

Conferencias episcopales y reserva pontificia en materia de universidades católicas

José A. Giménez Rebora
2010¹

Sumario:

La potestad legislativa en la Iglesia. El caso de las Conferencias Episcopales. La reserva pontificia en materia universitaria, la autonomía y la libertad académica

En 2001 la Conferencia Episcopal Argentina dispuso la implementación de la Constitución Apostólica *Ex corde Ecclesiae* de acuerdo a lo previsto por la Santa Sede. Esa implementación obtuvo la *recognitio* de la Congregación para los Obispos y se convirtió así en un decreto general legislativo por autoridad pontificia.

Pero el decreto de la Conferencia Episcopal Argentina también incluyó cuestiones que no habían sido tratadas específicamente por la Constitución Apostólica *Ex corde Ecclesiae* o que no parecen congruentes con las razones de la reserva papal en materia de universidades católicas e interrogan sobre los alcances de la facultad de implementación y de la *recognitio* o sobre la necesidad de una norma especial que contara con la aprobación específica del Romano Pontífice.

Concretamente aludimos, por ejemplo, a temas en como el de los Institutos Superiores de ciencias religiosas no tratados en *Ex corde Ecclesiae*; el establecimiento de obligaciones a cargo de las Universidades y Facultades eclesiásticas respecto de los obispos diocesanos (art. 3 § 2); lo relativo a las subseces o extensiones y colegios universitarios (art. 5); la exigencia del consentimiento de los obispos diocesanos de las sedes principales radicadas en el extranjero (art. 5 § 1) y de los de la Iglesia particular de la Argentina donde se establecería la subsece o extensión o se proyectaran cursos de educación a distancia (art. 5 § 4); el doble orden de estatutos (eclesiástico y civil) y el sometimiento de los estatutos civiles al obispo diocesano de la sede principal (art. 6 § 2) conteniendo ciertos recaudos exigidos por el Apéndice del Decreto; la exigencia de que cada Universidad Católica o Instituto Católico de Enseñanza Superior establezca un número suficiente de profesores con dedicación especial (art. 7 § 6); el que los profesores deben jubilarse a la edad establecida por la ley civil (art.7 § 7) aunque no estuvieran en condiciones de jubilarse por otros motivos legítimos, ni en que conviniese que la institución académica contase con un

¹ Abogado y profesor consulto de la UCA.

claustró de profesores de menor edad promedio y se estableciera un doble estándar entre profesores de facultades eclesiásticas y no eclesiásticas dentro de la misma universidad por razones independientes de lo académico; las normas sobre el doctorado –tradicionales en las Universidades de la Iglesia y genéricamente contenidas en la legislación universal, pero siempre materia de su derecho y competencia propios- y la dependencia del consentimiento del Obispo Diocesano para el otorgamiento del doctorado *honoris causa* (art. 9 § 2 y 3); la obligación de cualquier Universidad o Facultad eclesiástica o católica o Instituto Católico de Enseñanza Superior de rendir cuentas al obispo diocesano (art. 10) lo que tiene una enorme significación en la vida universitaria²; el procedimiento para la remoción de cualquier docente sin distinguir entre los dedicados a materias formativas y los de materias técnicas o profesionales; el deber de incorporar en los estatutos, *principalmente*, los temas enunciados en el anexo del decreto general legislativo (art. 6 § 1) alguno de los cuales son típicos actos propios del gobierno de cada Universidad Católica cuya incorporación a los estatutos crea la competencia episcopal sobre estos temas y la del ministerio de Educación (art. 6 § 1 y Apéndice)

Consecuentemente, más allá de lo que es propio de la sana catolicidad de una universidad, del debido respeto hacia la jerarquía pontificia y episcopal, en este caso nuestros obispos, y de la abundantísima legislación y doctrina canónica al respecto, la Conferencia Episcopal por la vía de su decreto general legislativo, extendió su competencia a temas que desde el siglo XIII se había reservado Roma porque no eran diocesanos, reserva en la que insistió Juan Pablo II en *Ex corde Ecclesiae* o porque se trataba de asuntos propios de la autonomía institucional de cada universidad que, en las universidades católicas argentinas, habían sido hasta entonces decididos por ellas como los relativos a docentes, alumnos, personal administrativo, planes de estudio, carreras, departamentos, ciclos, disciplinas, obligatoriedad y asistencia a clases, seminarios y ejercitaciones, exámenes parciales y finales en cada Universidad o Instituto Católico de enseñanza superior, legitimidad de sus cuentas, etc.

² Sobre este tema algo diremos más adelante. Valga, por ahora, señalar que las universidades estatales en la Argentina (2010) ni siquiera deben rendir cuentas al Estado que las fundó o les proporciona los fondos según la ley de presupuesto. El Estado nacional no es responsable por las obligaciones que asuman las universidades nacionales y no generan perjuicios para el Tesoro Nacional lo que no obsta al régimen de auditoría que se explica por tratarse de dineros públicos.

En la Iglesia la potestad de régimen en general, que incluye a la legislativa, siempre debe ejercerse *conforme a derecho* (c 135 § 2³) y las asambleas plenarias de las Conferencias Episcopales en la Iglesia latina (c 455 § 1), que erige la Santa Sede (c 449 § 1⁴), no han sido incluidas entre los legisladores en la Iglesia⁵ con potestad propia sino vicaria en congruencia con lo dispuesto por el c 135 § 2⁶.

Asimismo, aunque el derecho canónico evolucione y sea una materia a perfeccionar o a actualizar, no es baladí recordar que en las actuales circunstancias las conferencias Episcopales son instituciones de carácter permanente que les permiten los Obispos ejercer unidos algunas funciones pastorales para promover *conforme a la norma del derecho* el mayor bien que la Iglesia le proporciona a los hombres⁷, sin perjuicio que las Iglesias particulares puedan peticionar a la Santa Sede conforme al § 2 del c 448⁸.

³ El c.135 §1 preceptúa:

“La potestad de régimen se divide en legislativa, ejecutiva y judicial. § 2. La potestad legislativa se ha de ejercer del modo prescrito por el derecho, y no puede delegarse válidamente aquella que tiene el legislador inferior a la autoridad suprema, a no ser que el derecho disponga explícitamente otra cosa; tampoco puede el legislador inferior dar válidamente una ley contraria al derecho de rango superior.”

⁴ De modo concluyente expresa el c 449 § 1

“Compete exclusivamente a la autoridad suprema de la Iglesia, oídos los Obispos interesados, erigir, suprimir o cambiar las Conferencias Episcopales.”

⁵ Son legisladores en la Iglesia: el RP; el Concilio Ecuménico; el Colegio Episcopal fuera del Concilio; el Obispo Diocesano; los abades y preladados territoriales que rijan a la manera de un obispo diocesano; el Vicario Apostólico; el Prefecto Apostólico y el Administrador Apostólico estable que rigen en nombre del RP; el Concilio Particular; los Superiores y Capítulos de Institutos Religiosos de derecho pontificio según indiquen sus constituciones debidamente aprobadas e igualmente los Superiores y Capítulos de Sociedades de Vida Apostólica; la asamblea plenaria Conferencia Episcopal (c 455 §§ 1-4) y los Dicasterios de la Curia Romana, en casos singulares y con aprobación del Romano Pontífice (PB 18) pero carecen de potestad de régimen legislativa los oficios de Legados Pontificios; Patriarcas; Primados; Metropolitanos; Cabildos Catedrales; Vicarios Generales y Episcopales; Administradores Diocesanos sede vacante y Párrocos.

⁶ El c 135 § 2 dice:

“La potestad legislativa se ha de ejercer del modo prescrito por el derecho, y no puede delegarse válidamente aquella que tiene el legislador inferior a la autoridad suprema, a no ser que el derecho disponga explícitamente otra cosa; tampoco puede el legislador inferior dar válidamente una ley contraria al derecho de rango superior.”

⁷ El canon 447 así lo establece:

“La Conferencia Episcopal, institución de carácter permanente, es la asamblea de los Obispos de una nación o territorio determinado, que ejercen unidos algunas funciones pastorales respecto de los fieles de su territorio, para promover conforme a la norma del derecho el mayor bien que la Iglesia proporciona a los hombres, sobre todo mediante formas y modos de apostolado convenientemente acomodados a las peculiares circunstancias de tiempo y de lugar.”

⁸ El c448 § 2 establece

La razón de que existan temas comunes, que no pueden tratarse independientemente en cada diócesis, justifica tanto que se hubieren instituido las conferencias episcopales como que el Romano Pontífice se hubiere reservado la cuestión universitaria y dado expresamente precisiones sobre qué debe entenderse por catolicidad y autonomía institucional de las universidades católicas.

Tampoco los dicasterios de la Curia Romana pueden dictar leyes y decretos generales con fuerza de tales, ni derogar la legislación universal, sin aprobación específica del Romano Pontífice (“*atque de specifica approbatione Summi Pontificis*”)⁹ por imperio del artículo 18 de *Pastor bonus*, aprobación específica que no debe confundirse con el decreto que otorga la *recognitio*¹⁰.

Por lo tanto, cualquier norma canónica debe ajustarse a derecho lo cual alcanza, por cierto, a los decretos de la Congregación para los Obispos que otorgan la *recognitio* autorizando que se promulgue lo aprobado por una conferencia episcopal como decreto general legislativo en el territorio respectivo (*CIC* c 455, § 2 y *Pastor Bonus* 18 y 82¹¹) en razón de disposiciones como las de *Ex corde Ecclesiae*.

“*Pero, si a juicio de la Sede Apostólica, habiendo oído a los Obispos diocesanos interesados, así lo aconsejan las circunstancias de las personas o de las cosas, puede erigirse una Conferencia Episcopal para un territorio de extensión menor o mayor, de modo que sólo comprenda a los Obispos de algunas Iglesias particulares existentes en un determinado territorio, o bien a los prelados de las Iglesias particulares de distintas naciones; corresponde a la misma Sede Apostólica dar normas peculiares para cada una de esas Conferencias.*”

⁹ La regulación de la Curia Romana se efectuó mediante la Constitución Apostólica *Pastor bonus* del 22 de junio de 1988 cuyo art. 18 preceptúa

“*Los dicasterios no pueden dictar leyes o decretos generales con fuerza de ley ni derogar las prescripciones del derecho universal vigente a no ser en casos singulares y con aprobación específica del Sumo Pontífice.*”

Congruentemente, dijo el art. 109 § 2 del Reglamento General de la Curia Romana:

“*I Dicasteri non possono emanare leggi e decreti generali, di cui al can. 29 del Codice di Diritto Canonico, né derogare alle disposizione del diritto stabilito dal Sommo Pontefice senza la sua specifica approvazione*”

Sin embargo, conviene anticipar que la *aprobación específica* del Romano Pontífice hace que los decretos generales legislativos adquieran calidad de leyes pontificias (Cf BUSSO, Ariel D., *Autoridad Suprema de la Iglesia*, EDUCA, Buenos Aires 1997, 91)

¹⁰ Algunas normas universales especiales les han asignado facultades legislativas a los Dicasterios como es el caso de la Congregación encargada de la educación católica en *Ex corde Ecclesiae* y en *Sapientia Christiana*. La Congregación para la educación católica ha ejercido tales facultades dictando las *Normas en orden a la recta aplicación de esa Constitución Apostólica*, el 29 de abril de 1979, pero no en el caso de *Ex corde Ecclesiae*.

¹¹ *Pastor bonus* Art. 82:

“*La Congregación... recibe las actas de tales organismos (Conferencias Episcopales) y revisa, de acuerdo con los Dicasterios interesados, los decretos que precisen ser reconocidos.*”

Se supone que procede la *recognitio* y no la aprobación específica del RP si median razones, oportunidad y las pertinentes opiniones; en el caso del Decreto general legislativo de 2001 de la Conferencia Episcopal Argentina está claro que se alcanzó el decreto de *recognitio* tras oírse a la Congregación encargada de la educación católica y al Pontificio Consejo para la Interpretación de los Textos Legislativos, opiniones que son antecedentes de la *recognitio* pero que no comprometen a dicha Congregación para los Obispos ni la obligarían, si fuere oportuno, a apartarse del derecho.

No nos parece que la razón de la reserva pontificia, sus precisiones y de que éste no sea un caso de subsidiariedad análogo, *mutatis mutandis*, al señalado por Pío XI¹² en *Quadragesimo anno*, autoriza a considerar que ésta sea una cuestión abierta toda vez que las conferencias de obispos, tan necesarias en la vida eclesial actual, fueron instituidas para cumplimentar el Concilio (*Christus Dominus* 37 y 38), no son autónomas en relación al Romano Pontífice y al procedimiento jurídico regulado por el CIC y la *recognitio* sea una alternativa para reemplazar a la potestad legislativa del Romano Pontífice ni a la de los Obispos en materias exclusivas de sus diócesis.

La eficacia vinculante de los pronunciamientos legislativos de las Conferencias Episcopales depende, pues, de su congruencia con las razones de las eventuales reservas pontificias y de legislación universal, o sea, que se hubieren ejercido debidamente las competencias del caso; que los obispos integrantes mantuvieran la comunión con la Sede Apostólica por cuya autoridad actúan las conferencias episcopales y que lo aprobado merezca la oportuna *recognitio* o aprobación específica de la Santa Sede actúan según los casos sin mengua de que siempre actúen por su autoridad.

¹² Expresó Pío XI en *Quadragesimo anno*, n° 80 (ed. BAC; en otras ediciones: parte II, 5. *restauración del orden social*, quinto párrafo) el que desde entonces se llama *principio de subsidiariedad*

“Conviene por tanto que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás, perdería mucho tiempo, con lo cual lograría realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija.”

“Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, salvado este principio de función “subsidiaria”, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.”

O sea, que una cosa es el carácter permanente y estable¹³ de las conferencias episcopales atribuido por el derecho universal, no por el diocesano ni por acuerdo interdiocesano, y otra es que las conferencias episcopales nunca actúan por la autoridad de sus obispos miembros y siempre lo hacen por la de la Santa Sede¹⁴ que las erige, y cuentan con potestad legislativa sólo cuando el RP o el derecho establecido autorizan a sus asambleas plenarios a ejercerla¹⁵

El Romano Pontífice les ha atribuido a las Conferencias Episcopales potestad legislativa aplicativa de *Ex corde Ecclesiae* en razón de la importancia que le reconoce a los elementos particulares, nacionales o regionales también incluidos en la cuestión universitaria entre los generales, internacionales o universales que explican la reserva pontificia¹⁶ –también en nuestro país lo universitario es nacional y no provincial como la enseñanza primaria o la secundaria como tampoco lo fue en la época colonial¹⁷ - atribución que, canónicamente, autoriza, también, la vía recursiva al RP (cc 331 y 1417 §§ 1-2) que eventualmente pudiere existir, sin perjuicio de la potestad de juzgar inherente a los tribunales canónicos contemplados en el CIC.

¹³ *Christus Dominus* 38, 1, c 447 y *Apostolos suos* 4 y 14

¹⁴ Esta potestad legislativa es ordinaria y vicaria no delegable salvo que lo indique el derecho, pudiendo bajo estos términos emanar decretos generales legislativos.

¹⁵ La referencia a asambleas plenarios excluye a su comisión permanente o a cualquier otro tipo de comisión.

¹⁶ No es inoportuno traer a colación estas reflexiones de Mons. DERISI:

“... las Universidades Católicas están implantadas en una situación histórica concreta, y es dentro de la misma que deben trabajar por la realización de su ideal. No es el mismo el nivel que se pueda y deba exigir a una Universidad Católica en un país desarrollado con toda clase de recursos que a otra en un país subdesarrollados y carente de medios...”

“... una Universidad en un país subdesarrollado y pobre, aunque no logre todos sus objetivos de Universidad y de Universidad Católica, cumple una misión que, con ese mismo nivel, no podría cumplir en un país desarrollado...”

“De aquí que se cometa una injusticia y se caiga hasta en tontería, cuando se critican a las Universidades Católicas por no realizar totalmente su ideal, a causa de carencia de hombres y de medios para ello, en un ambiente donde, sin embargo, contribuyen al desarrollo material y espiritual del mismo.

“Lo que se les debe exigir es que, dentro de tales recursos espirituales y materiales y de sus circunstancias históricas y sociales, trabajen por acercarse a ese ideal y contribuyan al perfeccionamiento en el orden científico y técnico, integrado a su vez en un perfeccionamiento humanista.” (DERISI, Octavio N., *Naturaleza y vida de la Universidad*, El Derecho, Buenos Aires, 1980, 154-5)

¹⁷GUTIERREZ, Juan María, *Origen y desarrollo de la enseñanza pública superior en Buenos Aires*, La cultura argentina, Buenos Aires 1915, 227 y ss.

El hecho de que las conferencias nacionales o regionales de obispos apliquen *Ex corde Ecclesiae*, y no los obispos individualmente en su diócesis, tuvo razón de ser y es coherente con el reconocimiento que en las universidades se combina lo universal y lo particular lo cual quizás constituya la novedad más importante desde el 13 de abril de 1231 cuando Gregorio IX suscribió la *Parens scientiarum* (considerada como la *Carta Magna de la Universidad de París*).

Precisamente aquí radica la razón de la llamada autonomía de las universidades católicas, en cuanto las universidades constituyen comunidades que se sienten partes de *la comunidad internacional del saber* cuya realidad compleja incluye esos elementos universales y particulares.

Es esta realidad la que constituye su esencia y explica su manera de ser y de obrar y define su ámbito y naturaleza de su acción, de sus obligaciones y de sus derechos, como lo reconoce la doctrina pontificia.

Consecuentemente, la autonomía universitaria no es otra cosa que la independencia necesaria requerida por la realidad –recalcamos lo de necesaria- para que *la comunidad de profesores y estudiantes* en sus condiciones propias pueda realizar su cometido en los tiempos que corren y, por tanto, no pueden referirse a menesteres extraños a los fines universitarios ni la libertad académica ni la autonomía universitaria que permite ejercerla.

Es razonable, pues, que la necesaria autonomía universitaria nunca debiera equipararse a una declaración o *bill* de indemnidad que implicase una eximición de vínculos de dependencia respecto de la Iglesia, la moral, el orden público o relaciones patrimoniales, pero no académicas, respecto de la institución fundante si los hubiere, ya que según los casos, la Universidad y sus miembros estarán siempre respectivamente, sometidos sea a la Iglesia universal o al Estado nacional.

Al respecto ha explicado en nuestro país el Card. Saraiva Martins, cuando era secretario de la Congregación para la educación católica, que la universidad

“goza de aquella autonomía institucional que es necesaria para cumplir sus funciones eficazmente y garantiza a sus miembros la libertad académica, salvaguardando los derechos de la persona y de la comunidad dentro de las exigencias de la verdad y del bien común” agregando que *debe contribuir “a la tutela y desarrollo de la dignidad humana y de la herencia cultural*

mediante la investigación, la enseñanza y los diversos servicios ofrecidos a las comunidades locales, nacionales e internacionales”¹⁸

No es inoportuno, pues, recordar que a la autonomía universitaria aluden el CIC 809, *Ex corde Ecclesiae* 2 § 5 y 12 y que su nota 15 aclara, por algo, que “«Autonomía institucional» quiere significar que el gobierno de una institución académica está y permanece dentro de tal institución”.

Consecuentemente debe entenderse que así como la realidad cultural universitaria explica la reserva pontificia, la autonomía es el instrumento necesario *para desarrollar su propia naturaleza y realizar su misión (Ex corde Ecclesiae)* con el agregado específico que el gobierno de la Universidad está y debe permanecer en ella siendo harina de otro costal que dicho gobierno y las tareas específicamente académicas propias dependan o no de los maestros o, de no ser oportuno, la conducción se ejerza por personas de alto nivel científico, cultural y aptitudes de gobierno cuyas decisiones fueran adoptadas luego de escuchar a los maestros de la comunidad universitaria.

¹⁸ SARAIVA MARTINS, Card. J., *Conclusión del encuentro*, en PRIMER ENCUENTRO NACIONAL DE DOCENTES UNIVERSITARIOS CATÓLICOS, HUERTA GRANDE CÓRDOBA 13-15 SEPTIEMBRE DE 1996, Comisión Episcopal de Pastoral Universitaria, Buenos Aires 1997, 73-77