Comentario al c. 1718, 2071; CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 529.

89 CALABRESE, o. c., 2078-2079.

90 *Ibid.*, 2079: «debe ser rechazada la petición de nuevos interrogatorios que tienda sólo a retardar las actuaciones».

91 CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 534.

Ahora bien, si después de la notificación que contempla el c. 1720.1º, y en virtud de lo que este mismo dispone, «el acusado no compareciese ni excusase su ausencia, podría continuarse el procedimiento»⁹². Se trata de una verdadera renuncia —tácita, dado que también podría ser expresa— al ejercicio del derecho de defensa⁹³.

A continuación, según el c. 1720.2º, el Ordinario «debe sopesar cuidadosamente con dos asesores todas las pruebas y argumentos». Esta fase deliberativa de la instrucción, que «es el momento más importante, más delicado y más difícil, ya que [...] el Ordinario adopta la decisión de condena o de absolución del reo»⁹⁴, tiene un evidente carácter imperativo, o sea: a diferencia de lo que ocurre con el c. 1718§3, por ejemplo, que sólo expresa una «conveniencia», el Ordinario tiene una verdadera obligación de evacuar consulta con unos asesores que, según toda la doctrina, deberían ser juristas y, además, cumplir con los requisitos prevenidos por el c. 1424⁹⁵. Algún autor incluso afirma que esta exigencia es, a la luz del c. 127§2.2º, «requisito de validez» del decreto que regula el c. 1720.3º porque «cuando la ley exige al superior que pida consejo a algunas personas antes de decidir, aunque no tiene obligación de seguir su consejo, ha de darles audiencia para que su actuación tenga validez»⁹⁶.

B) Regímenes extra-codiciales

a) Congregación para la evangelización de los pueblos

De aplicarse las facultades concedidas a este Dicasterio vaticano en 1997, «el Obispo del lugar, ayudado por dos asesores, estudia el caso para ver si la conducta delictiva encaja en el supuesto de hecho contemplado por las facultades especiales y se cumplen todas las condiciones exigidas». La resolución del Ordinario es enviada a la correspondiente Nunciatura Apostólica, que procede a «revisar el caso para cerciorarse de que efectivamente se ha observado diligentemente el procedimiento previsto». Sólo tras esta verificación se remiten

92 *Ibid.*

93 CALABRESE, o. c., 2079.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*: «la ayuda de los dos asesores, que ordinariamente son jueces del tribunal, le permite [al Ordinario] tomar la decisión justa. Para valorar adecuadamente la acusación y las pruebas, argumentos y defensas, es necesaria la aportación técnica de los consultores y su experiencia judicial y legal, particularmente cuando el Ordinario, en caso de que sea él quien lleve a cabo directamente las actuaciones, no tiene un conocimiento adecuado del Derecho ni práctica judicial».

96 CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 534.

las actuaciones practicadas a la Congregación, que «estudia el caso y lo eleva al Santo Padre»⁹⁷, como veremos más adelante.

b) Congregación para la doctrina de la fe

A la luz de los arts. 16 y 21§2 de la Carta Apostólica dada «*Motu Proprio Sacramentorum sanctitatis tutela*», que ya hemos glosado, en este momento procedimental podrían darse tres escenarios diferentes:

El Ordinario, tras haber presentado el resultado de la investigación previa ante el Dicasterio, recibe la orden de «proceder ulteriormente», conforme al art. 16, y tramita un procedimiento administrativo penal aplicando, sin más cambios ni dificultades, el Código de Derecho Canónico.

La Congregación avoca a sí misma la causa y decide proceder por decreto extrajudicial, según el art. 21§2.1º, de modo que también aplica el c. 1720 en los términos que quedan explicados.

La misma Congregación, tras la susodicha avocación, resuelve presentar directamente el asunto «a la decisión del Sumo Pontífice» en los términos previstos por el art. 21§2.2º de la *Sacramentorum sanctitatis tutela*. En tal supuesto existen dos peculiaridades procedimentales⁹⁸ de indudable relevancia: primero, tiene que constar «de modo manifiesto la comisión del delito», lo que dependerá fundamentalmente de los derroteros por los que haya transcurrido la investigación previa; segundo, es indispensable «que se haya dado el reo la facultad de defenderse», por lo que sirve todo lo dicho sobre el c. 1720.1º.

c) Congregación para el clero

La Carta del prefecto de este Dicasterio de fecha 17 de marzo de 2010 fue enviada precisamente para especificar las «líneas procesales» para aplicar las facultades especiales concedidas a la Congregación por el papa Benedicto XVI el año anterior.

En el supuesto concreto de las facultades I y II, tiene que seguirse un procedimiento administrativo —a tenor de los cc. 35 a 58, 1342 y 1720— «que en

97 BERNAL PASCUAL, o. c., 136.

98 AZNAR GIL, La expulsión, 271: «en la praxis de la Congregación está el pedir al Ordinario que pregunte al clérigo culpable si prefiere solicitar por sí mismo una dispensa de sus obligaciones sacerdotales. Si el clérigo se niega a ello, o no contesta, el caso sigue adelante: la Congregación prepara un informe para el Romano Pontífice, quien toma la decisión sobre el caso durante la audiencia concedida al Prefecto o al Secretario de la Congregación que, a su vez, da el decreto de expulsión en nombre del Romano Pontífice y [...] comunica al Ordinario, que está autorizado a divulgar las razones».

este caso sólo puede ser tratado por sacerdotes», en aplicación analógica del c. 483§2, y que debe incluir necesariamente las siguientes provisiones:

- Notificarle al reo la acusación y las pruebas existentes, dándole la facultad de presentar su defensa, tal y como ya hemos visto al estudiar el c. 1720.1º. Además, se le debe avisar de la posibilidad de nombrar un patrono de confianza.
- Examinar atentamente y con asistencia de dos asesores todas las actuaciones: pruebas practicadas, elementos recogidos y alegaciones vertidas por el reo.
- Emanar un decreto a semejanza del que regula el c. 1720.3º y que, aparte de estar debidamente motivado «exponiendo, ya sea en manera sumaria, las razones de derecho y de hecho sobre las que se fundamenta», tiene que rechazar las dudas que pudieran existir sobre la comisión del delito así como sobre la prescripción de la acción criminal.
Este decreto, empero, no sirve para imponer la pena, sino para dirigir la llamada *Petitio* a la Congregación para el Clero. Porque, como se explica en la Carta de referencia, «la aplicación de las facultades especiales no es un hecho automático, sino sólo en aquellos casos en los que, a juicio de la Sede Apostólica, converjan concretas circunstancias. En otros términos, la fase local de cada procedimiento se deberá cerrar siempre con la petición del Ordinario, y ésta quedará sujeta a la aprobación discrecional de la Sede Apostólica en aplicar o no las facultades especiales en cada caso concreto».
- Transmitir a la Santa Sede la susodicha *Petitio*, juntamente con el voto del Ordinario y las actas del procedimiento, así como toda la documentación exigida por la propia Carta de 17 de marzo de 2010.

Por el contrario, al aplicarse la facultad III de la Congregación para el Clero, las «líneas procesales» son sustancialmente más sencillas:

- Tras la finalización de las «investigaciones» requeridas por el art. 3 de las «normas de procedimiento» para el ejercicio de esta facultad, al haberse concluido «con certeza moral» que «el abandono del clérigo es irreversible», el instructor debe transmitir todas las actas al Ordinario junto con «una apropiada relación» y «su voto según verdad» (art. 5).
- El Ordinario emite su propio voto, «con todo lo relacionado para valorar las pruebas, y que contenga todo lo referente al mismo procedimiento y los argumentos de derecho y de hecho, relativos a cada título de acusación», y recoge las observaciones del promotor de justicia, para luego remitirlo todo a la Sede Apostólica (art. 6)

junto con la *Petitio* de que se aplique esta facultad especial de la Congregación para el Clero⁹⁹.

3.4. Resolución

De conformidad con el c. 1720.3º, «si consta con certeza el delito y no se ha extinguido la acción criminal, dictará decreto de acuerdo con los cc. 1342-1350, exponiendo, al menos brevemente, las razones de derecho y de hecho». El procedimiento administrativo penal termina con un decreto que sigue «la pauta de la sentencia, pero no es una sentencia. Por lo tanto, no se aplican las normas que establecen los vicios sanables e insanables de la sentencia, sino las referentes a los actos administrativos»¹⁰⁰, de las que ya hemos dado cumplida cuenta.

Para emitir este decreto, como se desprende del c. 1720.3º, el Ordinario debe haber alcanzado una «certeza» que, por aplicación del c. 1608, sea moral (§1) y se fundamente en «lo alegado y probado» (§2), por lo que «no sirve un convencimiento personal, ni razones o pruebas ocultas, conocidas por el Ordinario o su delegado pero no aducidas como pruebas ni presentadas al acusado»¹⁰¹. Esta certeza incluye, por un lado, la comisión del delito y, por el otro, la culpabilidad del reo, lo que supone que el Ordinario también tiene que pronunciarse acerca de la imputabilidad —material y moral— del mismo en caso de que no pueda aplicarse el c. 1321§3. El decreto, pues, tiene que condenar o absolver al acusado, no bastando la fórmula *non constat* sino «para los casos en que falta la total certeza, en los que se ha de absolver al imputado»¹⁰².

Otro presupuesto para la emisión del decreto que regula el c. 1720.3º es que no se haya extinguido la acción criminal, según los plazos previstos por el c. 1362. En caso de que así fuese, «debe emitirse enseguida un decreto de extinción de la acción»¹⁰³.

99 Las «líneas procesales» que estamos exponiendo contemplan la posibilidad de que sea necesario un «suplemento» acerca del procedimiento, en cuyo supuesto se remitirán de nuevo las actuaciones al Ordinario «indicando la materia sobre la cual se debiera completar el procedimiento». Ello puede ocurrir con cualquiera de las tres facultades especiales de la Congregación, aunque para la aplicación de la III puede verse el art. 7 de las «normas de procedimiento».

100 CALABRESE, Comentario al c. 1720, 2080.

101 *Ibíd.*

102 CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 534. Esta autora recalca que el *non constat* no se puede utilizar «cuando se prueba la inocencia, ya que una cosa es la duda sobre la comisión del delito, en cuyo caso no se puede condenar, y otra la evidencia de la inocencia, que ha de constar sin albergar ningún tipo de sospecha o posibilidad de equívoco».

103 CALABRESE, Comentario al c. 1720, 2080.

Asimismo, el decreto tiene que respetar las principales disposiciones reguladoras «de la aplicación de las penas» (título V de la parte I del libro VI del Código), a saber:

- El c. 1342 fija el ámbito de aplicación del procedimiento administrativo penal (§§1 y 2) y su régimen jurídico (§3). Ya hemos glosado esta regla, por lo que ahora nos limitaremos a indicar que, en el supuesto de que el Ordinario actúe extrajudicialmente por el cauce prevenido en el art. 21§2.1º de la Carta Apostólica dada «*Motu Proprio*» *Sacramentorum sanctitatis tutela*, las penas expiatorias perpetuas —a las que se refiere, precisamente, el c. 1342§2— pueden ser irrogadas «solamente con mandato de la Congregación para la Doctrina de la Fe».
- El c. 1343, sobre las penas facultativas, estipula que «el juez puede también, según su conciencia y prudencia, mitigar la pena o imponer en su lugar una penitencia»¹⁰⁴.
- El c. 1344, sobre las penas preceptivas, ofrece tres «criterios» para adaptar el canon específico «caso por caso por el juez», que son: el peligro de males mayores (apartado 1º), las circunstancias que hay que examinar con equidad (apartado 2º) y la suspensión condicional de la pena (apartado 3º)¹⁰⁵.
- El c. 1345 lista una serie de «causas atenuantes de la pena» —uso imperfecto de razón, miedo, necesidad, impulso de la pasión, embriaguez o cualquier «otra perturbación semejante de la mente»— que permiten al juez abstenerse de castigar al reo «si considera que de otra manera es posible conseguirse mejor su enmienda». Su apreciación, empero, exige una motivación reforzada, porque «no basta la existencia de la causa atenuante, sino que requiere también que la ausencia de todo tipo de castigo resulte un medio más apropiado para la enmienda del reo»¹⁰⁶.
- El c. 1346, «siguiendo el criterio de la mitigación del Derecho penal»¹⁰⁷, ofrece una solución para los supuestos de concurso de delitos: «cuando un reo haya cometido varios delitos, si parece excesiva la acumulación de penas *ferendae sententiae*, queda a la

104 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1343, in: Comentario exegético, IV-1, 403.

105 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1344, in: Comentario exegético, IV-1, 404-407.

106 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1345, in: Comentario exegético, IV-1, 409.

107 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1346, in: Comentario exegético, IV-1, 411.

prudente discreción del juez el atemperar las penas dentro de unos límites equitativos».

- El c. 1347§1 establece la exigencia, a la hora de imponer censuras, de la previa amonestación al reo «para que cese en su contumacia». Ello se debe a la propia naturaleza de tales penas —también llamadas medicinales—, que no pueden infligirse «hasta que no haya sido comprobada la malicia, es decir, la contumacia»¹⁰⁸. En complemento de esta disposición, el c. 1347§2 prevé «cuándo puede hablarse de abandono de la contumacia»¹⁰⁹: «se considera que ha cesado en su contumacia el reo que se haya arrepentido verdaderamente del delito, y además haya reparado conveniente los daños y el escándalo o, al menos, haya prometido seriamente hacerlo».
- El c. 1348 es una norma cuyo destinatario es «el Ordinario y no el juez, ya que el ordenamiento canónico no atribuye el poder de ejecutar la pena al juez sino al Ordinario». Esta disposición contempla que «cuando el reo es absuelto de la acusación, o no se le impone ninguna pena», igualmente el Ordinario «puede tener motivos de orden administrativo para proceder por cuenta propia en cuanto Superior»¹¹⁰. Por ello, el c. 1348 le faculta para «velar por su bien y el bien público con oportunas amonestaciones u otros modos de su solicitud pastoral, o también, si es oportuno, con remedios penales».
- El c. 1349, sobre las penas indeterminadas, introduce varias «medidas correctoras para evitar un exceso de rigor»¹¹¹: «el juez no debe imponer las penas más graves, sobre todo las censuras, a no ser que lo requiera absolutamente la gravedad del caso; y no puede imponer penas perpetuas».
- El c. 1350§1 dispone que, «al imponer penas a un clérigo, se ha de cuidar siempre de que no carezca de lo necesario para su honesta sustentación»; y, en el caso de que se le expulse del estado clerical, «procure el Ordinario —añade aún el c. 1350§2— proveer de la mejor manera posible a la necesidad de quien [...] se encuentre en estado de verdadera indigencia por razón de esa pena».

108 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1347, in: Comentario exegético, IV-1, 413.

109 *Ibid.*, 415.

110 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1348, in: Comentario exegético, IV-1, 416.

111 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1349, in: Comentario exegético, IV-1, 418.

El último requisito del c. 1720.3º es que el decreto resolutorio exponga, «al menos brevemente, las razones de derecho y de hecho». Se insiste, pues, en la obligación de motivar los decretos que estipula con carácter general el c. 51, lo que adquiere toda su trascendencia en caso de que se interponga recurso.

A) Peculiaridades de la resolución por la Sede Apostólica: la aprobación pontificia en forma específica

Si se aplican las facultades especiales respectivamente concedidas a la Congregación para la Evangelización de los Pueblos o a la Congregación para el Clero, la resolución del procedimiento se difiere a la Sede Apostólica. Lo mismo ocurre en caso de que se proceda por la vía regulada por el art. 21§2.2º de la *Sacramentorum sanctitatis tutela*. Excepción hecha de la III facultad especial de la Congregación para el Clero, que constituye una aplicación concreta de lo previsto en el c. 290.3º (pérdida del estado clerical por rescripto)¹¹², en cualquiera de los otros casos se trata de infligir penas canónicas mediante una resolución que, directamente o indirectamente, toma el Santo Padre. Es muy interesante, en este sentido, la expresión que utilizan las facultades especiales I y II de la Congregación antedicha: «aprobación específica y decisional».

La llamada «aprobación pontificia en forma específica» —que se diferencia de aquella que se adopta «en forma común»— ha sido definida como «una verdadera aprobación de un acto del dicasterio puesto, definitivo, pero todavía no eficaz, no susceptible de desplegar todos sus efectos jurídicos, que dependen precisamente del resultado afirmativo de la aprobación papal». Esta fórmula implica «una intervención personal del Papa con atento examen de todas las circunstancias y los efectos jurídicos del acto del dicasterio así aprobado son equiparables a los que se derivan de los actos pontificios. Hasta tal punto es esto así que no cabe recurso contra el acto del dicasterio aprobado por el Papa en forma específica, precisamente porque este tipo de aprobación permite presumir en el Romano Pontífice el conocimiento detallado del contenido y de las consecuencias de ese acto que asume como propio, aunque sea publicado por el dicasterio»¹¹³. Así lo prevén, en efecto, el c. 1405§2 y el art. 134§4 del vigente Reglamento Gene-

112 Así, el art. 8 de las «normas de procedimiento» para la aplicación de esta facultad dispone lo siguiente: «el rescripto de la pérdida del estado clerical, con la relativa dispensa de las obligaciones de la sagrada Ordenación, comprendido el celibato, será enviado por la Sede Apostólica al Ordinario competente, quien se encargará de su publicación».

113 VIANA, A., «Approbatio in forma specifica». El Reglamento General de la Curia Romana de 1999, in: *Ius Canonicum* 40/79 (2000), 209-228. Véase sobre todo la p. 214.

ral de la Curia Romana¹¹⁴, cuyo art. 126 además define el modo de obtener tales aprobaciones en forma específica¹¹⁵.

Por todo ello, concluye la doctrina, este tipo de aprobación pontificia es un «instrumento de control jurídico que el Papa ejerce personalmente sobre el ejercicio de la potestad de la Curia Romana en supuestos de mayor importancia, especialmente cuando lo que se pretende es publicar actos incompatibles o derogatorios del derecho pontificio»¹¹⁶. Los casos que nos ocupan son, evidentemente, «supuestos de mayor importancia», por lo que el recurso a la aprobación pontificia específica queda plenamente justificado, aún más si tenemos en cuenta que en no pocos asuntos se producirán derogaciones particulares de los cc. 1342 o 1425§1.2º, entre otros.

Aunque, es cierto, el art. 21§2.2º de la Carta Apostólica dada «Motu Proprio» *Sacramentorum sanctitatis tutela*, antes aludido, simplemente exige «decisión del Sumo Pontífice», la aprobación pontificia en forma específica no es en absoluto ajena a la práctica habitual de la Congregación para la Doctrina de la Fe en tales situaciones.

Así, por ejemplo, podemos citar el procedimiento que culminó con el Decreto de 21 de diciembre de 2002, por el que se rechaza el recurso de algunas mujeres excomulgadas por haber atentado su ordenación sacerdotal¹¹⁷. Al final del documento, leemos: «el Sumo Pontífice Juan Pablo II, en la Audiencia concedida el día 20 de diciembre de 2002 al infrascrito Cardenal Prefecto, dio su aprobación a este Decreto, decidido en la Sesión Ordinaria de esta Congregación, aprobando de forma específica el número 4, y ordenó su publicación». Este núm. 4 se refiere justamente a la confirmación del Decreto de excomunión recurrido y a la subsiguiente prohibición para las mujeres excomulgadas de «celebrar sacramentos o sacramentales, recibir los sacramentos y ejercer cualquier función en oficios, ministerios

114 AAS 91 (1999), 629-687.

115 El procedimiento establecido por los §§1, 3 y 4 del art. 126 del Reglamento es, en síntesis, este: 1) El dicasterio interesado debe solicitar la aprobación por escrito, exponiendo sus motivos, presentando el proyecto de texto definitivo y, en su caso, ilustrando sobre si el acto administrativo en cuestión contiene derogación del derecho universal vigente. 2) Toda esta documentación tiene que ser puesta a la disposición del Santo Padre para que pueda examinarla personalmente y comunicar luego su decisión. 3) Para que conste la aprobación pontificia en forma específica, debe emplearse expresamente la fórmula latina «*in forma specifica approbavit*». Tal modo de proceder se refiere «tanto a los proyectos de actos-norma como también a posibles actos administrativos singulares a juicio del dicasterio interesado», como se explica con detalle en VIANA, «Approbatio in forma specifica», 216, nota 14.

116 VIANA, «Approbatio in forma specifica», 217.

117 AAS 95 (2003), 271-273. Véase asimismo una traducción oficial al español en <http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20021221_scomunicadonne_sp.html> (consultado el 17 de mayo de 2017).

o encargos eclesiásticos». Según la doctrina, sin embargo, esta aprobación pontificia en forma específica «no parece cumplir más función práctica que la de hacer irrecusable el decreto» y, teniendo en cuenta el escaso rigor del procedimiento tramitado, operar «como fórmula de virtualidad sanatoria implícita», lo que en verdad «no constituye técnicamente un buen precedente para la consolidación de un derecho administrativo que desarrolle los principios y postulados inspiradores de la reforma codicial»¹¹⁸.

3.5. *Recurso*

Como regla general, contra el decreto resolutorio del procedimiento administrativo penal cabe abrir la vía del recurso administrativo que regula la sección I de la parte V del libro VII del Código de Derecho Canónico de 1983.

De hecho, el c. 1487 del CCEO prevé expresamente que contra el «decreto por el que se impone una pena» cabe recurso ante la «autoridad superior competente», al que incluso da una regulación peculiar: se debe interponer en diez días útiles desde la intimación (§1), cuando en el CCEO el plazo normal es de quince días (c. 1001§1); y, además, suspende automáticamente la fuerza del recurso (§2), mientras que con carácter general el c. 1000§2 del CCEO exige para ello una «causa grave» y que sea necesario «para que la salvación de las almas no sufra algún daño».

Diferentemente, en nuestro caso, la interposición de un recurso administrativo seguiría, en su caso, el curso generalmente previsto en el Código de 1983¹¹⁹ —o sea: intento de reconciliación entre las partes (c. 1733), solicitud de revocación al autor del decreto (c. 1734) y, finalmente, recurso ante el «Superior jerárquico de quien emitió el decreto» (c. 1737)—¹²⁰, lo que nos excusa de ulteriores comentarios sobre el particular más allá de señalar las siguientes particularidades:

- De conformidad con el c. 1353, el recurso contra «decretos que imponen o declaran cualquier pena» tiene efecto suspensivo. Por ello, «la pena se mantiene, pero sus efectos quedan en suspenso hasta que no concluya por completo el itinerario del recurso [...], de modo que el decreto se convierta en definitivo». El Código opta por «una línea de benignidad, bien porque una pena que no es aún

118 MIRAS, J., Actuación penal por vía administrativa. Comentario a algunos aspectos procedimentales de una reciente intervención de la CDF, in: *Fidelium Iura* 12 (2002), 105-138. Véase sobre todo la p. 136.

119 MIRAS, CANOSA, BAURA, o. c., 265-306.

120 AZNAR GIL, La expulsión, 265-266 y 283; CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 535.

definitiva no puede considerarse jurídicamente impuesta o declarada, bien porque el mero efecto en devolutivo no responde a la equidad y a toda la tradición canónica»¹²¹.

- El «Superior jerárquico de quien emitió el decreto» al que se refiere el c. 1737, cuya atinada fijación es fundamental para la viabilidad del recurso administrativo, en el caso que nos ocupa es «el dicasterio pontificio competente por razón de la materia», según lo dispuesto por el art. 19§1 de la Constitución Apostólica *Pastor bonus*. «Si hubiere varios [dicasterios] que pudieran parecer competentes, puede dirigirse el recurso a uno de ellos o alternativamente a varios, ya que la cuestión de la determinación de competencia será resuelta por el procedimiento previsto» en el art. 20 de la *Pastor bonus* y en el art. 113 del Reglamento General de la Curia Romana¹²². Para conocer las competencias respectivas de las varias Congregaciones de la Curia, tendremos que atender a lo dispuesto en la parte III de la repetidamente aludida Constitución Apostólica *Pastor bonus*.

Entre los múltiples motivos que podrían alegarse por la parte recurrente, destacamos el incumplimiento del c. 1342 —por ausencia de «justas causas» (§1) o, incluso, por vulneración de las prohibiciones que enumera su §2—, dado que en tal caso «el procedimiento administrativo no sería inválido, pues la norma del c. 1342 no es invalidante a tenor de la regla general del c. 10, pero sí ilícito por violación de un mandato legal, razón que legitimaría un recurso jerárquico por *violatio legis in procedendo*»¹²³. La doctrina¹²⁴ también plantea el supuesto de un decreto inmotivado, el cual «es válido aunque puede admitirse el recurso jerárquico, pudiendo ser declarado ilegítimo» por infracción del c. 1720.3º. En realidad, el recurso contra la decisión de un procedimiento administrativo penal puede fundarse «en cualquier motivo que el Superior pueda justa y legítimamente tomar en consideración para adoptar una decisión en el marco de las facultades que el derecho le reconoce; o, en otras palabras, que cabe pedir por todos los motivos por los que el Superior puede conceder»¹²⁵. Recordemos, a tal

121 PAOLIS, V. de, Comentario al c. 1353, in: Comentario exegético, IV-1, 429.

122 MIRAS, J., Comentario al c. 1737, in: Comentario exegético, IV-2, 2150-2151.

123 CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 526.

124 PÉREZ-MADRID, o. c., 231. Esta autora recuerda que, en línea con lo ya explicado, «como no es una sentencia no le serán aplicables los cánones referentes a los vicios sanables e insanables de la sentencia sino lo establecido con referencia a los actos administrativos».

125 MIRAS, CANOSA, BAURA, o. c., 275.

efecto, que el c. 1739 permite al Superior, en vía de recurso, confirmar, declarar nulo, rescindir, revocar, corregir, sustituir o abrogar el decreto impugnado.

Cuando quien resuelva el procedimiento administrativo penal sea el Santo Padre, como hemos visto que ocurre en muchos casos de aplicarse algunos de los regímenes extra-codiciales, su decisión es irrecurrible (c. 1732). Distinta es la situación si decide un dicasterio, como atestigua el art. 27 de la Carta Apostólica dada «Motu Proprio» *Sacramentorum sanctitatis tutela*: «contra los actos administrativos singulares emanados o aprobados por la Congregación para la Doctrina de la Fe en los casos de delitos reservados, se admite el recurso, presentado en un plazo perentorio de sesenta días útiles, a la Sesión Ordinaria del mismo Dicasterio, o Feria IV, la cual juzga la sustancia y la legitimidad, eliminado cualquier recurso ulterior del que se trata en el art. 123 de la Constitución Apostólica *Pastor bonus*»¹²⁶. Esta regla es aplicable a las dos variantes del procedimiento extrajudicial que permite seguir el art. 21§2.1º de la misma Carta Apostólica —por esto la norma de referencia distingue entre «actos emanados» y «actos aprobados»—, por lo que «en ambos casos el recurso debe presentarse ante los organismos propios de la Congregación, siendo ésta como decimos la última instancia»¹²⁷. Debemos apuntar, por último, que en los varios documentos publicados por la Congregación para el Clero sobre las facultades especiales que ostenta desde 2009 «nada se dice sobre esta posibilidad», ante lo que la doctrina ha reaccionando considerando aplicable en este Dicasterio «la praxis seguida por la Congregación para la Doctrina de la Fe, por lo que únicamente se podría interponer recurso ante la propia Congregación para el Clero, concluyendo el proceso en la propia Congregación y no pudiéndose recurrir a otra instancia superior»¹²⁸.

Agotada completamente la vía administrativa, con un acto dictado por el correspondiente dicasterio pontificio, queda expedito el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa mediante un recurso de carácter judicial ante el Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica¹²⁹. Este sería, en principio, el final razonable de un procedimiento administrativo penal tramitado conforme a lo dispuesto en el Código de Derecho Canónico¹³⁰. No podemos dejar de señalar, en este sentido, que el recurso contencioso-administrativo sólo puede interponerse cuando está «en discusión si el acto impugnado ha violado cualquier ley al deliberar o al proceder», como exige el art. 123§1 de la *Pastor bonus*.

126 AZNAR GIL, La expulsión, 271; AZNAR GIL, Los «graviora delicta», 310.

127 AZNAR GIL, Los «graviora delicta», 309.

128 AZNAR GIL, La expulsión, 283-284.

129 Para una exposición completa, véase MIRAS, CANOSA, BAURA, o. c., 307-332.

130 AZNAR GIL, La expulsión, 265.

Por ello, la Signatura Apostólica «sólo puede estudiar la violación de la ley [...], no pudiendo, a diferencia del Superior en el recurso administrativo, entrar a examinar la oportunidad o no de la decisión»¹³¹.

Sin embargo, el recurso contencioso-administrativo queda excluido con toda claridad por el art. 27 de la *Sacramentorum sanctitatis tutela*, como acabamos de ver, por lo que en tal caso no existe «la posibilidad de recurrir ante otro Dicasterio de la Curia Romana»¹³². Lo mismo ocurre en las Iglesias Orientales, puesto que el c. 1487§3 del CCEO establece que «contra la decisión de la autoridad superior no se da ulterior recurso», por lo que la resolución del procedimiento extrajudicial penal en aquel caso queda irremediabilmente firme tras el recurso administrativo.

4. CONCLUSIÓN

En la conferencia de prensa que ofreció durante el vuelo de regreso a Roma tras su peregrinación al Santuario de Nuestra Señora de Fátima (13 de mayo de 2017), el papa Francisco explicó que ciertos problemas que se han producido últimamente entorno al complejo tema del tratamiento canónico de los abusos a menores por parte de clérigos se deben a que «hay muchos casos atrasados, porque se amontonan...». Ello porque «hay poca gente, hay necesidad de más gente capaz para esto», pero también porque «si el Protocolo está bien, va rápidamente a la «feria cuarta», y la «feria cuarta» lo estudia y decide. Si el Protocolo no está bien, debe volver atrás y hay que rehacerlo». Es decir: la lentitud en la resolución de estos asuntos tiene su origen, por un lado, en la falta de personas con la preparación suficiente para realizar este tipo de trabajos; y, por el otro, en las complejidades y las exigencias que dimanan del procedimiento¹³³.

Es verdad, como hemos señalado en varias ocasiones, que el Código de Derecho Canónico de 1983 optó claramente por el proceso judicial como el cauce más idóneo para la imposición de penas. Y ello a pesar de que, como escribiera el profesor Eduardo Labandeira hace varias décadas, tras el Código de 1917, «en la práctica» se abandonó la vía judicial para preferir «únicamente» la administrativa «por diversas razones: su rapidez, facilidad y menor publicidad,

131 CORTÉS DIÉGUEZ, La investigación previa, 535, nota 44.

132 AZNAR GIL, Los «graviora delicta», 310.

133 El «Protocolo» son las actas del proceso incoado y la «feria cuarta» es la Sesión Ordinaria de la Congregación para la Doctrina de la Fe. Véase la transcripción oficial al español de esta conferencia en <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2017/may/documents/papa-francesco_20170513_voloritorno-fatima.html> (consultado el 31 de mayo de 2017).

y porque no requiere una especial formación jurídica en quien la emplea; también es la más adecuada para las penas menos graves y los delitos de más fácil comprobación»¹³⁴. Parece evidente, entonces, que la realidad de las cosas ha acabado imponiéndose, haciendo patente por añadidura —como ha hecho notar Mons. Juan Ignacio Arrieta— «la necesidad de compensar un «exceso» de medidas de garantía, de origen civil, que habían contribuido a paralizar y volver ineficaz el sistema penal canónico»¹³⁵.

Durante los últimos tiempos se ha puesto de manifiesto que el procedimiento administrativo penal plantea unas potencialidades que pueden convertirlo en la solución de muchos problemas. Siempre que, como es natural, haya operadores jurídicos capacitados para tramitarlo y se respete con rigor la normativa que lo regula. En este último sentido, sin embargo, sería altamente deseable una reforma legal que ponga coto a la pléyade de normas extra-codiciales de la que hemos dado cumplida cuenta en estas páginas y cuya prolijidad es inversamente proporcional a la parquedad del Código de 1983 sobre este crucial asunto. El renovado auge que experimenta en la actualidad la imposición de penas por decreto extrajudicial acaso podría ser un buen motivo para reconsiderar la posibilidad de aprobar una *lex de procedura administrativa*, como se planteó en la década de 1970, con el fin de mejorar el grado de certeza y seguridad jurídica en «la regulación de la actividad administrativa de la Iglesia»¹³⁶.

En cualquier caso, esta reforma a la que aludimos debería servir necesariamente para aclarar dudas y resolver interrogantes, sobre todo en lo que a los derechos de defensa se refiere. Un aspecto tan trascendental de cualquier procedimiento no puede dejarse sin más al arbitrio del Ordinario, especialmente en el caso de que el reo sea clérigo. Garantizar legalmente la asistencia letrada en el procedimiento extrajudicial para la imposición de penas canónicas, al igual que ya lo está en el judicial, sería un avance en la buena dirección. La imparcialidad del Ordinario, que puede verse contaminado por su labor como instructor al resolver el procedimiento, es otro hándicap que puede dar lugar a graves injusticias. Con mayor razón, por ello, también tendría que quedar asegurada, en todo caso, la posibilidad de recurrir ante una instancia distinta e independiente de aquella que toma la primera decisión¹³⁷.

134 LABANDEIRA, o. c., 283.

135 ARRIETA, El proyecto de revisión, 230.

136 PÉREZ-MADRID, o. c., 228.

137 Refiriéndose justamente al recurso contemplado por el art. 27 de la *Sacramentorum sanctitatis tutela*, afirmó el papa Francisco en su rueda de prensa del día 13 de mayo de 2017 que «antes, el recurso lo examinaba la misma «feria cuarta» que había hecho la sentencia, pero esto es injusto. Y he creado otro tribunal». Véase, al respecto, GARCÍA MATAMORO, L. A., Secretaría de Estado, «rescriptum ex audientia SS.MI» sulla istituzione di un collegio, all'interno della Congregazione per la Dottrina della Fede, per l'esame dei ricorsi di ecclesiastici per i delicta graviora, in: REDC 72/178 (2015), 319-323.

El propio Santo Padre, en la misma rueda de prensa del pasado día 13 de mayo de 2017, recalcó que «tenemos que ser justos» y que el clérigo que «plantea un recurso tiene derecho a un defensor». En tales casos, es bueno recordarlo, San Pablo (1Tim 5,19-20) ya aconsejaba tanta exigencia en la prueba («no admitas acusaciones contra un presbítero, a menos que estén avaladas por dos o tres testigos») como severidad en el castigo («a los que incurran en pecado, repréndelos públicamente, para que sirva de escarmiento a los demás»).

Miquel Pons-Portella

Abogado