

(AAS 87 [1995] 366); CONG DF, CONG EPISC et al., *Instr. sobre la colaboración de los laicos en el ministerio sacerdotal*, 15.VIII.1997 (AAS 89 [1997] 852-877); CONG DF, arts. 28-29 de *Agendi ratio in doctrinarum examine*, 29.VI.1997 (AAS 89 [1997] 293-299); CONG INST CAT, art. 76 de *Decreto por el que se modifica el sistema de estudios en las Facultades de derecho canónico*, 2.IX.2002 (AAS 95 [2003] 281-285).

Esta praxis, que no es homogénea (VIANA 218-228), contiene según hemos dicho algunas similitudes con el decreto ley. Es evidente la sucesión de las instancias, ejecutiva primero y legislativa después. Esto queda más claro aún en el caso de la aprobación de las normas del Tribunal de la Rota romana, porque se produce una distancia mensurable entre la publicación de la norma ejecutiva y la confirmación específica del legislador. En este caso, además, lo que prevalece en la «aprobación» es su dimensión confirmante o corroborante, es decir aquel elemento presente en la intervención pontificia que tiende a dotar de firmeza o de valor a lo que no lo tenía o era dudoso que lo tuviera. No es infrecuente que la aprobación tenga una dimensión sanante o convalidatoria, o al menos, según dicen los más técnicos, tiene la virtud de hacer irrelevantes los vicios del acto (DE LUCA 126-133). De hecho se emplean con el mismo significado las expresiones *approbatio in forma specifica* (cf art. 18/b PB; art. 125 § 2 RGCR) y *confirmatio in forma specifica* (cf c. 1405 § 2) (GÓMEZ-IGLESIAS 393-397).

En este punto también se produce una semejanza llamativa entre la aprobación en forma específica y la llamada, según terminología italiana, *legge di conversione*. En la literatura jurídica constitucional se ha discutido mucho acerca precisamente del valor que tiene la ratificación legislativa o ley de conversión. Aunque existen discusiones técnicas de relieve (CARMONA CONTRERAS 252-263) pocos dudan de que la ley de conversión sana todo defecto que pudiera contener en sus presupuestos o en su procedimiento el decreto administrativo (CONCARO 83-142) que está llamado a ser convertido en norma con fuerza de ley por efecto de la ratificación legislativa.

En otros puntos, evidentemente, las diferencias entre los decretos-leyes y las normas administrativas aprobadas específicamente por el legislador son grandes. No se ha configurado un presupuesto de extraordinaria o urgente necesidad (como sí preveía en cambio

la normativa del M.P. *Cum iuris canonici*). Y tampoco está previsto que las instancias administrativas puedan dar norma que después quede acogida por la instancia legislativa. Más bien está previsto lo contrario, que no la den. Pero como dijimos antes, y decimos ahora de nuevo, la praxis canónica es tan rica como irregular.

### Bibliografía

A. M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del decreto-ley*, Madrid 1997; F. CAZZOLA, *Le lentezze dell'urgenza. Legislature, governi e uso del decreto-legge*, en F. CAZZOLA-A. PREDIERI-G. PRIULLA, *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Milano 1975, 1-49; A. CELOTTO, *L'abus del decreto legge*, Padova 1997; A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano 2000; L. DE LUCA, «*Confirmatio apostolica accidentalis*», en IDEM, *Scritti vari di Diritto ecclesiastico e canonico, II. Scritti di Diritto canonico*, Padova 1997, 43-160; V. DI CIOLLO, *Questioni in tema di decreti-legge*, Milano 1970; V. GÓMEZ-IGLESIAS, *La «aprobación específica» en la «Pastor Bonus» y la seguridad jurídica*, *Fidelium Iura* 3 (1993) 361-426; J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho constitucional*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires <sup>12</sup>2010, 647-655; T. I. JIMÉNEZ URRESTI, *sub cc. 29-30*, en *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe comentada*, Madrid <sup>5</sup>1985, 38-39; J. M. TRAYTER, *Los límites materiales del decreto-ley en la constitución*, Santiago de Compostela 1988; A. VIANA, «*Approbatio in forma specifica*». *El reglamento general de la Curia romana de 1999*, *Ius canonicum* 79 (2000) 209-228.

Javier OTADUY

## DECRETO PENAL

*Vid.* también: ACTO ADMINISTRATIVO; DECRETO SINGULAR; DELITO; DERECHO PENAL CANÓNICO; PENA CANÓNICA; PRECEPTO PENAL; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; RECURSO JERÁRQUICO; RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 1. Precepto penal y decreto penal. 2. La imposición de penas por vía administrativa. a) La investigación previa. b) El procedimiento administrativo para la imposición de penas. 3. La declaración de penas por decreto administrativo. 4. Garantías jurídicas y posibilidad de recurso.

El decreto penal es el acto administrativo singular por el que la autoridad ejecutiva competente impone o declara, con arreglo a derecho, una pena canónica.

### 1. Precepto penal y decreto penal

El c. 36 del CIC de 1983, que contiene las normas hermenéuticas comunes para los actos

administrativos, manda interpretar estrictamente, entre otros, los actos «que se refieren a la conminación o a la imposición de penas». Se trata de dos supuestos distintos. El decreto *ad poenas comminandas* se llama propiamente precepto penal (cf c. 1319). El destinado *ad poenas infligendas* es el decreto extrajudicial o administrativo por el que se aplica una pena (cf cc. 1341-1342), y se denomina decreto penal.

Esta terminología fue adoptada de intento en la reforma del CIC 1917 para evitar confusiones. Los *praenotanda* del proyecto de reforma del derecho penal presentado en 1973 advertían de que, en las normas propuestas, al precepto que conminaba o establecía una pena se le llama «precepto penal» y, «con el fin de que no continúe la confusión que actualmente existe en el CIC, se usa una denominación totalmente diversa (*decretum*) para designar el acto por el que se imponen o declaran penas por vía extrajudicial» (PONTIFICIA COMMISSIO CODICI IURIS CANONICI RECOGNOSCENDO, *Schema documenti quo disciplina sanctorum seu poenarum in Ecclesia latina denuo ordinatur*, Città del Vaticano 1973, 6).

## 2. La imposición de penas por vía administrativa

El c. 1321 § 1 establece como principio general que nadie puede ser castigado con una pena si no consta que ha cometido la infracción externa de una ley o precepto y que esa infracción externa le es gravemente *imputable*, por *dolo* (en sentido penal: intención deliberada de violar la ley o el precepto) o por *culpa* (omisión de la debida diligencia).

El sistema penal canónico vigente dispone que la verificación jurídica de esos extremos y, en su caso, la imposición de la pena correspondiente al delito cometido, se deben realizar ordinariamente mediante un proceso judicial (el proceso penal, regulado en los cc. 1717 ss.). Sin embargo admite también, con determinadas condiciones, que se lleve a cabo mediante un procedimiento administrativo en el que no actúa la autoridad judicial, sino la autoridad ejecutiva.

La actuación de la autoridad ejecutiva ante un posible delito comienza, en realidad, antes de determinar la vía por la que ha de tratarse: en la investigación previa que debe realizar el ordinario.

### a) La investigación previa

Los cc. 1717-1719 regulan una serie de aspectos de esa investigación previa, que permi-

ten identificarla como actividad propiamente administrativa, que corresponde al ordinario competente. En síntesis, esas normas se refieren a lo que debe hacer el ordinario cuando tiene noticia, al menos verosímil (c. 1717 § 1), de un posible delito, por cualquier medio atendible: la *vox populi*, una denuncia formal o una reclamación, una advertencia, su propia percepción de ciertos indicios, etc.

1. Debe decidir si se ha de llevar a cabo una investigación sobre esos posibles hechos o si resultaría absolutamente superflua (c. 1717 § 1), por tratarse de delito público y notorio o, al contrario, por hallarse ante una denuncia evidentemente falsa.

2. Si decide comenzar la investigación, debe hacerlo por decreto formal (c. 1717): un decreto singular en el que deberá designar también al investigador que se encargará de las diligencias, si no las lleva a cabo personalmente el ordinario (c. 1717 § 1). La persona designada, que ha de ser idónea para esa función, investigará «sobre los hechos y sus circunstancias así como sobre la imputabilidad» (c. 1717 § 1), con las mismas facultades y obligaciones que un auditor en un proceso (c. 1717 § 3; cf c. 1428 § 3).

3. El ordinario dirigirá la investigación, que ha de conducirse con cautela y discreción (c. 1717 § 1), cuidando de evitar que las diligencias que se practiquen pongan en peligro la buena fama de alguien (c. 1717 § 2), sobre todo del investigado. Se debe ir formando el expediente de las actuaciones, con la oportuna intervención de los notarios, para que todo quede debidamente documentado (cf c. 1719).

4. Cuando el ordinario estime que hay ya elementos suficientes para decidir, debe emitir un nuevo decreto que concluya la investigación (c. 1718). En ese decreto decidirá, a partir de las informaciones y pruebas recogidas: a) si *debe ponerse en marcha* o no el proceso para imponer una pena; b) si *conviene* hacerlo así, atendiendo al c. 1341 (es decir, si la investigación lleva a pensar que la corrección fraterna, la reprensión u otros medios de solicitud pastoral no bastarán para reparar el escándalo, restablecer la justicia y conseguir la enmienda del sujeto).

5. Si decide que no se ha de proceder, porque la investigación muestra la inocencia del investigado, o no produce elementos suficientes para iniciar un proceso, el decreto debe concluir con la orden de que se archiven las

actas de la investigación en el archivo secreto de la curia (cf cc. 1719, 489).

6. Si decide, en cambio, que se debe proceder, el ordinario determinará en el mismo decreto si se procede por vía judicial o, en los casos en los que la ley no lo prohíbe, por vía administrativa.

Sea una u otra la decisión, los decretos han de ser debidamente motivados (cf c. 51).

*b) El procedimiento administrativo para la imposición de penas*

Como acabamos de ver, conforme al c. 1718, cuando el ordinario considere que la investigación ha recabado ya elementos suficientes, puede decidir mediante decreto motivado que se inicie el proceso para la imposición de la pena. En ese momento debe determinar también si se seguirá el proceso judicial o un procedimiento administrativo.

Esta elección no es puramente discrecional, ya que el derecho canónico da preferencia a la imposición de penas con las mayores garantías que supone el proceso judicial. Por eso, el c. 1342 § 1 prescribe que, si se trata de aplicar penas propiamente dichas, solo se puede optar por la vía administrativa cuando haya justas causas que obsten a la realización de un proceso penal. El § 2 del mismo canon veta que se apliquen por vía administrativa penas perpetuas y otras que la ley o el precepto correspondientes prohíban aplicar por decreto extrajudicial. A este respecto habrá que atender también al c. 1425 § 1, 2°.

Pérez-Madrid sintetiza eficazmente esta cuestión: «la diferencia entre el proceso y la vía administrativa es que en el primero se facilita mayor certeza moral para la decisión de la controversia. A la vez, la valoración de la imputabilidad será más ajustada a la realidad, puede determinarse mejor la contumacia y el grado de daño social. En definitiva, la pena podrá ser más adecuada demostrándose, si fuera el caso, la imparcialidad, sin dejar ámbito a la arbitrariedad o a la improvisación. En cambio, son razones que desaconsejarían el empleo del proceso penal: 1. Que no conste con seguridad que el acusado haya cometido el delito que se le imputa y que sea responsable. 2. Que no haya sido divulgada la noticia, cuando el conocerla conlleve un daño mayor, y tal conocimiento sea la consecuencia inevitable de la apertura del proceso correspondiente. 3. El peligro de la demora en la resolución de la causa» (PÉREZ-MADRID 237-238).

En los casos en los que el ordinario decida legítimamente proceder por vía administrativa, habrá de seguir el procedimiento indicado en el c. 1720: «1° 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; 2° debe sopesar cuidadosamente con dos asesores todas las pruebas y argumentos; 3° 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».

Los cc. 1342-1350, a los que remite esa norma, indican los deberes y los poderes y facultades discrecionales del juez al imponer las penas en un proceso judicial. El propio c. 1342 § 3 determina su aplicabilidad en esta otra vía, mediante la siguiente norma general: «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 extrajudicial, a no ser que conste otra cosa y no se trate de prescripciones que se refieran sólo al procedimiento».

La salvedad final respecto a las normas sobre el modo de proceder es lógica, ya que si se impusieran a la autoridad ejecutiva en el procedimiento administrativo idénticas formalidades y requisitos que al juez en el proceso, no habría, en la práctica, razón alguna para optar por una u otra vía. No obstante, el procedimiento administrativo debe desarrollarse con todas las garantías, siguiendo estrictamente, además de lo indicado por el c. 1720, las demás normas y criterios de procedimiento vigentes para los decretos singulares. Por otra parte, como punto de referencia a la hora de plantear y llevar a cabo distintas fases del procedimiento, que no cuentan con normas propias, será necesario acudir (por analogía, conforme al c. 19) a las normas dadas para otros casos semejantes, concretamente a las que regulan el proceso penal (cf cc. 1721 ss.).

Ciertamente, el c. 19 excluye el recurso supletorio a las «normas dadas para casos semejantes» en las cuestiones penales –materia *odiosa*, por definición–, pero aquí no se trata de una cuestión penal, sino de procedimiento, que redundaría en mayores garantías del reo: lo que prohíbe el c. 19 es aplicar analógicamente normas que tipifican un delito o que estable-

cen una pena a casos no previstos expresamente en ellas.

### 3. La declaración de penas por decreto administrativo

La «declaración» se refiere únicamente a las penas *latae sententiae*. Puesto que se incurre en ese tipo de penas por la sola comisión del delito con las condiciones requeridas por el derecho, no hay sentencia, decreto extrajudicial o acto público alguno que las imponga, ni se precisa tampoco ningún otro acto jurídico para que el delincuente quede vinculado por la pena, aunque su situación no sea conocida públicamente.

Sin embargo, en ocasiones –por ejemplo, cuando se trata de un delito notorio, con escándalo grave, etc.–, el bien público reclama o aconseja que la autoridad declare formalmente que el sujeto ha incurrido en la pena de que se trate. Esta declaración oficial de la situación del sujeto tiene también eficacia jurídica específica en cuanto a los efectos de la pena (cf, por ejemplo, cc. 1331, 1332, 1335, 1338 § 3, 1352 § 2) y en cuanto a su remisión (cf cc. 1355-1357).

La declaración de la pena se realiza, según el c. 1341, tras un proceso judicial o un procedimiento administrativo promovido especialmente para ese fin, en el que se siguen sustancialmente los mismos pasos que acabamos de enumerar. Por lo que se refiere a la elección de una u otra vía y a los límites para la elección de la vía administrativa, se aplican también los mismos criterios vigentes para la imposición de penas, pues los cc. 1341-1343 se refieren indistintamente a la imposición y a la declaración.

Se ha señalado que, teniendo en cuenta los estrictos requisitos de punibilidad para que se incurra efectivamente, de modo automático, en una pena *latae sententiae* (cf, por ejemplo, c. 1324 § 3), puede muy bien suceder que el autor del hecho delictivo no haya incurrido en la pena. En esos casos, si pese a todo se procede a la declaración, el efecto del decreto ya no sería propiamente declarativo, sino más bien impositivo (cf SANCHIS).

### 4. Garantías jurídicas y posibilidad de recurso

Además de las normas específicas mencionadas, son aplicables a la actuación de la autoridad ejecutiva en esta materia también las demás normas que condicionan con carácter

general la legitimidad de los actos administrativos.

Entre otras garantías jurídicas, puede recordarse aquí la norma del c. 36 § 1, ya citado, que impone la *interpretación estricta* de los actos administrativos referidos a la conminación o a la imposición de penas (o sea, los preceptos y decretos penales).

Esos actos tienen cabida asimismo en el régimen general de impugnación de los actos administrativos mediante el recurso jerárquico (cf cc. 1732-1739) y, posteriormente, mediante el contencioso-administrativo ante el Tribunal de la Signatura Apostólica (cf PB, art. 123). El c. 1353 añade una garantía adicional: a diferencia de lo que establece la norma general (c. 1736), la interposición de recurso contra un decreto penal suspende automáticamente la ejecución de la pena de que se trate.

### Bibliografía

A. CALABRESE, *Diritto penale canonico*, Città del Vaticano 1996; V. DE PAOLIS-D. CITO, *Le sanzioni nella Chiesa. Commento al libro VI*, Roma 2000; J. MIRAS-J. CANOSA-E. BAURA, *Compendio de derecho administrativo canónico*, Pamplona <sup>2</sup>2005; E. LABANDEIRA, *Tratado de derecho administrativo canónico*, Pamplona <sup>2</sup>1993; E. LABANDEIRA-J. MIRAS, *El precepto penal en el CIC 83*, *lus Ecclesiae* 3 (1991) 671-690; F. PÉREZ MADRID, *Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento canónico. Una propuesta para su construcción*, Pamplona 1994; J. M. SANCHIS, *Legge e precetto penale*, Milano 1993; IDEM, *sub cc. 1717-1720*, en *ComEx*, IV/2, <sup>3</sup>2002, 2062-2081.

Jorge MIRAS

## DECRETO SINGULAR

*Vid.* también: ACTO ADMINISTRATIVO; PRECEPTO SINGULAR

SUMARIO: 1. Consideraciones preliminares. 2. Fuentes. 3. Definición. 4. Regulación, positiva y procesal.

### 1. Consideraciones preliminares

La expresión «decreto singular administrativo» constituye una absoluta novedad terminológica en el ámbito del lenguaje jurídico canónico, para indicar un tipo de acto de derecho público interno de la Iglesia, que ha sido regulado de manera positiva y unitaria sólo en el Código de 1983 (y en el Código de las Iglesias Orientales de 1990).

Se trata, en efecto (como se verá, *ex c.* 48 CIC; así como *ex c.* 1510 §§ 1 y 2, 1º y 2º