

# JOSEPH RATZINGER/BENEDICTO XVI Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA IGLESIA

Javier Canosa

(Profesor de Derecho Administrativo Canónico. Pontificia Universidad de la Santa Cruz. Roma)

(Artículo publicado en la revista del “Instituto Superior de Direito Canónico” (ISDC) de la Universidad Católica Portuguesa (Lisboa), «Forum Canonicum», 13 (2018), pp. 5-19.

1. Las aportaciones de Joseph Ratzinger/Benedicto XVI a la justicia administrativa eclesial.
- 2. Fue relator en una sentencia definitiva del Tribunal supremo de la Signatura apostólica (en 1984).
- 3. Durante su Ministerio petrino fue promulgada la Ley propia del Tribunal supremo de la Signatura apostólica (en 2008).
- 4. Durante su Ministerio petrino, pronunció un discurso dirigido a los miembros del Tribunal supremo de la Signatura apostólica (en 2011).
- 5. A modo de conclusión.

## **1. Las aportaciones de Joseph Ratzinger/Benedicto XVI a la justicia administrativa eclesial**

Joseph Ratzinger/Benedicto XVI ha aportado muchos bienes a la Iglesia y al mundo entero. Tal constatación, sostenida por un elevado número de personas, se va reforzando a medida que transcurre el tiempo.

En las líneas que siguen me referiré a tres intervenciones suyas relacionadas con la Justicia administrativa eclesial, es decir, el sistema de garantías jurídicas en el ámbito de la función administrativa de gobierno<sup>1</sup>. Ciertamente Joseph Ratzinger/Benedicto XVI ha dirigido su reflexión con mayor profundidad y durante más tiempo a numerosas temáticas, también jurídicas<sup>2</sup>, distintas de la justicia administrativa en la Iglesia. Sin embargo, se puede afirmar, que las tres contribuciones suyas que ilustro ahora, siendo muy diferentes entre sí – ejercer como juez relator, cuando era cardenal, en una sentencia del contencioso administrativo canónico, en 1984, y, más tarde, ya como Romano Pontífice, promulgar la Ley propia de la Signatura apostólica en 2008, y dirigir un discurso a los miembros de la Signatura apostólica en 2011–, han favorecido indudablemente el desarrollo y la mejora de este sector del Derecho canónico y ha supuesto un bien para la Iglesia.

Quizá, declarar que la mejora de la Justicia administrativa de la Iglesia supone un bien para el Pueblo de Dios pueda suscitar perplejidad en algún lector. Para salir al paso de esa posible dificultad baste recordar, por ejemplo, el modo en que, el mismo Benedicto XVI, mostraba la relación estrecha entre caridad y justicia en el n. 6 de su encíclica *Caritas in veritate*, de 29 de junio de 2009<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Cf., acerca de la justicia administrativa en la Iglesia, V. DE PAOLIS, *La Giustizia amministrativa: lineamenti generali*, en GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (ed.), *I giudizi nella Chiesa: processi e procedure speciali*, Milán 1999, pp. 9-37.

<sup>2</sup> Para disponer de un cuadro muy completo de los diferentes enfoques con los que Benedicto XVI ha tratado temas jurídicos, cf. por ejemplo, M. DEL POZZO, *Il magistero di Benedetto XVI ai giuristi. Inquadramento, testi e commenti*, Ciudad del Vaticano, 2013.

<sup>3</sup> BENEDICTO XVI, Carta encíclica *Caritas in veritate* (29 de junio de 2009), n. 6, AAS 101 (2009), p. 644.

La caridad va más allá de la justicia, porque amar es dar, ofrecer de lo «mío» al otro; pero nunca carece de justicia, la cual lleva a dar al otro lo que es «suyo», lo que le corresponde en virtud de su ser y de su obrar. No puedo «dar» al otro de lo mío sin haberle dado en primer lugar lo que en justicia le corresponde. Quien ama con caridad a los demás, es ante todo justo con ellos. No basta decir que la justicia no es extraña a la caridad, que no es una vía alternativa o paralela a la caridad: la justicia es «inseparable de la caridad»<sup>4</sup>, intrínseca a ella. La justicia es la primera vía de la caridad o, como dijo Pablo VI, su «medida mínima»<sup>5</sup>, parte integrante de ese amor «con obras y según la verdad» (1 Jn 3,18), al que nos exhorta el apóstol Juan. Por un lado, la caridad exige la justicia, el reconocimiento y el respeto de los legítimos derechos de las personas y los pueblos. Se ocupa de la construcción de la «ciudad del hombre» según el derecho y la justicia. Por otro, la caridad supera la justicia y la completa siguiendo la lógica de la entrega y el perdón<sup>6</sup>. La «ciudad del hombre» no se promueve solo con relaciones de derechos y deberes sino, antes y más aún, con relaciones de gratuidad, de misericordia y de comunión. La caridad manifiesta siempre el amor de Dios también en las relaciones humanas, otorgando valor teológico y salvífico a todo compromiso por la justicia en el mundo.

Pues bien, la convicción de que “la caridad exige la justicia, el reconocimiento y el respeto de los legítimos derechos de las personas” no solo tiene aplicación en la sociedad civil sino también, y sobre todo, en la Iglesia. Así lo manifiestan las tres intervenciones que se presentan a continuación.

## **2. Fue Juez relator en una sentencia definitiva del Tribunal supremo de la Signatura apostólica (en 1984)**

El 14 de noviembre de 1983 el papa S. Juan Pablo II nombró miembro del supremo Tribunal de la Signatura apostólica al cardenal Joseph Ratzinger<sup>7</sup>. En el año siguiente, el purpurado intervino como juez relator en una causa de contencioso administrativo<sup>8</sup>, cuyo recurso había sido interpuesto ante la Signatura apostólica el 9 de febrero de 1979 y, posteriormente, el 15 de enero de 1981, había sido admitido a la deliberación del Colegio de jueces, mientras que la formulación de las cuestiones a las que debía responder el Tribunal había sido fijada el 9 de marzo de 1982. A petición del recurrente, y gracias a la concesión especial otorgada por el Romano Pontífice a través de la Secretaría de Estado, la sentencia también debía pronunciarse, en ese caso, sobre la justicia de la decisión del dicasterio y no solo acerca de la violación de la ley.

El objeto del recurso contencioso administrativo fue el acto administrativo de la S. Congregación para la educación católica que, el 10 de enero de 1979, había confirmado el decreto dictado el 19 de enero de 1976 por el gran canciller de una universidad pontificia, que, a su vez, había privado de su cátedra al recurrente, profesor en esa universidad, ya que lo consideraba culpable de

<sup>4</sup> Cf. S. PABLO VI, Carta encíclica *Populorum progressio* (26 de marzo de 1967), n. 22, AAS 59 (1967), p. 268; CONCILIO VATICANO II, Const. past. *Gaudium et spes*, sobre la Iglesia en el mundo actual, n. 69, AAS 58 (1966), pp. 1090-1092.

<sup>5</sup> S. PABLO VI, *Homilía para la «Jornada del desarrollo»* (23 de agosto de 1968), AAS 60 (1968), pp. 626-627.

<sup>6</sup> Cf. S. JUAN PABLO II, *Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz 2002* (8 de diciembre de 2001), AAS 94 (2002), pp. 132-140.

<sup>7</sup> AAS 76 (1984), p. 65.

<sup>8</sup> Sobre el recurso contencioso administrativo y su lugar dentro de la justicia administrativa en la Iglesia, cf., por ejemplo, V. DE PAOLIS, *Il contenzioso amministrativo. Via amministrativa e via giudiziale. Controllo di merito e controllo di legittimità*, en *Periodica* 97 (2008), 455-505. Para familiarizarse con el tema, puede ser útil conocer la decisión de contencioso administrativo publicada en el primer número de esta revista: TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, sentencia definitiva, *remotionis a munere et designationis commissarii*, 30 de abril de 2005, prot. n. 34864/03 CA, *coram* Vallini, en «Forum Canonicum» 1 (2006), pp. 157-168 y S. A. OURIVES MARQUES, *Contencioso com a Santa Casa da Misericórdia de Montargil. Comentário aos textos*, en «Forum Canonicum» 1 (2006), pp. 169-171.

plagio. La infracción se había producido cuando el citado profesor publicó como propios algunos apuntes para uso de sus alumnos que contenían partes escritas por otros autores sin que constara esa circunstancia. Tras el proceso a que dio lugar, que se había prolongado durante más de cinco años, la Signatura apostólica constató que el dicasterio había violado la ley, tanto en el procedimiento como en la decisión<sup>9</sup>, y, además, declaró que había sido injusta la decisión del dicasterio de confirmar el decreto de remoción del profesor<sup>10</sup>.

Para llegar a esas conclusiones, entre otras cosas, los jueces habían tenido en cuenta que el tipo de infracción conocido como plagio no se podía aplicar a unas notas para el mero uso de los estudiantes, y que, por otro lado, ni siquiera se podía afirmar que estas notas fueran un título de mérito para la atribución de una cátedra, razón por la cual el comportamiento censurable e incorrecto del profesor no podía constituir motivo suficiente para la exoneración de su encargo docente, decretada por el gran canciller. El tribunal, por tanto, realizó un análisis acerca del concepto de plagio y sobre el tipo de publicaciones requeridas para obtener las cátedras universitarias que debería haber sido llevado a cabo, en primer lugar, por los órganos rectores de la universidad y, subsidiariamente, por el dicasterio al resolver el recurso interpuesto por el profesor.

La sentencia afirmaba que, después de considerar la tradición académica, se había valorado que la medida adoptada por las autoridades de la universidad, y posteriormente confirmada por la Congregación para la educación católica, había excedido la debida proporción de la justicia, por lo que debía considerarse injusta.

Al final, la sentencia se pronunciaba también por el resarcimiento del daño en favor del actor. Los jueces, sin embargo, añadieron que, en lo que respecta a la reparación del daño, la Signatura apostólica no era competente para determinar el tipo de daño y el resarcimiento, agregando que de ello deberían encargarse los órganos competentes de la Santa Sede<sup>11</sup>.

No cabe duda de que esta sentencia marcó un hito en el desarrollo del amparo judicial en el ámbito administrativo de la Iglesia.

Entre otras aportaciones, definió aún más el alcance del derecho de defensa en el procedimiento administrativo, reiterando que debe tutelarse siempre, en cada etapa y tipo de juicio, pero también en las resoluciones administrativas susceptibles de causar perjuicios a determinados administrados; al mismo tiempo, acogió jurisprudencialmente la reparación de los daños causados por un acto administrativo ilegal, cuatro años antes de la publicación de la constitución ap. *Pastor*

<sup>9</sup> “Constare de violatione legis sive in procedendo sive in decernendo relate ad actum S. Congregationis pro Institutione Catholica diei 10 ianuarii 1979”, vid. TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, sentencia definitiva, *dimissionis a munere docendi*, 27 de octubre de 1984, prot. n. 10997/76 CA, *coram* Ratzinger, en «Il Diritto ecclesiastico» 96 (1985), II, pp. 260-270; publicada de nuevo más tarde, con la traducción a la lengua inglesa, por W. DANIEL [ed.], *Ministerium Iustitiae. Jurisprudence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura. Official Latin with English Translation*, Montréal 2011, pp. 535-567. Entre las decisiones de contencioso administrativo que se publican en el citado volumen editado por el prof. W. Daniel, cabe señalar otras dos en las que participó como juez miembro del tribunal colegiado el cardenal Ratzinger, aunque sin ser el ponente: se trata de la sentencia definitiva, *dimissionis*, 20 de enero de 1986, prot. n. 17156/85 CA, *coram* Sabattani (también afirmativa), pp. 111-136, y del decreto definitivo, *dimissionis*, 26 de abril de 1986, prot. n. 17083/85 CA, *coram* Sabattani (negativo), pp. 140-157.

<sup>10</sup> “Decretum dimissionis R. P. X. Y. a munere docendi ex parte S. Congregationis pro Institutione Catholica, confirmans decisionem Magni Cancellarii Universitatis K. diei 19 ianuarii 1976, iniustum esse”, *ibidem*.

<sup>11</sup> A la cuestión formulada en tercer lugar “(...) An damnis recurrens sarcendus sit et an hoc Supremum Tribunal competens sit ad quaestionem solvendam de refectione damnorum”, el Colegio de Jueces respondió: “*Affirmative*, et iuxta modum. Modus autem est quod de re videant competentia Officia Sanctae Sedis”, *ibidem*.

*bonus*, que, en el art. 123 § 2, prevé la posibilidad de una decisión del Tribunal respecto a ese tipo de acción<sup>12</sup>.

Se trató, así mismo, de la primera sentencia definitiva de la Signatura apostólica de contencioso administrativo que fue publicada tras la promulgación del Código de Derecho canónico de 1983<sup>13</sup>, con un intervalo de tiempo relativamente breve entre la emanación de la sentencia y su publicación en una revista<sup>14</sup>.

Además, no puede ignorarse la fuerte autoridad de la sentencia cuyo juez ponente demostró, también en esta ocasión, que el lema episcopal que había escogido, *Cooperatores Veritatis*, era plenamente adecuado a su comprensión del ministerio eclesial<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> S. JUAN PABLO II, Const. ap. *Pastor bonus*, (28 de junio de 1988), AAS 80 (1988), pp. 841-924, art. 123 §§ 1 y 2: “§ 1. Praeterea cognoscit de recursibus, intra terminum peremptorium triginta dierum utilium interpositis, adversus actus administrativos singulares sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos, quoties contendatur num actus impugnatus legem aliquam in decernendo vel in procedendo violaverit. § 2. In his casibus, praeter iudicium de illegitimitate, cognoscere etiam potest, si recurrens id postulet, de reparatione damnorum actu illegitimo illatorum”. Cf. G. P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall’atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, en AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 193-194. Para un ejemplo de sentencia de contencioso administrativo que, siendo ya vigente la Const. ap. *Pastor bonus*, ha acogido la acción de resarcimiento de daños, cf. TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, sentencia definitiva, *iurium*, prot. n. 29240/98 CA, *coram* Pompedda (afirmativa), en «Ius Ecclesiae» 30 (2018), pp. 593-613, y el comentario que la acompaña (J. MIÑAMBRES, *Diritto al sostentamento e diritto all’ intimità dei chierici diocesani*, en «Ius Ecclesiae» 30 [2018], pp. 613-623).

<sup>13</sup> Cf. G. P. MONTINI, *Conspectus decisionum quae a Supremo Signaturae Apostolicae Tribunali in ambitu contentioso administrativo ad anno 1968 ad annum 2012 latae atque publici iuris factae sunt*, en «Periodica» 103 (2014) pp. 27-66; específicamente en la p. 43.

<sup>14</sup> Cabría pensar que la publicación fuera parte del acuerdo al que se llegó entre las partes al determinar el resarcimiento: la necesidad de alcanzar tal acuerdo fue decretada por la Signatura Apostólica con posterioridad a la sentencia del 27 de octubre de 1984: vid. TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA, *Decreto del Colegio de Jueces*, del 1 de junio de 1985, en «Il Diritto ecclesiastico» 96 (1985), II, pp. 260-270, p. 261 en nota, que declaró que el órgano competente a la que se refería la respuesta a la tercera cuestión formulada en la sentencia de 27 de octubre “esse hoc ipsum Supremum Tribunal Signaturae Apostolicae. Ideo hoc Supremum Tribunal decernit Rev. dum XY restituendum esse in munere docendi (...), nisi alia aequa solutio concorditer inter partes invenitur”. Acerca de estas decisiones de la Signatura apostólica (del 27 de octubre de 1984 y del 1 de junio de 1985) cf., por ejemplo, en el volumen de E. BAURA, J. CANOSA (eds.), *La giustizia nell’attività amministrativa della Chiesa*, Milán 2006, las referencias de E. BAURA, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, p. 54; J. LLOBELL, *Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo*, p. 270; F. DANEELS, *Il contenzioso-amministrativo nella prassi*, p. 308; C. GULLO, *La prova nel contenzioso amministrativo*, p. 373; G.P. MONTINI, *L’esecuzione delle pronunce giudiziali della Segnatura Apostolica nel contenzioso amministrativo*, p. 394. Cf., además, J. LLOBELL, *Il «petitum» e la «causa petendi» nel ricorso contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della Cost. ap. «Pastor bonus»*, en «Ius Ecclesiae», 3 (1991), pp. 119-150, específicamente, pp. 146-148; G. P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall’atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, cit., p. 194, P. HAYWARD, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the «Sectio altera» of the Apostolic Signatura to award damages*, en «Ius Ecclesiae» 5 (1993), pp. 643-673, específicamente, pp. 664-665, y B. SERRA, *Arbitrium et aequitas nel diritto amministrativo canonico*, Nápoles 2007, pp.163, 173, 184, 188, 310.

<sup>15</sup> “Egli, che ha insegnato prima teologia fondamentale e poi teologia dogmatica, ha un approccio ai problemi dove la penetrazione teoretica e filosofica si colloca dentro a una prospettiva che è anzi tutto storica e concreta” (C. RUINI, *Verità di Dio e verità dell’uomo. Benedetto XVI e le grandi domande del nostro tempo*, Siena 2007, p. 16). No se puede separar el servicio a la verdad de Joseph Ratzinger/Benedicto XVI de su valentía para defenderla: pienso que se pueden referir a él las palabras siguientes de G. P. MONTINI, *Il risarcimento del danno provocato dall’atto amministrativo illegittimo e la competenza del supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, Città del Vaticano 1991, pp. 193-194, donde el autor observa: «sul piano decisionale la riparazione dei danni di un atto amministrativo illegittimo permette di attingere direttamente la questione di fondo che ha dato origine alla *contentio*, rivelando così un’ impostazione soggettiva più che oggettiva della Giustizia Amministrativa. Ciò dipenderà naturalmente dal coraggio e dalla tendenza della giurisprudenza nell’interpretare la competenza per danni».

### 3. Durante su Ministerio petrino, fue promulgada la Ley propia del Tribunal supremo de la Signatura apostólica (en 2008).

Elegido Papa el 19 de abril de 2005, Joseph Ratzinger pasó a ser Benedicto XVI. Un sector de su ministerio petrino se recondujo a la actividad legislativa<sup>16</sup>. Y en este ámbito, análogamente a cuanto había ocurrido en su participación como juez relator en el proceso contencioso administrativo aludido anteriormente, sucedió algo similar en relación con la promulgación de ley de la Signatura apostólica, en el sentido de que a él correspondió concluir un trabajo iniciado tiempo atrás. Si en el primer caso, una causa contencioso-administrativa que se prolongaba desde hacía cinco años, fue terminada en unos meses desde que intervino el cardenal Ratzinger, en el segundo caso, el cometido arduo que se estaba realizando desde hacía treinta y siete años, se culminó en tres años desde que Benedicto XVI inició el ministerio petrino.

En efecto, Pablo VI había promulgado el 15 de agosto de 1967 la Constitución Apostólica *Regimini Ecclesiae Universae* donde, en el art. 106, atribuyó a la segunda sección de la Signatura apostólica la competencia para juzgar los contrastes surgidos por un acto de potestad administrativa eclesiástica y presentados a través de un recurso o apelación contra la decisión del dicasterio competente, cada vez que se discutiera si el acto en sí hubiese violado o no la ley.

La misma constitución apostólica, en el art. 108 establecía que la Signatura apostólica “se rige por una ley propia”. Unos meses más tarde, el 23 de marzo de 1968, el mismo Pontífice, aprobó unas “Normas especiales del Tribunal supremo de la Signatura apostólica”, que, sin ser todavía la ley propia, debían servir como ordenación *ad experimentum*, es decir, provisional, mientras se elaboraba la ley<sup>17</sup>.

Pues bien, por diversas circunstancias, esas normas, que inicialmente iban a tener una vigencia de tres años, se convirtieron durante ocho lustros en la referencia normativa para el contencioso administrativo en la Iglesia, mientras se esperaba la promulgación de la ley peculiar, que, de nuevo, fue prevista por la Constitución apostólica *Pastor bonus* de 1988, en su artículo 125<sup>18</sup>. Finalmente, en 2008, fue promulgada por Benedicto XVI la *Ley propia del Tribunal de la Signatura apostólica* mediante la carta apostólica *motu proprio data* “*Antiqua ordinatione*”, del 21 de junio de ese año<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> M. FERRARESI, C. E. VARALDA (eds.), *Benedetto XVI legislatore*, Siena, 2012.

<sup>17</sup> *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae post Constitutionem Apostolicam Pauli PP. VI regimini Ecclesiae Universae*, Ciudad del Vaticano, 1968.

<sup>18</sup> “Signatura Apostolica lege propria regitur” (S. JUAN PABLO II, Const. ap. *Pastor bonus*, cit., art. 125). La *Ley propia del Tribunal supremo de la Signatura Apostólica*, fue promulgada por Benedicto XVI el 21 de junio de 2008 mediante el *motu proprio Antiqua ordinatione*, publicado en *Acta Apostolicae Sedis* del 1 de agosto de 2008 (AAS 100 [2008], pp. 513-538). Para una traducción a la lengua portuguesa, «Forum Canonicum» 8 (2013), pp. 117-147. Acerca de los motivos de la larga gestación de la ley para la Signatura Apostólica, cf. M.R. DE OLIVEIRA, *O Supremo Tribunal da Assinatura Apostólica e a sua nova Lex propria*, en «Forum Canonicum» 8 (2013), pp. 93-116 y, específicamente, las pp. 106-108; también F. DANEELS, *La nuova lex propria del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, en «L'Osservatore Romano», 24 diciembre 2008, p. 7 y A. VALLINI, *Dalle Normae speciales alla Lex propria*, en P. A. BONNET, C. GULLO (eds.), *La Lex propria del S. T. della Segnatura Apostolica*, Ciudad del Vaticano 2010, pp. 57-76.

<sup>19</sup> Además de las aportaciones citadas en la nota anterior, cf. otros trabajos que comentan la ley de la Signatura (y que ponen de manifiesto el interés suscitado por esta norma, pacientemente esperada), como por ejemplo, N. SCHÖCH, *Presentación de la Ley propia del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica*, en «Anuario Argentino de Derecho Canónico» 15 (2008), pp. 203-227; S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica*

Es evidente que en la decisión de emanar esta norma contó no solo la conclusión de un cuidadoso trabajo de preparación sino también, y de manera determinante, la voluntad del Pontífice de dotar a la Iglesia del instrumento legislativo adecuado para ese sector de la actividad jurídica eclesial<sup>20</sup>.

Benedicto XVI manifestó también en esta ocasión su plena confianza en la actividad desarrollada por este tribunal e, implícitamente, en la función judicial que lleva a cabo para el bien de todo el Pueblo de Dios y, más en general, en la justicia administrativa en la Iglesia.

#### **4. Durante su Ministerio petrino, pronunció un discurso dirigido a los miembros del Tribunal supremo de la Signatura apostólica (en 2011).**

En el discurso del 4 de febrero de 2011<sup>21</sup>, con ocasión de una reunión plenaria de la Signatura apostólica, Benedicto XVI se dirigió a ese dicasterio de la Curia romana, que colabora con el Pontífice

---

*secondo la Lex propria*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica [www.statoechiese.it]» abril 2009; J. MIRAS, J. CANOSA, E. BAURA, *Compendio di Diritto amministrativo canonico*, Roma 2009<sup>2</sup>, pp. 367-397; J. LLOBELL, *La nuova «lex propria» della Segnatura Apostolica e i principi del processo canonico*, en «Ius Ecclesiae» 21 (2009), pp. 460-477; IDEM, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova Lex propria della Segnatura Apostolica*, en G. DALLA TORRE, C. MIRABELLI (eds.), *Le sfide del diritto. Scritti in onore del cardinale Agostino Vallini*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 367-383; P. MALECHA, «*Lex propria» Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej* (La «Lex propria» del Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica), en J. WROCEŃSKI, J. KRAJCZYŃSKI (eds.), *Finis legis Christus. Księga pamiątkowa dedykowana ks. profesorowi Wojciechowi Góralskiemu z okazji 70 urodzin (Finis legis Christus. Estudios en honor del prof. Wojciech Góralski con ocasión del 70º cumpleaños)*, vol. I, Varsovia 2009, pp. 565-585; W. L. DANIEL, *The power of governance enjoyed by the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura with historical antecedents*, en «Ius Ecclesiae» 21 (2009), 631-652; C.-M. FABRIS, *L'esecuzione della sentenza nella nuova Lex propria della Segnatura Apostolica*, en «Ephemerides Iuris Canonici» 50 (2010), pp. 299-311; J. I. ARRIETA, *La legge propria della Segnatura Apostolica*, en M. BLANCO, B. CASTILLO, J. A. FUENTES, M. SÁNCHEZ LASHERAS (eds.), *Ius et iura. Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, Granada 2010, pp. 61-75; R. ROMÁN SÁNCHEZ, *Notas fundamentales de la nueva Ley del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica*, en «Revista Española de Derecho Canónico» 67 (2010), pp. 221-253; M. GANARIN, *Lineamenti del rinnovato processo contenzioso amministrativo ecclesiale. Commento al m.p. Antiqua ordinatione di Benedetto XVI*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica [www.statoechiese.it]» primera parte, julio 2011, y segunda parte, septiembre 2011; R. L. BURKE, *Presentazione della legge propria della Segnatura Apostolica*, en M. DEL POZZO, J. LLOBELL, J. MIÑAMBRES (eds.), *Norme procedurali canoniche commentate*, Roma 2013, pp. 30-34; H. M. JAGODZIŃSKI, *Zarys historii Najwyższego Trybunału Sygnatury Apostolskiej* (Un resumen de la historia del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica), Kielce 2013.

<sup>20</sup> Así lo refleja el siguiente fragmento de la entrevista al card. Agostino Vallini, entonces Prefecto de la Signatura Apostólica, publicada en la revista *30 días*, en el número de junio/julio de 2008 ([http://www.30giorni.it/articoli\\_id\\_18752\\_16.htm](http://www.30giorni.it/articoli_id_18752_16.htm)), en la que el cardenal Vallini refiere: “El pasado 21 de junio (...) fui recibido por el Santo Padre Benedicto XVI con motivo de una audiencia que me concedió por otro motivo, muy importante. Fui llamado, en efecto, porque el Santo Padre ha aprobado la nueva *Lex propria* de la Signatura apostólica, reformada a la luz del nuevo Código de Derecho Canónico, de la Constitución apostólica *Pastor bonus* y del nuevo Reglamento general de la Curia romana. Esta nueva ley, que disciplina el procedimiento del Tribunal Supremo, había sido aprobada definitivamente por la reunión plenaria de nuestro dicasterio el pasado noviembre y yo se la había entregado al Santo Padre para que, después de un atento examen, diera su aprobación para que se promulgara. Cosa que ocurrió el 21 de junio”.

<sup>21</sup> BENEDICTO XVI, *Discurso a los participantes en la Reunión plenaria del Tribunal supremo de la Signatura apostólica* (4 de febrero de 2011), AAS 103 (2011), p. 118. Salvo error de quien escribe, se trata del primer discurso de un pontífice a la reunión plenaria del Tribunal supremo de la Signatura apostólica (al menos, después de la celebración del Concilio Vaticano II). Con posterioridad a la alocución de Benedicto XVI, el Papa Francisco ha dirigido un discurso a los participantes en la plenaria del Tribunal supremo de la Signatura apostólica, el 8 de noviembre de 2013 (AAS 105 [2013], pp. 1152-1153), en el que ha tratado principalmente de la función del defensor del vínculo en los procesos canónicos.

no solo en el ejercicio supremo de la función judicial sino también para otros aspectos de la misión de gobierno universal de la Iglesia que se refieren a la administración de la justicia.

En esa alocución, el Papa remarcó la importancia que entraña la supervisión de la recta administración de la justicia en la Iglesia que lleva a cabo el Tribunal supremo de la Signatura apostólica, función a la que describió como “una obra coordinada y paciente, destinada sobre todo a proveer a los fieles una administración correcta de la justicia, rápida y eficiente”. En este mismo ámbito, hizo hincapié de manera particular en la tutela de la recta jurisprudencia realizada por la Signatura, “una acción que, en coordinación con el Tribunal de la Rota romana (cf. Const. ap. *Pastor bonus*, art. 126), es providencial para la Iglesia”.

A continuación, el Papa trató del tema que se aborda en estas páginas, esto es, la justicia administrativa, actividad que el Pontífice presentó como “un servicio de vital importancia” a la vez que “ofrecimiento de un lugar de diálogo y de restablecimiento de la comunión de la Iglesia”.

Frente a la fractura de la comunión en la Iglesia que supone la injusticia, el Papa afirmó que “se la debe afrontar ante todo con las armas espirituales de la oración, la caridad, el perdón y la penitencia”, y añadió que, en algunos casos, será oportuno e incluso necesario oponerse a la injusticia con los instrumentos procesales. El Papa definió los instrumentos procesales como “lugares de diálogo, que a veces llevan a la concordia y a la reconciliación”.

Querría detenerme brevemente en dos conceptos desarrollados por el Papa: el primero es el valor dado a la concordia y la reconciliación; el segundo es la indispensabilidad de las exigencias de la justicia<sup>22</sup>.

a. El valor dado a las soluciones concordadas y a la conciliación.

Benedicto XVI citó el primer párrafo del can. 1733 CIC<sup>23</sup> como punto de referencia, y agregó que, cuando no sea posible resolver de manera pacífica la disputa entre el recurrente y la autoridad, se debe utilizar la solución judicial.

Como es sabido, el can. 1733 CIC no tiene precedentes en el CIC de 1917, ya que es un canon relacionado con la legislación sobre recursos contra los actos administrativos y, en el CIC de 1983, el tema de los actos administrativos singulares es innovador con respecto al CIC anterior<sup>24</sup>. Por lo tanto, también el can. 1733 está enmarcado en la novedad formulada por el séptimo principio directivo para la reforma del *Codex Iuris Canonici* aprobado por la asamblea general del Sínodo de los Obispos en 1967. Creo que es útil mencionarlo aquí, al menos una parte, ya que ofrece un marco para la conexión con el Concilio Vaticano II, porque los principios para la reforma del CIC, en cierto sentido,

---

<sup>22</sup> Para disponer de un mayor contexto acerca de temas jurídicos tratados por Benedicto XVI, cf. M. CARTABIA, A. SIMONCINI (eds.), *La legge di re Salomone. Ragione e diritto nei discorsi di Benedetto XVI*, Milán 2013 y M. DEL POZZO, *Il magistero di Benedetto XVI ai giuristi*, cit.

<sup>23</sup> Can. 1733 § 1. “Es muy de desear que, cuando alguien se considere perjudicado por un decreto, se evite el conflicto entre el mismo y el autor del decreto, y que se procure llegar de común acuerdo a una solución equitativa, acudiendo incluso a la mediación y al empeño de personas prudentes, de manera que la controversia se eluda o se dirima por un medio idóneo.”

<sup>24</sup> Cf. J. CORSO, *I modi per evitare il giudizio amministrativo*, en AA. VV., *La giustizia amministrativa nella Chiesa*, cit., pp. 42-49; L. MARTÍN RUIZ DE GAUNA, *La conciliación en el ámbito del recurso jerárquico. El canon 1733 del “Codex Iuris Canonici”*, Roma 2012 y K. MARTENS, *Conciliación*, en J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO (eds.), *Diccionario General de Derecho Canónico*, Cizur Menor 2012, vol. II, pp. 350-352.

fueron la traducción jurídica del Concilio<sup>25</sup>: “deben ser reconocidos los derechos subjetivos propiamente dichos sin los cuales es difícil concebir un orden jurídico de la sociedad. Por lo tanto, es necesario proclamar en el derecho canónico que el principio de protección jurídica debe aplicarse por igual a los superiores y los súbditos, de modo que desaparezca por completo toda sospecha de arbitrariedad en la administración eclesiástica. Este propósito solo puede lograrse a través de una sabia disposición legal de los recursos, de modo que cualquier persona que considere lesionado su derecho por la instancia inferior pueda ampararlo efectivamente en la instancia superior. Si bien las apelaciones judiciales parecen suficientemente reguladas de acuerdo con las exigencias de justicia en el CIC [se está refiriendo al CIC de 1917], la opinión común de los canonistas considera que, en cambio, los recursos administrativos, en la praxis eclesiástica y en la administración de justicia están notoriamente ausentes [...]”<sup>26</sup>. Considero útil completar el marco de referencia con dos cánones de alcance constitucional, como son el can. 209 CIC, que en el §1 establece que “los fieles están obligados a preservar siempre la comunión con la Iglesia”, así como el § 2 del can. 212, cuando afirma que “los fieles tienen derecho a manifestar a los pastores de la Iglesia sus propias necesidades, especialmente las espirituales, y sus propios deseos”.

Las controversias que son objeto de la actividad de la Signatura en el contencioso administrativo, ven el contraste entre las autoridades ejecutivas (dicasterios de la Curia romana) y los administrados, ocasionado por un acto administrativo singular. Es necesario prever todos los medios aptos para resolver este tipo de litigios sin deteriorar la comunión. De aquí surge la importancia del diálogo para llegar a soluciones equitativas. Este medio se ve favorecido por la aplicación del can. 1733 CIC y también del can. 1446 § 1 CIC cuando afirma: “Todos los fieles, y en primer lugar los Obispos, han de procurar con diligencia que, sin perjuicio de la justicia, se eviten en lo posible los litigios en el pueblo de Dios y se arreglen pacíficamente cuanto antes”. Se puede hablar, por lo tanto, de un principio jurídico configurable como *favor conciliationis*<sup>27</sup>. De hecho, cuando se da una divergencia entre la autoridad ejecutiva que emite un acto administrativo y un administrado, es decir, el sujeto pasivo que se considera afectado por la disposición, existen dos sistemas válidos para proteger la comunión: encontrar el acuerdo entre las personas interesadas mediante soluciones pacíficas<sup>28</sup> o resolver la controversia a través de un órgano público competente, dotado de poder ejecutivo o judicial. El *favor conciliationis* indica que el primero de estos sistemas es preferible, pero no por ello el segundo debe ser descartado o silenciado en la práctica, como si fuera un medio extraordinario o moralmente reprehensible.

#### b. La indispensabilidad de las exigencias de la justicia.

Benedicto XVI enfatizó en el discurso la necesidad, y la consiguiente no dispensabilidad, de las exigencias de justicia, para mantener la comunión: “El arduo restablecimiento de la justicia está destinado a reconstruir relaciones justas y ordenadas entre los fieles, así como entre ellos y la autoridad eclesiástica. De hecho, la paz interior y la voluntariosa colaboración de los fieles en la misión de la Iglesia brotan de la restablecida conciencia de realizar plenamente la propia vocación.

<sup>25</sup> Cf. J. CANOSA (ed.), *I principi per la revisione del Codice di diritto canonico. La ricezione giuridica del Concilio*, Milán 2000.

<sup>26</sup> Traducción al español de una parte del texto del 7º Principio, ASAMBLEA GENERAL DEL SÍNODO DE LOS OBISPOS, *Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant* (7 de octubre de 1967), en «Communications» 1 (1969), p. 83.

<sup>27</sup> Sobre el *favor conciliationis*, cf. F. LANCELLOTTI, *Conciliazione delle parti* en *Enciclopedia del diritto*, Milán 1961, vol. VIII, pp. 397-419.

<sup>28</sup> La doctrina identifica tres características de todo buen acuerdo, que debe ser pacífico, rápido y justo (cf. E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona 1993, p. 433).

La justicia, que la Iglesia busca a través del proceso contencioso administrativo, puede considerarse como inicio, exigencia mínima y a la vez expectativa de caridad, indispensable y al mismo tiempo insuficiente, si se compara con la caridad de la que vive la Iglesia. Sin embargo, el pueblo de Dios peregrino en la tierra no podrá realizar su identidad como comunidad de amor si en su seno no se respetan las exigencias de la justicia<sup>29</sup>. No es necesario añadir mucho, porque las palabras del Papa están cargadas de significado, pero como recapitulación, se puede concluir que aunque la justicia por sí sola no alcance a procurar el verdadero bien para las personas, es, ciertamente, el primer paso hacia la caridad y no se puede prescindir de ella, como tampoco se pueden ignorar en la Iglesia “in terris” los instrumentos jurídicos procesales, cuando realmente son justos. En este sentido, cabría destacar la mención no casual que el Pontífice hace en su discurso a la motivación de la decisión judicial en relación con la comunión en la Iglesia. Todo esto, entre otras cosas, confirma la importancia del séptimo principio para la reforma del CIC y de toda la reflexión de la doctrina sobre la eclesialidad del proceso canónico<sup>30</sup>.

## 5. A modo de conclusión

La existencia de la protección jurisdiccional es necesaria para la resolución de todos los litigios, incluso para aquellos que terminan de otras maneras. Esta fue una de las indicaciones del séptimo principio de la reforma del *Codex Iuris Canonici* anterior y mantiene aún su vigencia en la actualidad.

Más de cincuenta años de experiencia de la justicia administrativa han demostrado que la protección jurisdiccional es sobre todo útil para la vida eclesial corriente porque estimula el buen gobierno, el cuidado, la responsabilidad y la imparcialidad en el desempeño de la función administrativa eclesial, el respeto por las personas, por su dignidad y, en particular, por el reconocimiento de los derechos de los fieles.

A la vez, está claro que la Signatura Apostólica, al ser un tribunal, no procede – en el contencioso administrativo – de la misma manera que el superior jerárquico intervendría en el recurso administrativo. El tribunal, en este caso, juzga exclusivamente sobre la violación de la ley, indicada por el recurrente para que el recurso sea admitido. Cabe preguntarse qué tipo de decisiones puede esperar el recurrente por parte del tribunal administrativo.

En el Derecho comparado es posible distinguir entre los sistemas que prevén recursos de mera legitimidad, en los cuales el tribunal se limita a invalidar el acto administrativo si encuentra ilegalidad, y los sistemas que ofrecen recursos de jurisdicción plena, en los cuales el tribunal puede juzgar sobre el fondo el caso que es presentado. En el primer supuesto, se busca sobre todo proteger el orden vigente mientras que, en el segundo, se pretende principalmente restaurar las situaciones legales subjetivas que han sido afectadas por un acto administrativo contrario a la ley. Mientras que los primeros son conocidos como sistemas objetivos, los últimos son llamados sistemas subjetivos<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> BENEDICTO XVI, *Discurso a los participantes en la Reunión plenaria del Tribunal supremo de la Signatura apostólica* (4 de febrero de 2011), cit.

<sup>30</sup> Cf., por ejemplo, J. LLOBELL, *La tutela giudiziale dei diritti nella Chiesa. Il processo può essere cristiano?*, en PONTIFICIA UNIVERSITÀ DELLA SANTA CROCE, *Inaugurazione dell'anno accademico 2004-05*, Roma 2004, pp. 103-123, y en J. J. CONN, L. SABBARESE (eds.), *«Iustitia in caritate»*. *Miscellanea di studi in onore di Velasio De Paolis*, Ciudad del Vaticano, 2005, pp. 507-522.

<sup>31</sup> Cf. por ejemplo, M. C. ROMANO, *Ordinamento amministrativo europeo, situazioni protette e oggetto del sindacato giurisdizionale. Tra Corte di giustizia e Corti nazionali*, en «Diritto Amministrativo» 22 (2014), pp. 101-216 y B. MARCHETTI, *Il giudice amministrativo tra tutela soggettiva e oggettiva: riflessioni di diritto comparato*, en «Diritto Processuale Amministrativo» 32 (2014), pp. 74-106.

No parece que, de acuerdo con la ley canónica actual, el recurso contencioso administrativo canónico pueda ser clasificado como un recurso de mera legitimidad.

En cambio, parece que se trata de recurso de jurisdicción plena, que si, por un lado, encuentra limitados los motivos de la reclamación y la posición del tribunal, dado que solo puede juzgar la legitimidad del acto administrativo sin poder tomar medidas administrativas de gobierno, por otra parte, apreciará una violación de la ley si, como consecuencia del incumplimiento de una norma relacionada con el procedimiento o la decisión de un acto administrativo concreto, ha derivado para el recurrente una carga o perjuicio que no se ajusta a la ley, aunque pudiera ser alegado un cumplimiento normativo formal.

Llegar a ese objetivo no fue fácil y se plantearon algunas dudas en el itinerario. De hecho, las etapas que marcaron el progreso hacia un sistema administrativo canónico contencioso de protección judicial de acuerdo con la intención establecida en los principios rectores sexto y séptimo para la reforma del Código, es decir, un recurso jurisdiccional completo, fueron numerosas y, la mayor parte de ellas, complejas. Entre ellas, la Const. ap. *Pastor bonus* representó un paso extremadamente importante puesto que el § 2 de su art. 123 establece que la Signatura apostólica, “además del juicio de ilegitimidad, también puede juzgar, si el demandante lo solicita, sobre la reparación de los daños causados por el acto ilegítimo”. De esa frase se deriva que la decisión de la Signatura apostólica no debe limitarse a la mera verificación de la legalidad formal, sino que puede ser más amplia, para permitir el juicio sobre la responsabilidad de la administración eclesiástica. Para evaluar la ilegitimidad de la lesión, capaz de dar lugar a una indemnización por daños y perjuicios, la Signatura no puede prescindir del juicio sobre los derechos y otras situaciones jurídicas en juego y, aunque sea de forma implícita, reconocerlos. Con esta operación, el juez, en el ejercicio de la tutela judicial, permanece en su propia esfera de acción porque no está evaluando razones de oportunidad, sino razones de legitimidad estricta.

Es un deber reconocer que, en gran medida, el arquitecto del cambio fue el Tribunal de la Signatura Apostólica a través de su jurisprudencia y en este aspecto, la sentencia *coram* Ratzinger del 27 de octubre de 1984 jugó un papel importante. Pero también ha resultado determinante la promulgación de la *Ley propia del Tribunal de la Signatura apostólica* por la autoridad de Benedicto XVI, que ha confirmado la línea en favor de la jurisdicción plena, sin alterar la naturaleza de recurso de legalidad<sup>32</sup>. Y, sin duda, el discurso del mismo Pontífice dirigido a los miembros de la Signatura apostólica, reforzó el convencimiento de que la justicia administrativa eclesial presta un verdadero servicio al Pueblo de Dios.

Si la formación de Joseph Ratzinger/Benedicto XVI hubiera sido la propia de un canonista probablemente no llamaría tanto la atención su comprobada confianza en la justicia administrativa en la Iglesia. En el fondo late su c<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cf. S. BERLINGÒ, *La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la Lex propria*, cit.

<sup>33</sup> Como punto de referencia en lo que atañe a la evolución de la justicia administrativa en el ámbito estatal, visto desde la perspectiva de la búsqueda de la verdad por parte del juez, cf. C. FRANCHINI, *Il giudice amministrativo e la ricerca della "Verità"* en G. DALLA TORRE, C. MIRABELLI (eds.), *Le trasformazioni del Diritto amministrativo canonico*, in *Verità e metodo in giurisprudenza. Scritti in onore di S. Em. Card. Agostino Vallini*, Ciudad del Vaticano 2014, pp. 279-284. Sobre el servicio a la verdad prestado por J. Ratzinger, cf. F. D'AGOSTINO, *Un magistero per i giuristi. Riflessioni sugli insegnamenti di Benedetto XVI*, Cinisello Balsamo 2011, quien afirma: “Quello di Joseph Ratzinger è stato il coraggio – non frequente tra gli intellettuali, come ben sa chi ben li conosce – di non assecondare mai opinioni correnti, di non andare alla caccia di facile popolarità, di sopportare con incredibile serenità accuse oblique e pregiudiziali, di affidare la sua causa unicamente e sempre ad un ragionamento pacato, nutrito da una basta dottrina che è rara ai nostri tempi. Il suo è stato il coraggio di lasciarsi animare esclusivamente dall'esigenza di restare al servizio della verità nelle forme e nei modi consentiti agli uomini” (p. 13).

