

se encontraba entre sus facultades la de alterar el concepto jurídico de la soberanía tal cual el derecho público lo establece.

Anteriormente hemos dicho, y debemos repetir ahora, que, según el concepto jurídico de la soberanía con arreglo al derecho público interno, el señorío territorial, por restringido que pueda ser, es condición indispensable para la existencia de la soberanía. Constituye un verdadero absurdo jurídico, á nuestro modo de ver, el pensar que el Sumo Pontífice haya sido ó podido ser considerado, en virtud de la ley del año 1871, como si conservare en todo tiempo una parte, siquiera fuere pequeña, de su antigua condición de soberano, cuando, además de ser Papa, era también rey de Roma, siendo así que esta cualidad vino á faltarle completamente por efecto del Plebiscito, de igual modo que ocurrió al Duque de Módena y al rey de Nápoles. Al Papa le quedó, sin embargo, su calidad de Jefe de la Iglesia católica, y como tal, revestido de su carácter de personificar la Suprema Autoridad eclesiástica, le corresponden ciertos derechos, que son inherentes á los soberanos. Ahora bien: de que tales derechos se hayan afirmado y garantido por la ley del año 1871, no se deriva el infausto error, que algunos han pretendido deducir, de que la ley italiana haya conservado al Papa una determinada parte de soberanía.

132. La soberanía, según el concepto que se tiene de ella en derecho público é internacional, no se puede efectivamente deducir del citado art. 1.º, porque éste no contiene otra cosa más que la afirmación de una prerrogativa inherente á quien personifica en sí la Suprema Potestad eclesiástica, que no podría desconocerse sin atentar gravemente á la libertad de la Iglesia y á la independencia de su Jefe.

La soberanía no puede deducirse de lo que dispone el art. 2.º, el cual sanciona para el atentado contra la persona del Pontífice y para la excitación á cometerlo las mismas reglas establecidas para el atentado contra la persona del Rey y para la proposición á cometerlo, porque como ya hemos dicho, á la tutela de los derechos y de las prerrogativas del Papa debe proveer cada una de las legislaciones internas según las exigencias y los intereses sociales. De modo que no puede por menos de reconocerse que, así como con ocasión de la alta dignidad tradicional y secular del Papa y de su situación especial en Italia, en que la mayoría de la población pertenece á la religión católica, un atentado contra la persona del Papa ocasionaría una grave y excepcional perturbación, así el legislador ha reconocido la necesidad de castigar semejantes atenta-

dos con penas iguales á las imponibles al que los cometiere contra la persona del Rey, convencido, como lo estamos nosotros también, de que no se perturbaría menos, en estos casos, la tranquilidad pública.

La soberanía no puede tampoco derivarse de lo dispuesto en el artículo 3.º de la citada ley, el cual establece que el Gobierno italiano rinde al Sumo Pontífice en el territorio del Reino los honores de soberanía, y le reconoce la preeminencia de los reconocidos á los soberanos católicos, por cuanto con tal disposición el legislador no ha tenido intención de hacer otra cosa que garantir la alta dignidad del Pontificado y regular los honores debidos al Jefe de la Iglesia católica.

No hay manera hábil de sostener que, con motivo de haber perdido el Sumo Pontífice sus dominios temporales, haya disminuido su alta dignidad como Jefe de la Iglesia católica. Creemos, por el contrario, que esta alta dignidad se ha acrecentado verdaderamente (1), y que sin duda permanece ileso é íntegra, en aquello que se refiere al poder espiritual del Papa, que se ejercita de hecho en todas las regiones del mundo y que por todo esto reviste el carácter de secular y de internacional. La asimilación de la dignidad del Santo Padre á la de un soberano puede decirse que es dudosa aun en los Estados no católicos (2); con relación á Italia, no podría efectuarse, á causa de ser la mayoría de la población católica, á menos de rendir al Sumo Pontífice los mismos honores debidos á los soberanos, respetando los sentimientos tradicionales y convicciones religiosas del pueblo italiano.

(1) El poder temporal no ha contribuído ciertamente á realzar la dignidad del Sumo Pontífice:

¡Oh, buen Constantino! tan grande fué el mal
cuan grande tu talento, no tu conversión;
que mucho es loable tu santa intención,
mas tu obra magnífica no salió tal,
que aquel rico padre principio dió al mal.

DANTE, *Inferno*, XIX, 115 (traducción de FERNÁNDEZ DE VILLEGAS.)

GEFFKEN, en su opúsculo *Sulla condizione del Sommo Pontefice nel diritto internazionale*, se expresa de este modo: «No puede ciertamente negarse que por el dominio temporal, el oficio supremo espiritual de la cristiandad ha estado al servicio de los variables intereses humanos.»

(2) El conde de Bismarck escribía desde Versalles en 3 de Octubre de 1870 á su Ministro, en Florencia, lo que sigue: «S. M. créese obligado para con sus propios súbditos católicos á cooperar á la obra de garantir la dignidad y la independencia del Jefe de la Iglesia católica.»

La soberanía propiamente dicha no puede deducirse del hecho de haberse concedido al Papa, en virtud del artículo 3.º, el derecho de sostener una guardia, aun cuando, en último término, ésta no constituye ni puede realmente constituir un ejército. El Papa goza, en efecto, de la facultad de tener un determinado número de guardias adscritos á su persona y á la custodia de sus palacios. Su número no se ha señalado con precisión, pero resulta de la naturaleza de las cosas y de la clara expresión de la ley, que el Papa no puede tener un ejército en el Vaticano, sino únicamente un número de servidores armados proporcionado al fin á que se destinan, es decir, á la guarda del Papa y á la custodia de sus palacios; siendo conveniente agregar que tal disposición constituye un homenaje á la alta dignidad del sumo Pontífice y que las personas adscritas á su servicio no se sustraen á las prescripciones del derecho común ni á las obligaciones impuestas á los ciudadanos.

Por último, la verdadera soberanía no puede derivarse de lo consignado en los artículos 7.º y 8.º de la ley de garantías, ó sea la exención de la jurisdicción ordinaria de los palacios y lugares de habitual residencia del Sumo Pontífice, los de residencia temporal, y aquellos en que se encontrare reunido un Concilio Ecuménico ó un Cónclave y la prohibición de proceder á registros ni secuestros de papeles ó documentos en las oficinas y congregaciones pontificias revestidas de atribuciones *meramente* espirituales.

Es evidente que si para garantizar la completa independencia de los ministros públicos extranjeros se admite generalmente la extraterritorialidad de la casa ó edificio en que radica la legación, tratándose de garantizar la inviolabilidad del Sumo Pontífice en el ejercicio de su poder espiritual, no se podía hacer menos que declarar inaccesibles á las autoridades del Estado los lugares que el Papa tenga por conveniente ocupar.

Si se hubiere introducido una excepción á esta regla; si el poder político hubiese podido, bajo un pretexto cualquiera, penetrar en los lugares en que la autoridad eclesiástica, asistida de las personas afectas á la administración, provee al gobierno de la Iglesia, la independencia del Jefe de ésta resultaría evidentemente desconocida é impedido el libre ejercicio del poder espiritual que le corresponde.

233. Dejando aparte el modo con que el legislador ha previsto, y el discutir si la ley, tal como se halla redactada, responde al fin á que se destinaba y si con ella se encuentran garantidos en la actualidad los intereses del Estado, aun cuando esta discusión

pertenezca al campo del derecho público interno (1), observemos únicamente que siendo la independencia del Papa en el libre ejercicio de su poder espiritual un verdadero derecho correspondiente al mismo como Jefe de la Iglesia católica, y debiendo tal derecho garantizarse por la legislación interna, no podría por menos de asegurarse el libre ejercicio de su poder espiritual en contra de cualquier ingerencia de parte del poder político y declarar al mismo tiempo exentos de cualquier molestia á todos aquellos que participaren en el gobierno de la Iglesia por los actos realizados para cooperar al ejercicio del poder espiritual correspondiente á su Jefe.

Resulta evidente que el legislador italiano al disponer, como lo ha creído conveniente efectuar, lo consignado en la ley de garantías, lo hizo por el respeto debido á los altos principios de justicia y de libertad y no para atribuir al Sumo Pontífice el ejercicio de los derechos de soberanía territorial, ni aun sobre aquellos lugares que, para asegurar el libre ejercicio del poder espiritual, ha declarado exentos de la jurisdicción ordinaria. Estos lugares hállanse, en efecto, exentos de tal jurisdicción con relación á todo aquello que concierne al libre ejercicio del Poder espiritual del Papa, y con el fin de garantir eficaz y lealmente su independencia en caso de cualquiera ingerencia intentada por el poder político. Es, sin embargo, indudable que el Papa no ejercita dentro de sus palacios ningún derecho soberano. El mismo no dispensa en realidad de verdad, ni puede dispensar á las personas que habitualmente residen en el Vaticano de la obligación de observar y cumplir las leyes italianas en cuanto éstas regulan las relaciones del estado civil y de familia de los italianos, por lo cual sucede que los italianos, residentes en el Vaticano, que tratan de unirse en matrimonio no lo celebran como si fueran italianos que residen en el extranjero, sino observando todas las formalidades que prescribe la ley italiana que regula el estado civil de los cónyuges y sus hijos, como sucede también que los nacimientos y defunciones de dichas personas se ponen en conocimiento del Registro del estado civil del Municipio de Roma.

234. Si examinamos la condición jurídica de las cosas respecto de la ley de orden público y de la ley penal, es menester reconocer que el concedido privilegio de la extraterritorialidad

(1) Véase SCADUTO, *Guarentigie pontificie*, en cuya obra, además de las observaciones críticas del autor, se encuentran consignadas las más importantes observaciones presentadas en el Parlamento durante la discusión de la ley.

lidad vendría de hecho y de derecho á faltar caso de que faltare absolutamente el objeto á que se dirige, que es el de asegurar el libre ejercicio del poder espiritual del Papa.

Hagamos una extraña hipótesis.

Supóngase, no ya que el Papa quisiera dar asilo en el Vaticano á un malhechor y que rehusare entregarlo á la justicia, porque sería verdaderamente injurioso imaginar semejante proceder de parte del Santo Padre, que autorizaría necesariamente al Gobierno italiano á adoptar las medidas convenientes, sino que el Papa, prevaliéndose del derecho que le asiste de tener una guardia pontificia, aumentase de hecho el número de sus individuos con el objeto de organizar un ejército regular; que de esta circunstancia resultare la fundada sospecha de que destinaba tal fuerza armada no ya á la custodia de sus palacios y á su servicio personal, sino á intentar un golpe de mano y apoderarse de la capital del Reino; ¿podría sostenerse en esta hipótesis que el Gobierno italiano debiera permanecer inactivo, ó debería más bien, proveyendo á la defensa del Estado y á la seguridad pública, ejercitar sus legítimos derechos?

Debe ser independiente la suprema autoridad eclesiástica; debe existir el privilegio de la extraterritorialidad sobre los lugares en que el Papa y las personas adscritas al gobierno de la Iglesia residan; pero sólo en cuanto sea necesario para asegurar el libre ejercicio del poder espiritual del Jefe de la Iglesia, porque se presume que éste se halla dentro de su propia esfera jurídica de acción (1).

Sin embargo, si sucediere que el Jefe de la Iglesia se extralimitase de su esfera jurídica de acción, y que en el lugar ó paraje declarado exento de la jurisdicción territorial se hubieren cometido hechos graves contra la seguridad interior del Estado ó delitos punibles según el derecho común, no se podría en verdad sostener que la soberanía territorial debiera retenerse privada de todo derecho de garantizar el orden público. Sería menester admitir que la ley territorial debiera recobrar su imperio para sujetar á sus preceptos estos casos imprevistos, y que querríamos que recobrara aunque no puedan suceder.

(1) Durante la discusión de la ley el Ministro, en la sesión de 11 de Febrero, se expresó en los siguientes términos ante la Cámara de Diputados: «Cuando por una hipótesis, inadmisibles á mi entender, ocurriesen casos extraordinarios, si se rehusare la entrega de los reos ó de los acusados refugiados en dichos palacios, se violaría evidentemente la ley, y el Gobierno y el Parlamento estarían obligados á adoptar las medidas convenientes para hacerla respetar.»

Es insostenible que, en la hipótesis formulada por nosotros, el Estado italiano debiera conceptuarse con relación al Vaticano en la situación en que se encontraría frente á un Estado extranjero que realizara armamentos excesivos con la intención de atacarlo, sino que se encontraría, por el contrario, en situación de ejercitar todos sus derechos para resolver una cuestión de orden interno. El Estado italiano debería considerarse obligado á respetar la inviolabilidad personal del Sumo Pontífice; pero podría, sin embargo, sujetar á la jurisdicción ordinaria todos aquellos que en el Vaticano hubieren atentado á la seguridad interior del Estado. En una palabra, nosotros nos encontraríamos, pues, en condiciones de resolver la cuestión, no con arreglo á los principios del derecho internacional, sino de conformidad á los del derecho público interno.

Séanos permitido formular otra hipótesis:

Consideramos, en verdad, como tal el suponer que los cardenales, reunidos en cónclave, estuvieren de tal modo excitados por el espíritu de partido, que en vez de discutir con calma, promovieren un altercado y pasaren á las vías de hecho, de tal modo, que en el lugar en que se encontraren reunidos, resultase una contienda.

Supongamos también, que se hubieren elegido al mismo tiempo dos Pontífices, y que con ocasión de considerarse uno y otro investidos de la suprema autoridad eclesiástica, pretendiere uno de ellos expulsar al otro de los palacios apostólicos ó del Vaticano.

¿Podría sostenerse que, en cualquiera de ambas extrañas hipótesis ú otra semejante, el derecho territorial debiera considerarse sin ninguna autoridad sobre el local que, según la ley de garantías de la Santa Sede, se encuentra exento de la jurisdicción ordinaria?

Esto parece verdaderamente insostenible con arreglo á derecho. No es posible, en efecto, imaginar una parte de territorio, que se encuentre absolutamente y bajo todos conceptos sustraído al imperio de la soberanía territorial.

Hemos demostrado que el dominio territorial de los Romanos Pontífices ha cesado completamente, y que no puede concedérsele parte alguna por pequeña que sea, siendo así que corresponde en la actualidad íntegramente al soberano italiano; y así como se ejercita sobre todas y cada una de las regiones del territorio que se encuentran comprendidas dentro de fronteras italianas, así ninguna de estas regiones puede considerarse en manera alguna ni bajo ningún concepto sustraída al imperio de la legislación italiana. Esta legislación ha prohibido que el ejercicio de los pode-

res ordinarios de la soberanía territorial se lleve á efecto en los lugares ocupados por el Papa, por el respeto debido á los altos principios de justicia, y con el fin de asegurar el libre ejercicio del poder espiritual y la independencia del Jefe de la Iglesia.

235. El legislador italiano no tuvo ni podía haber tenido la intención de crear un Estado dentro de otro, sino únicamente la de garantizar con la inmunidad establecida en la ley la completa libertad de la Iglesia y la independencia de la suprema autoridad eclesiástica, y existen razones para presumir que los lugares á que se extiende el privilegio de la extraterritorialidad, si han de asegurar el libre ejercicio del poder espiritual del Papa, no deben destinarse á fines diversos. Habiendo, pues, provisto los casos ordinarios, según la naturaleza de las cosas y la institución de la Iglesia y del supremo poder eclesiástico, no pueden reputarse las disposiciones de la ley de garantías aplicables á los hechos imprevistos é imposibles de prever. De donde resulta que, en cualquier momento que tales hechos acaecieren en los lugares mencionados, que, por razón de encontrarse en el espacio limitado por las fronteras italianas, hállese sujetos al imperio de la soberanía territorial, debieran estarlo también al derecho territorial, del mismo modo que ocurre con los hechos imprevistos por la ley vigente en el territorio del reino.

De todo lo expuesto y demostrado anteriormente, resulta evidente, á nuestro entender, el verdadero concepto de la condición jurídica del Papa en frente del Estado, y el de la extraterritorialidad de los lugares en que el Papa reside. No puede admitirse que el Pontífice posea una mera soberanía honorífica, ni que la inviolabilidad de su persona sea un mero derecho honorífico, sino una prerrogativa positiva y sustancial que corresponde al Papa, de igual modo que al Rey. Necesario es no olvidar que esta prerrogativa no iguala, sin embargo, al Pontífice con los soberanos de los Estados extranjeros, porque aun cuando uno y otros la posean de idéntica manera y exista analogía de derecho, es, sin embargo, esencial y sustancialmente diverso el título de que se deriva.

La extraterritorialidad, pues, de la residencia del Papa no puede considerarse de otro modo que como aquella que, por diversos títulos, se concede á determinadas localidades que, sin embargo de hallarse dentro de las fronteras italianas, encuéntrase sustraídas á la acción del poder ordinario de la soberanía, como ocurre, por ejemplo, con los buques de guerra extranjeros anclados en puertos italianos. Tal extraterritorialidad debe reputarse siempre como

absoluta é ilimitada en cuanto concierne al instituto y al fin por razón de los cuales se encuentra establecido el privilegio. Pero así como para el embajador extranjero el privilegio de la extraterritorialidad cesa con relación á todo lo que se halla fuera de la esfera jurídica de su carácter público y de los fines á que debe hallarse destinada la casa en que radica la legación, y cesa igualmente con relación al buque de guerra, como hemos demostrado anteriormente (1), de igual modo vendría á faltar la extraterritorialidad de los palacios pontificios en los casos excepcionales arriba supuestos.

Equivaldría á desnaturalizar el concepto jurídico sobre que descansa la extraterritorialidad de los lugares destinados á residencia del romano Pontífice, si éstos pudieran sustraerse de modo absoluto al imperio de la ley en los casos supuestos anteriormente. Y no queremos dejar de observar que así como los fines á que debe dirigirse la extraterritorialidad del Vaticano y de los palacios pontificios son de un orden mucho más elevado que aquellos á que obedece la extraterritorialidad del buque de guerra extranjero, así la sustracción de dichas localidades al ejercicio de los poderes ordinarios del Estado debe asegurarse y garantizarse de modo más amplio y general. Es decir, que sin la certeza moral y la necesidad evidente y urgente de reconocer que tales lugares se destinaban á la consumación y perpetración de hechos atentatorios á la seguridad interior del Estado y que estaban de suyo en contradicción con la misión propia del Pontificado y con el ejercicio de su poder espiritual, no podría jamás surgir el caso imprevisto en que debieren entenderse improcedentes las limitaciones impuestas al ejercicio de los poderes ordinarios del Estado.

236. Ofrécese á nuestro examen una última cuestión, que es la concerniente á la condición jurídica del Papa en cuanto le corresponde la vasta y complicada administración de la Iglesia.

La función administrativa ofrece, desde cierto punto de vista, alguna conexión con la organización misma de la Iglesia y con el alto gobierno de ésta, y desde otros aspectos puede explicarse en el campo en que se desarrollan las relaciones de derecho privado. Sin duda alguna puede admitirse que el Pontífice debe encontrarse libre de toda sumisión á los poderes ordinarios del Estado, en cuanto ejercita la función administrativa bajo el primer aspecto. Resulta, en efecto, evidente que el someter á la decisión de los Tribunales ordinarios las cuestiones de la naturaleza indicada,

(1) Véanse los §§ 525 á 529.

equivaldría á someter la suprema autoridad eclesiástica á la soberanía política.

Al alto gobierno de la Iglesia provee el Sumo Pontífice, mediante las congregaciones y los institutos adscritos á ejercitar oficios espirituales. Estos necesitan también poder disponer de medios patrimoniales, si han de realizar su misión dentro del orden del poder espiritual de la Santa Sede. Es, pues, evidente, que la ingerencia en lo relativo á la administración y organización del gobierno de la Iglesia, equivaldría á atentar gravemente á la independencia del gobierno eclesiástico. Es necesario, pues, admitir, que el Pontífice debe constituirse en juez supremo de la administración interna, incluso para aquello que concierne á las diferencias patrimoniales entre las congregaciones y los organismos encargados del ejercicio del poder espiritual.

No puede decirse lo mismo de los actos administrativos de los citados organismos, cuando entran efectivamente en el campo de las relaciones del derecho privado y contraen ó asumen obligaciones ejecutando actos de gestión en los que sean parte los particulares. Estos actos, así como por su naturaleza no constituyen nada de lo que respecta á la organización de la Iglesia ni á la necesaria independencia del gobierno eclesiástico, no pueden tampoco regirse por los mismos principios.

337. Las razones por las que los actos de administración concernientes al gobierno de la Iglesia deben encontrarse exentos de la fiscalización de la autoridad judicial, no existen con respecto á aquellos que no es posible considerar bajo ningún concepto como actos propios del Gobierno eclesiástico. No podrían considerarse, en efecto, como tales los actos de una congregación que teniendo necesidad de efectuar ciertas reparaciones en el palacio en que se encontrare establecida, diere comisión á un contratista ó ajustare con un comerciante los muebles ú objetos indispensables, ó bien celebrare con un tercero un contrato de arrendamiento de servicios. Supuesto que con ocasión de tales relaciones de derecho privado surgiere una controversia, no habria manera hábil de sostener que su decisión estuviere fuera de la competencia de la jurisdicción ordinaria.

No es ciertamente incompatible con la independencia garantida al Gobierno eclesiástico el que las relaciones de derecho privado se encuentren sujetas al derecho común, ni puede afirmarse que en todos aquellos casos en que la administración de la Santa Sede aparezca como parte en un contrato se encuentre comprome-

tida la Santa Sede misma ó su independencia. Las relaciones de derecho privado y de derecho civil no pueden confundirse con las relativas al gobierno de la Iglesia, ni un contrato puede perder su esencia jurídica solamente por el hecho de que la Administración de la Santa Sede figure como parte en el mismo. De donde resulta que si la incompetencia de los Tribunales ordinarios debe considerarse subsistente en cuanto á los actos de administración relacionados con la organización y gobierno de la Iglesia, no puede sostenerse lo mismo con respecto á los actos que por su naturaleza pertenezcan al campo del derecho privado, y por consiguiente, es lógico reconocer y admitir que los Tribunales ordinarios son competentes para conocer y juzgar de las controversias surgidas con ocasión de los actos de la segunda categoría.

338. No quisiéramos dejar de observar que resultaría siempre, con el sistema por nosotros impugnado, la dificultad de la ejecución de la sentencia, dificultad patentizada en el citado caso de Martinucci (1).

Uno de los argumentos expuestos anteriormente con ocasión de este proceso para desconocer la competencia de los Tribunales ordinarios, fué precisamente el de que era absolutamente imposible exigir el cumplimiento de la sentencia sin violar la disposición contenida en el art. 7.º de la ley de garantías de la Santa Sede de 1871; que no se trataba de impedimento de hecho sino de impedimento verdaderamente jurídico puesto que, con arreglo á dicha ley, ningún funcionario público podría penetrar en la residencia del Pontífice sin consentimiento de éste, lo cual lleva consigo la imposibilidad jurídica de la ejecución de cualquier sentencia dictada contra persona ó cosa residente dentro del Vaticano.

Gabba, que fué uno de los que más se opusieron, sostiene que es un error capital la separación ó distinción entre la sentencia y su ejecución, puesto que las dos potestades de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado son inseparables en su origen y en su fin, po-

(1) El obstáculo de la ejecución de la sentencia ha sido aducido también como argumento para excluir la competencia de los Tribunales del Estado con relación á los Gobiernos extranjeros que hubieren celebrado actos sujetos al imperio del derecho privado. En otro lugar hemos demostrado cómo los principios que deben regular la jurisdicción y la competencia no pueden desconocerse por efecto de los obstáculos que la ejecución de la sentencia ofrezca. Véase anteriormente los §§ 375 y siguientes, y la monografía *Agenti diplomatici*, § 219, en el *Digesto italiano*, así como la sentencia del Tribunal de casación de Nápoles de 16 de Marzo de 1886, en el *Diritto e giurisprudenza*, y la de 25 de Julio de 1866 del Tribunal de casación de Florencia en los *Annali della giurisprudenza italiana*.