

## NOTAS FUNDAMENTALES DE LA NUEVA LEY DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA

### RESUMEN

La actividad del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica ha sido regulada en el año 2008, por la nueva «*Lex propria*» de ese Tribunal, contenida en las Letras apostólicas dadas en forma de Motu proprio «*Antiqua Ordinatione*». Es un texto novedoso y que permitirá una aplicación interesante y estudios sobre los numerosos aspectos jurídicos contenidos en la norma.

Se destaca que esta norma es resultado de una larga evolución doctrinal y jurisprudencial, exponiéndose los antecedentes más notables para facilitar la comprensión de la norma y pautas para el estudio de los contenidos y aplicación.

A la vez que se comenta la nueva ley, se exponen por el autor los rasgos más destacables de esta nueva norma, tanto los aspectos formales como los sustantivos. El punto de partida de la ley son la composición y las competencias del Tribunal. Las competencias se traducen en las actividades propias de la Signatura Apostólica agrupadas en tres bloques de tareas: la judicial, el recurso contencioso-administrativo, y la actividad administrativa. La regulación de cada una de estas tareas es el objeto de la ley, lo que es detallado por el autor indicando los aspectos más importantes.

### SUMMARY

The activity of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signature has been regulated in 2008, by the new «*Lex propria*» of that Tribunal, contained in the Litt. ap. Motu proprio «*Antiqua Ordinatione*». It is a novel text and that will allow to an interesting application and studies on the numerous contained legal aspects in the norm.

One stands out that this norm is been from one long doctrinal and legal evolution, so that the antecedents most remarkable are exposed to facilitate the understanding of the norm for the study of the contents and its application.

At the same time as the new law comments, the most remarkable characteristics of this new norm are exposed by the author, as much the formal aspects as the nouns. The departure point of the law is the composition and the competitions of the Tribunal. The competitions are translated in grouped the own activi-

ties of the Apostolic Signature in three blocks of tasks: the judicial one, the contentious-administrative resource, and the administrative activity. The regulation of each of these tasks is the object of the new law, which is detailed by the author indicating the most important aspects.

## 1. ANTECEDENTES

El día 21 de junio de junio de 2008 fue sancionada por el Papa Benedicto XVI la «*Lex propria*» del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica (en adelante LP), por medio de las Letras apostólicas dadas en forma de Motu proprio «*Antiqua Ordinatione*». En el fascículo nº 8 del *Acta Apostolicae Sedis*, de 1 de agosto de 2008, se contiene el texto oficial de esta disposición<sup>1</sup>.

Concluye así una etapa cuanto menos peculiar, por la ausencia de un texto legal oficialmente promulgado que regulara el funcionamiento del Tribunal Supremo de la Iglesia; y es que con esta ley se pone punto y final a esta situación que se venía prolongando desde las *Normae Speciales* (NS) del año 1968, normas no publicadas oficialmente en AAS<sup>2</sup> sino en un fascículo separado editado en Ciudad del Vaticano en el año 1968, pero que tal y como indicamos ha sido la norma que ha regido el funcionamiento de la Signatura Apostólica durante cuatro décadas<sup>3</sup>. De igual modo

1 Benedicto XVI, Litt. ap. mot. propr. dat. «*Antiqua ordinatione*», quo *Supremi Tribunalis Signaturae Apostolicae «lex propria» promulgatur*, 21 giugno 2008, in AAS, 100, 2008, 513-538 (citado *Lex propria Signaturae 2008*) (fascículo 8, 1º agosto 2008). En adelante LP. También publicado en *Comunicaciones XL*, n. 2, 2008, 223-246. Consta que el texto ha sido «inviado alla Segnatura Apostolica il 17 dicembre 2008», cf. <http://bibliotecanonica.net/docsac/btcaco.htm>. En noviembre de 2009 se ha publicado el texto latino de esta disposición en la página web oficial de la Santa Sede: [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/apost\\_letters/documents/hf\\_ben-xvi\\_apl\\_20080621\\_antiqua-ordinatione\\_lt.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/apost_letters/documents/hf_ben-xvi_apl_20080621_antiqua-ordinatione_lt.html)

2 *Normae speciales in Supremo Tribunali Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, 25 marzo 1968, publicadas en diversos lugares, v. gr. *Ius Canonicum*, 9, 1969 501-521, *Enchiridion Vaticanum*, vol. 8, Bologna, 1984, 522-587; I. Gordon, «Normae speciales in T. S. Signaturae Apostolicae ad experimentum servandae», in: *Periodica de re canonica*, 59, 1970, 75-161; Apollinaris 53, 1970, 249-280; X. Ochoa, *Leges Ecclesiae post Codicem Iuris Canonici editae*, vol. III, Roma 1972, coll. 5321-5332; Acerca de la falta de promulgación de estas Normas, cfr. E. Baura, *Analisi del sistema canonico di giustizia amministrativa*, in: E. Baura y J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006, 6-7; 15-18. El mismo tema se trata en Z. Grocholewski, *La giustizia amministrativa presso la Segnatura Apostolica*, in: *IE* 4, 1992, 5-6.

3 Grocholewski considera que tales normas, desde la publicación de la C. Ap. Pastor Bonus ya no se encuentran en vigor al haber cesado la ley para cuya aplicación se dieron (c. 33, § 2), pero que se han observado de modo supletorio, conforme al c. 19 en tanto en cuanto no resultaban contrarias a la nueva ley, Cf. Comentario al c. 1445, in: A. Marzoa-J. Miras-R. Rodríguez-Ocaña (eds.), *Comentario exegético al CIC*, vol. IV/1, 3.ª ed. actualizada, Eunsá, Pamplona 2002, 902. Por su parte, F. Daneels, afirma en un artículo muy ilustrativo sobre la evolución de la normativa de la Signatura Apostólica que al año siguiente de la *Regimini Ecclesiae Universae*, en una carta del Secretario de Estado el 23 de marzo de 1968, Pablo VI aprobaba *ad experimentum* durante tres años las *Normae*

se completa la configuración de la misma Signatura Apostólica recapitulándose en la misma LP las competencias ya contenidas en diversos textos elaborados durante más de cuarenta años, a partir de la *Regimini Ecclesiae Universae*<sup>4</sup>, a la vez que también se detalla el funcionamiento de este Tribunal, de una manera acorde y actualizada, en consonancia con la necesidad de respuesta que requieren los diferentes asuntos que son objeto de la actividad del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica<sup>5</sup>.

El *Motu proprio* que sanciona el texto de la LP se inicia con un texto de contenido histórico, centrado en los antecedentes más inmediatos de la Signatura Apostólica<sup>6</sup>. Se señalan en el texto del M. Pr. varios anteceden-

---

*Speciales*. Después de que el período de prueba, prorrogado por seis meses, había procedido a una revisión de las normas con miras a su aprobación definitiva. El período de experimentación, de hecho, duró alrededor de cuarenta años. Esto no se debió a la negligencia, y hubo motivos justificados. En primer lugar, se consideró conveniente esperar a la promulgación del nuevo Código, cuyo trabajo de redacción duró casi veinte años. En esta espera Pablo VI, en la audiencia concedida al prefecto de la Signatura Apostólica, el Cardenal Dino Staffa, el día 13 de noviembre de 1975, decidió prorrogar las *Normae Speciales donec aliter por novas leges provideatur* (Hoja de audiencia, el 13 de noviembre de 1975, prot. Var. N.º 258/68). Posteriormente, indica el mismo P. Daneels, la promulgación del código latino de 1983 y del oriental de 1990, y de la C. Ap. Pastor Bonus en 1988, aconsejaron aplazar una nueva norma para la Signatura Apostólica. Posteriormente, se creó un Comité Interdicasterial en 1996, pero la carga de trabajo de sus miembros y la existencia de otros comités (v. gr. elaboración de la Inst. Dignitas Connubii) retrasaron nuevamente la redacción de las normas de la Signatura Apostólica. El mismo P. Daneels indica en el artículo referido el método de trabajo seguido en las 80 sesiones del Congreso para la elaboración de la *Lex Propria*, desde el año 2000 hasta el año 2008; cf. F. Daneels, La nueva «Lex» del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, in: L'Osservatore Romano, 24 de diciembre de 2008. Este mismo tema de la falta de promulgación de las Normae Speciales lo indica J. Canosa, Presente y futuro de la justicia administrativa en la Iglesia, in: IC 49, 2009, 130-31.

<sup>4</sup> Pablo VI, Const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, 15 de agosto de 1967, in: AAS, 59, 1967, 885-928.

<sup>5</sup> F. Daneels, art. cit.

<sup>6</sup> Como es sabido, y aunque en el *Motu proprio* no se indiquen expresamente, los orígenes de la *Signatura Apostólica* se remontan al s. XIII. Como refiere el P. Gordon, en el pontificado de Inocencio III, los Notarios de la Cancillería Apostólica daban cuenta al Papa por escrito (*referebant*) de las peticiones que le dirigían los fieles; y el mismo Papa respondía escribiendo de su propia mano una determinada sigla o señal (*signum*), que, con el correr del tiempo quedó substituida por estas o semejantes fórmulas: *fiat, fiat ut petitur, fiat et dispensamus*, ntc. Bajo Inocencio IV (1243-1254) estos Notarios que «referían» empezaron a ser designados con el título de *Referendarios*. El más antiguo de estos personajes, cuyo nombre ha llegado hasta nosotros, es el español Pedro Roderico, que ejerció su cargo en el pontificado de Bonifacio VIII (P. Santini, *Signatura Apostólica*, in: *Enciclopedia Cattolica*, vol. XII, Città del Vaticano 1954, col. 499).

Eugenio IV (1431-1437) concedió a los Referendarios que pudieran firmar (*subsignare*) la concesión de determinadas gracias y comisiones; por eso su nombre evolucionó en el de *Referendarii Signaturae*, y su oficio o colegio fue llamado *Signatura gratiae et commissionum*. Las «Comisiones» eran concesiones de orden judicial, mientras que las «gracias» eran indultos de especie jurídica diversa. Así se preparó la división de la Signatura en dos dicasterios distintos: La *Signatura gratiae* y la *Signatura iustitiae*.

Los historiadores no han logrado determinar aún el momento en que sucedió esta división; pero nos dicen que ciertamente tuvo lugar antes del pontificado de Julio II, que empezó en 1503 (Cit. P. Santini: *De Referendariorum ac Signaturae historico-iridica evolutione*, Romae 1945, 22-29).

tes legislativos de la LP, entre ellos la Constitución Apostólica de S. Pío X, «*Sapienti consilio*», de 29 de junio de 1908. En la misma se decía sobre la misma Signatura Apostólica que:

«*Item supremum Signaturae Apostolicae tribunal restituendum censemus, et praesentibus litteris restituimus, seu melius instituimus, iuxta modum qui in memorata Lege determinatur, antiqua ordinatione tribunalium Signaturae papalis gratiae et iustitiae suppressa*»<sup>7</sup>.

Con razón empleaba ya hace cien años el Pontífice como más exacta la palabra «*instituere*», es decir, *crear*, puesto que la Signatura piana era un organismo nuevo, diverso de las dos antiguas Signaturas, aunque en la línea de la Signatura de Justicia. Como ella, era Tribunal Supremo, pero solamente eclesiástico, y dotado de potestad ordinaria. Su competencia retenía tres de los capítulos tradicionales: conocer las querellas de nulidad contra las sentencias rotales, las peticiones de restitución «*in integrum*» y las excepciones de sospecha y recusación contra los jueces; a los que se añadió un cuarto: «*de violatione secreti ac de damnis ab Auditoribus illatis*,

---

*La Signatura iustitiae* era un verdadero tribunal, cuya estructura y competencia fue establecida sobre todo por Pío IV el 1 de julio de 1562, mediante la constitución *Cum nuper nos* (*Bullarium Romanum*, t. VII, 224-226). Durante los siglos XVI-XVIII el Tribunal de la *Signatura* constaba del Cardenal Prefecto y de diversos Referendarios, algunos de los cuales fueron elevados a la categoría de jueces con derecho a voto deliberativo, y por eso se les llamó Votantes. (P. Santini : *Op. cit.*, 442-44). La competencia de la Signatura era delegada, y no se extendía al mérito de las causas o cuestiones, sino que se limitaba a las siguientes funciones: 1) declarar nulas las sentencias (*circumscribere*) en determinados casos, 2) conceder apelaciones o restituciones «*in integrum*», 3) remover los jueces sospechosos, 4) resolver los conflictos que surgían entre diversos tribunales, y responder (*rescribere*) a los jueces que preguntaban cómo debían conducirse en casos especialmente delicados o nuevos (*Op. cit.*, 55-56, 63-67) Además, por razón de los Estados Pontificios, era simultáneamente Tribunal eclesiástico y Tribunal civil.

En el s. XIX la Signatura fue suprimida por Napoleón (1809) y restaurada por Pío VII (m.p. *Quando per ammirabile*, 6 de julio 1816, in: *Bullarum Romani continuatio*, T. VII, P. II, Prati 1852, 1274-75, y Gregorio XVI (m.p. *Elevati appena*, 10 noviembre 1834, en *Acta Gregorii Papae XVI*, vol. IV, Romae 1904, 322-23, 323-25); y dejó de actuar (*siluit*) al ser ocupados los Estados Pontificios en 1870.

*La Segnatura gratiae* fue presidida desde su origen por el mismo Romano Pontífice, como recordaría Sixto V, quien la estructuró a manera de Congregación en su bula *Iminensa aeterni Dei*, 22 de enero de 1588 (*Bullarium Romanum*, T. VIII, 985-989). Sin embargo, tenía también alguna competencia judicial, y uno de sus primeros dignatarios era el *Auditor Papae* (*Santini: Op. cit.*, 51-52); cargo que bajo Pío VII pasó a la *Signatura iustitiae* (*Codice della procedura civile*, L. VI, en: *Bullarii Romani continuatio*, T. VII, P. II, p. 1638). Debido a las ocupaciones del Papa, las sesiones de la *Signatura gratiae* cada vez fueron menos frecuentes, hasta quedar inoperante a fines del s. XVIII. Después de una efímera restauración bajo León XII, cesó de actuar definitivamente en 1839 (P. Santini: *Op. cit.*, p. 67; art. cit., col. 500). Cf. I. Gordon, La renovación de la Signatura Apostólica, in: REDC 28, 1972, 571-2. Una reseña histórica más completa puede verse en I. Gordon, *Normae speciales in T. S. Segnaturae Apostolicae ad experimentum servandae*, in: *Periodica* 59, 1970, 75-84. También V. Cárcel Ortí, Il Supremo Tribunale Della Segnatura Apostolica. Cenni Storici, in: *Dilexist Iustitiam*, Fs. A. Card. Sabattani, Vaticano, 1984, 168-196.

7 Pío X: *Const. «Sapienti consilio»*, 29 junio 1908, II, 3º, in: *AAS* 1, 1909, 15.

*eo quod actum nullum vel iniustum in iudicando posuerint*. Era asimismo típico de la nueva Signatura que, como este último capítulo, también los tres precedentes se referían exclusivamente a los Auditores o a las sentencias rotales. Otros capítulos de competencia judicial, o tradicionales o que habían sido añadidos más recientemente por Pío VII y Gregorio XVI, quedaron suprimidos, como igualmente toda la competencia administrativa, los Colegios de Votantes y Referendarios, y el alto cargo de «*Auditor Papae*».

Suprimidas también las antiguas normas de ambas Signaturas, S. Pío X promulgó la «*Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae*» con la misma fecha de la const. «*Sapienti Consilio*»<sup>8</sup>, y también el «*Ordo servandus*» en toda la Curia Romana, que, aunque de fecha posterior, debía considerarse como complemento de la citada constitución. A estos documentos siguieron en el año 1912 las «*Regulae servandae in iudiciis apud Supremum Signaturae Apostolicae tribunal*».

Posteriormente el Papa *Benedicto XV* conservó el nuevo organismo creado por su predecesor; pero el 28 de junio de 1915, a instancias del Cardenal Lega, introdujo principalmente estas innovaciones: 1.º aumentó la competencia judicial, permitiéndole conocer los recursos contra las sentencias rotales que niegan la admisión de las causas matrimoniales a un nuevo examen, y 2.º restituyó la antigua competencia administrativa (en relación, sin embargo, con la judicial) de decidir con potestad delegada «*an et quomodo expediat precibus [certas gratias petentibus] annuere*»; y 3.º llamó de nuevo a la existencia el Colegio de los Votantes, el de los Referendarios, y el cargo de «*Auditor Papae*», que quedaría unido con el de Secretario del Tribunal. La súplica del Cardenal Lega, el quirógrafo pontificio y unas normas elaboradas por el mencionado Cardenal para regular la nueva actividad administrativa de la Signatura (aprobadas también por *Benedicto XV*) fueron recogidos en un único documento, que se añadió a las reglas publicadas por S. Pío X en 1912<sup>9</sup>.

El Código de Derecho canónico de 1917 recogió en sus cánones sobre la Signatura lo más esencial de la legislación de Pío X y *Benedicto XV*, contenida en los documentos que acabamos de enumerar, y que por lo demás quedaba en pleno vigor. Aportó también un par de innovaciones: restituyó a la Signatura la facultad de decidir los conflictos de competencia que surgieran entre los Tribunales (can. 1603, § 1) y estableció el principio de la validez de las sentencias de este Supremo Tribunal, aunque no se expresen en ellas las razones de la decisión (can. 1605)<sup>10</sup>.

8 AAS 1, 1909, 29-35.

9 AAS 7, 1915, 320-325.

10 E. Labandeira, La Signatura Apostólica y los Tribunales administrativos, en: IC, 1981, 671-73.

Esta legislación permaneció invariable hasta que el 15 de agosto de 1967 el Papa Pablo VI promulgó la C. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*<sup>11</sup> que en sus arts. 104 a 108 establecía la composición, secciones y competencias del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, disponiendo que este Tribunal «*se rige por una ley propia*».

A esa fase inicial siguió, en marzo de 1968, la aparición de las Normas de la Signatura Apostólica (NS), que regularían el funcionamiento del Tribunal. Era el modo de llevar a cabo ese propósito sin mayor dilación, y sin esperar al Código que se estaba empezando a preparar. Este paso muestra la percepción que existía en aquel momento de la importancia y de la urgencia del tema.

A ningún autor se le ocurrió entonces manifestar perplejidad por el hecho de que las «Normas Especiales» de 1968 no hubieran sido promulgadas. Es más, parecía razonable que fueran *ad experimentum* y provisionales, a la vista de la novedad de la materia y también porque, en cierto modo, cabía esperar que la promulgación del Código determinara ajustes y correcciones en el sistema de Justicia Administrativa que estaba comenzando su andadura, con una necesaria fase de rodaje. Además, nadie puso objeciones en lo referente a la falta de rango legislativo de la norma, que en aquel momento no constituía mayor inconveniente porque, en contraste con otros ámbitos del Derecho Canónico, en este tema lo que predominaba era una especie de entusiasmo, dentro, claro está, de la diversidad de opiniones, normal en cualquier sector de la ciencia.

Los autores que se interesaban por la materia sostenían que gran parte de las perspectivas de desarrollo se cifraban en la legislación y en la jurisprudencia futura.

De este modo la promulgación en el año 1983 del Código de Derecho canónico supuso en esta materia un punto de llegada y a la vez de arranque. Se lograba un código en el que en esta materia se explicitaban las competencias de la misma Signatura Apostólica (c. 1445) por lo que se requería una norma que fuera acorde con la codicial, no olvidando el sistema de Justicia Administrativa que contenía ya el mismo CIC.

Y así al paso del tiempo se promulgó otra fuente fundamental de la *Lex propria* de 2008 que fue la Constitución Apostólica *Pastor Bonus* del año 1988<sup>12</sup>. Los arts. 121 a 125 de la C. Ap. *Pastor Bonus* son sin duda alguna la espina dorsal de la nueva *Lex propria* al aportar la configuración

11 Pablo VI, Const. ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, 15 de agosto de 1967, in: AAS, 59, 1967, 885-928. E. Labandeira, art. cit., 673-74.

12 Juan Pablo II, «Const. ap. *Pastor Bonus*», del 28 de junio de 1988, en AAS, 80, 1988, 841-924.

y competencias de la Signatura Apostólica que sintetiza toda una evolución de la Justicia en la Iglesia en pro de la tutela de los derechos de los fieles, y articulando un Tribunal con un sistema de competencias en evolución, pero fundamentadas y delimitadas para el futuro, conforme a la doctrina y legislación de la Iglesia. Estos artículos de la C. Ap. *Pastor Bonus* llevaban a cabo, conforme al c. 20 CIC, la abrogación de los cánones referidos a los Tribunales de la Sede Apostólica, excepto el c. 1442 referido al Romano Pontífice<sup>13</sup>.

Con el Código de Cánones de las Iglesias Orientales de 1990 concluyó el proceso de codificación y desde ese momento se dispone de un corpus legal que es la base de cuantas normas se han desarrollado posteriormente.

Como ya indicamos anteriormente<sup>14</sup>, la elaboración de la nueva *Lex propria* de la Signatura Apostólica ha sido una tarea larga y que se presenta como un texto técnicamente bien elaborado y capaz de dar respuesta funcional y ágil a los conflictos y a las cuestiones de diversa naturaleza que se presenten para su resolución, en aras a la tutela de los derechos de los fieles que no a una legitimación de la litigiosidad intraeclesial<sup>15</sup>.

Con la exposición de los rasgos fundamentales de esta norma pretendemos ofrecer una visión global de la misma, con indicación de las particularidades que permitan situar, al menos de una manera sumaria, cada uno de los numerosísimos temas contenidos en la LP. Otra tarea será el estudio detallado del articulado de la norma, su aplicación y las implicaciones y alcance canónicos de cada aspecto. A buen seguro que la doctrina y esperemos que la jurisprudencia tendrán como objetivo inmediato llevar a cabo esta tarea, para el bien de la Justicia en la Iglesia y la salvación de las almas (c. 1753 CIC).

13 Z. Grocholewski, Comentario al c. 1445, in: A. Marzoa-J. Miras-R. Rodríguez-Ocaña (eds.), *Comentario exegético al CIC*, vol. IV/1, 3.ª ed. actualizada, Eunsa, Pamplona 2002, 758.

14 F. Daneels, art. cit. Destacamos de esta aportación que a principios del año 2000, bajo el impulso del arzobispo y cardenal Mario Francesco Pompedda, prefecto, y del obispo Francesco Saverio Salerno, secretario, el Congreso de la Signatura inició el trabajo de revisión, según un método muy simple: se dividieron las materias y fueron entregadas a los diversos oficiales, que, teniendo como base el texto *Normae* en la fuerza y las fuentes disponibles (C. Ap. *Pastor Bonus*, el Código de Derecho Canónico, el Código de los Cánones de las Iglesias Orientales, el Reglamento General de la Curia Romana y la jurisprudencia de la Signatura Apostólica desde 1968), redactaron el nuevo esquema de artículos, que luego fueron sometidas a examen y aprobación de Congreso.

15 J. Llobell, *La struttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova «lex propria» della Segnatura Apostolica*, in: G. Dalla Torre y C. Mirabelli (ed.), «Le Sfide del diritto, Scritti in onore del card. Agostino Vallini», Soveria Mannelli, 2009, 367.



## 2. PRINCIPALES RASGOS FORMALES DE LA *LEX PROPRIA*

La estructura general de *LP* es más simple que las *Normae Speciales*. La división del texto se ha hecho en títulos, que a su vez se dividen en capítulos que constan de artículos, numerados de acuerdo con el método de los cánones del Código de Derecho Canónico y el Código de los Cánones de las Iglesias Orientales<sup>16</sup>.

Una de las novedades formales más destacables de la *LP* es que no se ha seguido un esquema de división del propio Tribunal de la Signatura Apostólica por secciones<sup>17</sup>, sino que encontramos una atribución global al Tribunal de la Signatura Apostólica de materias de una manera conjunta, es decir competencias, tareas o ámbitos y áreas de especialización, superándose así el esquema de funcionamiento en secciones, a las que se atribuían las diferentes materias; y así encontramos en la *LP* la atribución del proceso judicial (arts. 36-72), del proceso contencioso administrativo (arts. 73-105), y de las competencias en materia administrativa o de administración de justicia (arts. 106-121). Esta atribución tripartita es el reflejo de la experiencia y de la práctica de la Signatura Apostólica después de la C. Ap. *Regimini Ecclesiae Universae*, por lo que cabe decir que la nueva *Lex propria* nace ya probada por la práctica<sup>18</sup>.

De otra parte se ha tratado de excluir el carácter reglamentista. Reglamentar es un riesgo de toda norma general o fundamental dada para regular un organismo concreto, y la pretensión de conjugar agilidad con rigor puede hacer que un texto que por su propia naturaleza ha de ser breve y conciso entre a detallar aspectos ajenos a lo que es propio de, en este caso, una ley. Es un principio de esencialidad que logra no incorporar a la ley lo que puede y debe ser desarrollado por posteriores normas de desarrollo o funcionamiento.

## 3. COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL

Propiamente la *LP* no recoge una definición de la Signatura Apostólica, si bien su calificación como Tribunal Supremo deja clara su naturaleza jurídica<sup>19</sup>, llegándose al completo alcance de esta definición por

16 F. Daneels, art. cit.

17 Z. Grocholewski, *La giustizia amministrativa...* art. cit. 3. E. Labandeira, art. cit. 679-699.

18 Ibid.

19 Z. Grocholewski, *Il Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica nella struttura giudiziaria della Chiesa*, in: *Forum* 6, 1995, 33-35.



la atribución de competencias judiciales-contencioso-administrativo y administrativas del Tribunal, sin perder de vista que es uno de los Dicasterios de la Santa Sede (arts. 32 a 35 LP).

Una novedad de la LP es la composición del Tribunal (art. 1, § 2), pues se designa como miembros propiamente dichos del Tribunal al conjunto de Padres Cardenales y Obispos<sup>20</sup>, nombrados por el Sumo Pontífice con un Cardenal Prefecto al frente elegido por el mismo Sumo Pontífice<sup>21</sup>. Al Tribunal pueden ser adscritos otros *clérigos* (cann. 1009 y ss. CIC). Esta ampliación permitiendo la incorporación de otros clérigos está en consonancia con el art. 3 de la C. Ap. Pastor Bonus<sup>22</sup>. Es una norma que sin duda facilitará el desarrollo del trabajo de la misma Signatura Apostólica<sup>23</sup>.

Igualmente se prescribe, en feliz concreción, que estando la Santa Sede vacante, el Prefecto y los Miembros del Tribunal de la Signatura Apostólica pueden actuar en las causas judiciales, no en las materias administrativas, lo que se establece en consonancia con los arts. 14, 25 y 26 de la C. Ap. *Universi Dominici Gregis* y con el art. 18, §§ 1 y 3 de la C. Ap. *Pastor Bonus*. Dada la naturaleza de tribunal de la Signatura Apostólica se prevé el mantenimiento de la gestión y de los asuntos ordinarios<sup>24</sup>, tarea que es encomendada al Secretario del Tribunal, que necesita de confirmación en el cargo en el plazo de tres meses por el Sumo Pontífice desde Su elección, al igual que todos los Miembros.

20 Ya en 1991 el Romano Pontífice nombró a varios Obispos miembros del Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, cf. AAS 83, 1991, 631. Se consideraba así abrogado el art. 104 de la REU, cf. Z. Grocholewski, *Comentario exegetico... IV/1*, 2002, 902.

21 W. L. Daniel, *The Power of Governance enjoyed by the Supreme Tribunal of The Apostolic Signatura with historical antecedens*, in: IE 21, 2009, 646-649.

22 Juan Pablo II, «Const. ap. *Pastor bonus*», del 28 de junio de 1988, en AAS, 80, 1988, 841-924, artículo 3§ 1: Los dicasterios, a no ser que por su particular naturaleza o por una ley especial tengan otra estructura, están formados por el cardenal Prefecto o un arzobispo Presidente, por una asamblea de padres cardenales y de algunos obispos, con la ayuda del secretario. En ellos hay consultores y trabajan oficiales mayores, así como un adecuado número de otros oficiales.

§ 2. De acuerdo con la naturaleza peculiar de algunos dicasterios, a la asamblea de los mismos pueden ser adscritos clérigos y otros fieles cristianos.

§ 3. Pero, los miembros propiamente dichos de las Congregaciones son los cardenales y los obispos.

23 Z. Grocholewski, «I Tribunali», in AA.VV., *La Curia Romana nella Cost. Ap. Pastor Bonus*, Città del Vaticano 1990, 402-03.

24 M. F. Pompedda, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, in V. Pinto (ed.), *Commento alla cost. ap. Pastor Bonus e alle Norme Sussidiarie della Curia Romana*, Città del Vaticano 2003, 173-174; N. Schöch, *Presentazione della Lex propria del Supremo Tribunale della Signatura Apostolica*, in: AADC, XV, 2008, 209.

## 4. OFICIOS Y DEMÁS PERSONAL; ABOGADOS, EXPENSAS Y DISCIPLINA

El art. 3 LP indica quiénes prestan sus servicios en la Signatura Apostólica, desarrollándose de manera concreta cada una de las funciones a lo largo de todo el articulado; son el Promotor de justicia, el Defensor del vínculo, Promotores de justicia Sustitutos y Prepósito de la Cancillería, así como Oficiales y Auditores, y los Refrendarios o consultores.

En materia de nombramientos, el Secretario, el Promotor de justicia, el Defensor del vínculo, los Promotores de justicia Sustitutos, así como los Ministros mayores, y también los Refrendarios, son nombrados por el Sumo Pontífice (art. 4) y toman posesión según la norma de Ordenación general de la Curia Romana.

En los arts. 5 a 15 se señalan los oficios singulares que se desempeñan por los diferentes intervinientes en el Tribunal. Se indican de manera concreta sus competencias, y así encontramos las funciones del Prefecto (art. 5), del Secretario<sup>25</sup> (art. 6), Promotor de justicia, y de los dos sustitutos del Promotor de justicia con funciones de ayudantes (art. 7).

También se contienen las competencias del Defensor del vínculo (art. 8), que debe intervenir en las causas y asuntos en los que se trata de la nulidad de la sagrada ordenación o de nulidad o disolución del matrimonio, dejando al Secretario un margen de decisión para la posible intervención del Defensor del vínculo *en otros asuntos*. El mismo Secretario (art. 9) puede nombrar Promotor de justicia y/o Defensor del vínculo *ad casum*, por justa causa, de entre los Ministros mayores, Refrendarios u otros peritos.

Se establece un sistema de sustituciones de manera que en caso de imposibilidad o de ausencia, el Secretario sustituye al Prefecto (art. 6, § 3), y el Promotor de justicia al Secretario (art. 7, § 3).

El cese del Promotor de justicia (art. 7, § 4) y del Defensor del vínculo (art. 8, § 3) se fija al alcanzar los 75 años de edad.

Se fija también la figura de los Refrendarios o consultores (art. 10), a los que como técnicos que han de ser, se les exige el grado de Doctor en derecho canónico y esforzarse en llevar una vida honesta, así como distinguirse por su prudencia y jurispericia<sup>26</sup>.

Se indican también las funciones del Prepósito de la Cancillería como moderador de la misma (art. 11, §§ 1-2), de los Notarios y los adjuntos a la Cancillería (art. 13, § 1) y de los ayudantes de los Notarios y los adjuntos

<sup>25</sup> Sus funciones se completan en otros arts. de la LP tales como el art. 43, § 2.

<sup>26</sup> Se ha suprimido la figura del Votante, dejándose una sola categoría de votante-consultor bajo la denominación de Refrendario.

(art. 11, § 3). Destacamos la función de recoger las decisiones; algunas son seleccionadas cada año por el Prefecto en el Congreso, para su publicación (art. 11, § 4)<sup>27</sup>.

Los Patronos (Abogados y Procuradores)<sup>28</sup> —considerándose la condición de tales conforme a las vigentes normas de la Curia Romana—, se presentan en el texto de la LP de modo que resulta preceptiva su intervención (art. 16, § 1), y la falta de designación en tiempo y forma acarrea la perención de la causa.

Se permite (Art. 17, § 1) que el patrocinio de las causas pueda ser desempeñado por los Abogados de la Curia Romana y son admitidos los Abogados de la Rota Romana en las causas judiciales y en las disciplinarias. Se limita la intervención en las causas contencioso administrativas, en las que el Prefecto puede admitir para un caso concreto a Abogados de la Rota Romana, con tal de que sean verdaderamente peritos, o, si el caso lo requiere, otros verdaderos peritos que con el grado de doctor en derecho canónico.

Su función es (art. 18), defender los derechos de las partes y guardar secreto de oficio. Se mantiene la norma de que han de ser satisfechos honorarios justos y congruentes. Se les permite (art. 26 § 1) pedir y obtener copia de los autos, con licencia del Secretario y oído el Promotor de justicia pero con la obligación de que no sea entregada a nadie copia total o parcial de las actas, ni siquiera a las partes.

27 Es interesante la reclamación reiterada de la doctrina de que se publiquen las resoluciones de la Signatura Apostólica de una manera sistemática. S. Berlingò, La competenza di legittimità e di merito della Segnatura Apostolica secondo la *Lex propria*, in: *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale* Rivista telematica (www.statoechniese.it), aprile 2009, 21-23; J. Canosa: La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico, in IE 17, 2005, 414-15.

28 Hasta la C. Ap. Pastor Bonus solían intervenir en los asuntos ante la Sección segunda de la Signatura Apostólica los Abogados Consistoriales y los Procuradores de los Sagrados Palacios Apostólicos, y excepcionalmente los Abogados rotales con concesión por Decreto en cada caso del Cardenal Prefecto y siendo verdaderamente expertos en materia contencioso administrativa. Desde la C. Ap. Pastor Bonus (art. 183-185) y por ulteriores normas en la materia los Abogados Consistoriales y los Procuradores de los Sagrados Palacios Apostólicos se han sustituido por el cuerpo de Abogados de la Santa Sede, a los cuales les corresponde asumir el patrocinio de las causas en nombre de la Santa Sede y de los Dicasterios de la Curia Romana ante los Tribunales bien sea eclesiásticos (evidentemente ante la Signatura Apostólica) o civiles; y se ha instituido un elenco general de Abogados ante la Curia Romana, a los cuales corresponde patrocinar las causas ante la Signatura Apostólica y también ante los Dicasterios de la Curia Romana. Ante la sección primera de la Signatura podían ejercer también el patrocinio los Abogados Rotales, cf. Z. Grochowski, *La giustizia* ... art. cit., 12-13; Idem, in: Comentario exegetico... IV/1, 2002, 911. Cf. Juan Pablo II, M. P. Iusti iudicis de 28 junio 1988, in: AAS 80, 1988, 1258-1261; Segretaria di Stato, Ordinario ad exsequendas Literas Apostolicas «Iusti iudicis» Motu proprio datas (approvata dal Sommo Pontifice il 23 de luglio 1990), in: AAS 82, 1990, 1630-1634. J. Llobell, *Avvocati e procuratori nel processo canonico di nullità matrimoniale*, in *Apollinaris*, 61, 1988, 800-806; Idem., *Nota al m.p. «Iusti iudicis»*, in IE, 1, 1989, 735-739; J. L. Acebal, Normas para la ejecución de la carta apostólica M. P. Iusti iudicis, in: REDC 48, 1991, 610-618. C. de Diego-Lora, Los Tribunales de Justicia de la Sede Apostólica: II. La Signatura Apostólica, in: IE 5, 1993, 130-132.

Los incidentes sobre honorarios son resueltos por el Secretario, resolución que es recurrible ante el Prefecto.

Se recoge la posibilidad del patrocinio gratuito, con cargo a los fondos del Tribunal (art. 20). Esta materia va estrechamente ligada a los arts. 30 y 31 que establecen que en materia de expensas y de patrocinio gratuito es el Congreso de la Signatura el que fija las normas sobre prestación de cauciones, expensas judiciales, honorarios y tasas de rescriptos, concretando que sobre caución y tasas puede excepcionar con justa causa el Secretario.

Toda petición de patrocinio gratuito ha de ir acompañada de la acreditación de la situación económica del peticionario (Art. 31. § 1), y es resuelta por el Prefecto, oídos previamente el Secretario y el Promotor de justicia, con posible recurso en reposición ante el mismo Prefecto.

El Patrono de oficio es nombrado por el Secretario, lo que no obsta para que la parte indique un Patrono específico (art. 31, 84º LP).

En materia de disciplina u organización interna del Tribunal (arts. 21 a 29) destacan varias cuestiones. En primer lugar el Colegio de Jueces<sup>29</sup> está compuesto por cinco, salvo que haya de decidirse sobre el recurso contra el decreto de rechazo dado por el Prefecto en el Congreso, en cuyo caso el asunto puede ser juzgado por un Colegio de tres Jueces.

La composición del Congreso es la siguiente (art. 22, § 1)<sup>30</sup>: el Prefecto, el Secretario, el Promotor de justicia, el Defensor del vínculo y, si concurrían, los Promotores de justicia Sustitutos así como otros que puedan haber sido designados en las causas para el oficio de promotor de justicia o defensor del vínculo con la asistencia del Prepósito de la Cancillería; también pueden ser invitados, a juicio del Prefecto, los Refrendarios cuya presencia se considere útil. Cabe que se abstenga o inhíba algún juez si procede conforme a derecho (cann. 1448, § 1 CIC y c. 1106, § 1 CCEO); también cabe la recusación (art. 24, § 1), cuestión sobre la que decide el Prefecto, salvo que los recusados sean el mismo Prefecto u otro Cardenal en cuyo caso la cuestión es llevada al Santo Padre (art. 24, § 2)<sup>31</sup>.

En materia de recurribilidad, y para tutelar el derecho a una «segunda instancia» con carácter general en el art. 28 se establece la norma de

29 W. L. Daniel, art. cit., 648-651.

30 Ibid.

31 Pontificia Commissio decretis Concilii Vaticani II interpretandis, 1 iulii 1976, in: AAS 68, 1976, 635. L. Del Amo, La excepción de sospecha contra los Cardenales de la Signatura Apostólica, in: REDC 32, 1976, 349-357; X. Ochoa, *De recusatione iudiciali Patrum Cadenalium Signaturae Apostolicae*, in: Apollinaris 50, 1977, 194-245. Por su parte, la excepción de sospecha contra los jueces de la Rota Romana se recoge en esta misma LP (arts. 62-65).

que ante un decreto denegatorio del Secretario no meramente ordenatorio cabe recurso fundamentado; este recurso se interpondrá ante el Prefecto en el plazo perentorio de diez días con la facultad, que siempre existe, de poder recurrir al Colegio contra el decreto denegatorio del Congreso, recurso que se ha de presentar fundamentado dentro del plazo perentorio de diez días.

Se fija el uso del latín como lengua oficial sin excluir el uso de otras lenguas hoy más conocidas (art. 29).

## 5. COMPETENCIAS DE LA SIGNATURA APOSTÓLICA

Las competencias de la Signatura Apostólica, en la *Lex propria* de 2008, son las contenidas en los arts. 122 a 124 de la C. Ap. Pastor Bonus. De este modo encontramos el enunciado del art. 32 LP, confiriendo las competencias que en las NS de 1968 se atribuían a las dos secciones de la Signatura Apostólica, y que desde la C. Ap. Pastor Bonus lo hacen en tres, como tiene reconocido la doctrina<sup>32</sup>.

En la actualidad el articulado de la LP es el resultado de ordenar los cauces para la resolución de los tres grandes bloques de actividades, de la Signatura Apostólica:

- la judicial dada la condición de Supremo tribunal de la Justicia ordinaria –arts. 36-72;
- la judicial del proceso contencioso administrativo arts. 73-105;
- la provisión de la recta administración de la justicia en la Iglesia (arts. 106-121).

Las principales novedades contenidas en la LP con respecto a la C. Ap. Pastor Bonus son:

- El art. 33, 1º al decir que la Signatura Apostólica conoce de las querellas de nulidad *contra las decisiones definitivas o con fuerza de sentencia definitiva dadas por la Rota Romana*<sup>33</sup>. El art. 123, 1º de la C. Ap. PB establecía esta competencia genéricamente frente a

32 M. F. Pompèdda, *Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica*, art.cit.,174; Z. Grochowski, *Comentario...* Ibid.

33 El efecto de *actio iudicati* se da no solo en las sentencias que no pueden impugnarse directamente (c. 1642), sino que también afecta a las sentencias definitivas sobre el estado de las personas (cc. 1643 y 1644), cf. C. De Diego-Lora, *Comentario exegético al c. 1618*, in: A. Marzoa-J. Miras-R. Rodríguez Ocaña (eds.), *Comentario exegético al CIC*, vol. IV/2, 3.<sup>a</sup> ed. actualizada, Eunsa, Pamplona 2002, 1612.

«Las querellas de nulidad y las peticiones de restitución «*in integrum*» contra las sentencias de la Rota Romana». De este modo se aclara el alcance de la querella de nulidad ante la Signatura Apostólica, tema controvertido en la doctrina<sup>34</sup>.

- Una segunda novedad es la del art. 33,5º que señala que la Signatura Apostólica conoce de los conflictos de competencia entre tribunales, que no están sujetos a un mismo tribunal de apelación *a no ser que el derecho haya provisto de otro modo*. Esta última expresión resulta novedosa y busca prevenir este tipo de conflictos de competencia permitiendo normas particulares al respecto, o que incluso se pretenda desconocer v. gr. la competencia de tribunal ordinario de apelación de la Rota Romana (art. 128 PB).
- Es relevante el contenido del art. 34, § 1 que amplía el plazo de interposición de recurso contra los actos administrativos singulares hasta los sesenta días útiles, frente a la previsión del art. 123, 1 de la Const. Ap. PB que fijaba este plazo en treinta días, al igual que se señalaba en el art. 105§ ,1 de las NS<sup>35</sup>. Por tanto la nueva LP, en consonancia con la PB permite la presentación de recurso contra los actos administrativos singulares dados por los Dicasterios de la Curia Romana o sancionados por ellos, siempre que esté en discusión si el acto impugnado ha violado cualquier ley al deliberar o al proceder<sup>36</sup>.
- Es de destacar que la vigilancia por la Signatura Apostólica se extiende, según el art. 35, 1º LP a los ministros de los tribunales, manteniendo la anterior norma de vigilancia también de abogados y procuradores, norma desarrollada en el art. 113 LP, como competencia administrativa.
- Igualmente el art. 35, 2º LP, tal y como ya hacía el art. 18 NS declara competente a la Signatura para resolver sobre las peticiones dirigidas a la Santa Sede para obtener la comisión de una causa a la Rota Romana, dispensar de las leyes procesales<sup>37</sup>, *no excluidas las Iglesias Orientales*, u otras gracias relativas a la administración de justicia. La referencia a las Iglesias orientales es una novedad recogida en concordancia con la legislación vigente<sup>38</sup>.

34 Vid. infra. Comentario a los arts. 51 a 54 LP.

35 En materia de plazos ha de tenerse en cuenta siempre lo preceptuado en el Art. 27 LP.

36 J. Miras, J. Miras, El objeto del recurso contencioso-administrativo en el derecho canónico vigente, in: IC 92, 2006, 574-79; J. Llobell, «Il «petitum» e la «causa petendi» nel contenzioso-amministrativo canonico. Profili sostanziali ricostruttivi alla luce della cost. Ap. «Pastor Bonus», en VV. AA., *La giustizia amministrativa...*, cit., 97-124, especialmente 109 ss.

37 G.P. Montini, *La prassi delle dispense da leggi procesuali del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica (art. 124, n.2, 2º parte, Cost. Ap. Pastor Bonus)*, in: Periodica 94, 2005, 43-117.

38 Cf. art. 58,§ 2 de la C. Ap. *Pastor Bonus*; sobre cuya formulación se pronuncia M. F. Pompedda, Supremo Tribunale... art. cit. 179. N. Schöch, art. cit., 212-13; y c. 1537 CCEO.

6. PROCESO JUDICIAL (ARTS. 36-72 LP)

El título III de la LP sobre el proceso judicial consta de siete capítulos: normas generales (arts. 36 a 50), querrela de nulidad contra las decisiones de la Rota Romana (arts. 51 a 54), peticiones de *restitutio in integrum* contra decisiones de la Rota Romana (arts. 55 a 57), recursos contra la denegación por la Rota Romana de nuevo examen de la causa (arts. 58 a 61), excepciones de sospecha contra jueces de la Rota Romana (arts. 62 a 65), causas contra jueces de la Rota Romana (arts. 66 a 69) y conflictos de competencia entre tribunales (arts. 70 a 72)<sup>39</sup>.

El capítulo I comprende una serie de artículos que, por expresa remisión, se aplican también al proceso contencioso administrativo<sup>40</sup>.

Algunos de los rasgos más notables de este capítulo son que el proceso judicial se inicia con la presentación de la demanda (art. 36), que habrá de ser notificada a los interesados (art. 38), a lo que sigue el voto *pro rei veritate* del Promotor de justicia, con posibilidad de réplica por las partes en diez días, y de dúplica por el Defensor del vínculo. Se fomentan los principios de contradicción y publicidad pues además se ha de comunicar a las partes la fecha de reunión del Congreso (art. 40).

Es competencia del Congreso admitir o rechazar el recurso. Si se admite se sigue lo previsto en los arts. 43 a 50, que en síntesis contienen la instrucción de la causa a partir de la litiscontestación; esto se nos presenta en un articulado denso y breve que en cierto modo reproduce las normas codiciales de los procesos ordinarios (cc. 1513-1606 CIC)<sup>41</sup>. Como rasgos destacables cabe señalar que se establecen amplias competencias de instrucción a favor del Secretario, así como de resolución de incidentes o ulterior instrucción ordenada por el Colegio de jueces tras el debate previo a la resolución<sup>42</sup>. Tras la resolución final, el art. 50 reitera que no hay lugar a la impugnación contra las decisiones del Colegio, a no ser que se establezca otra cosa expresamente. Si se rechazara el recurso, el art. 42 establece posible ulterior recurso (es una auténtica segunda instancia), recurso que se habrá de motivar y que se presentará ante el Colegio de

39 C. Ap. Pastor Bonus, art. 122. C. De Diego-Lora, Los Tribunales Apostólicos..., art. cit., 133-158. P. A. Bonet, La competencia del Tribunale della Rota Romana e del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica, in: IE 7, 1995, 3-37.

40 En concreto los arts. 83, 84, 87 y 89 de la LP.

41 No hay que olvidar, como criterio de comprensión y aplicación de esta nueva LP que el art. 122 LP preceptúa que en lo no previsto en esta ley propia, deben observarse, en la medida que pueden aplicarse, las normas procesales codiciales, teniendo también en cuenta la tradición canónica y la praxis de la Signatura Apostólica.

42 Z. Grocholewski, *Supremo Tribunale Della Segnatura Apostolica e Sentenza canonica*, in: Apollinaris 59, 1986, 198-211.



jueces en el plazo de diez días, tras lo cual las demás partes pueden alegar lo procedente, a lo que sigue el voto del Promotor de justicia y la decisión definitiva del Colegio de jueces.

El conjunto de los capítulos II a VI del título III comprende la actividad impugnatoria *frente a la actuación de la Rota Romana*, como órgano judicial que por razón del grado es inmediata a la Signatura Apostólica. Son competencias que en las NS de 1968 correspondían a la *Sección primera* de la Signatura, y que se continúan atribuyendo a la misma Signatura Apostólica por disposición del art. 122 de la C. Ap. Pastor Bonus, y ahora son recogidas en esta parte de la LP.

En esta nueva LP encontramos los siguientes capítulos:

- a) En primer lugar la *querella de nulidad* contra las decisiones de la Rota Romana (arts. 51 a 54 LP)<sup>43</sup>. Es preciso señalar, como es sabido, que las sentencias de la Signatura Apostólica son inapelables (c. 1629, § 1º); sin embargo no se pueden excluir la querella de nulidad o la petición de *restitutio in integrum* contra ellas<sup>44</sup>. Esta posibilidad es desarrollo de lo previsto en el art. 33, 1º LP, y así se permite, poniendo fin a opiniones diferentes sobre el alcance de la impugnabilidad de las resoluciones rotales<sup>45</sup>, que la querella de nulidad pueda ser propuesta no solamente contra las sentencias definitivas, sino también contra las sentencias interlocutorias y

43 Como recoge J. Llobell, una *coram* Fagiolo del 27 febrero de 1993, sostuvo que dada la directa conexión de la querella y de la *restitutio* con la *rationabilitas* y el *favor veritatis* típicos del ordenamiento canónico, debe ser afirmada la posibilidad de la interposición de querella y de *restitutio* contra la decisión de la Signatura Apostólica, como ha afirmado esa c. Fagiolo en la cual se ha concedido la r.i.i contra una anterior sentencia definitiva de otro turno del mismo tribunal, conforme al c. 1645 § 2, 4. También el ilustre procesalista manifiesta que «*mediante il ricorso al turno superiore o «videntibus omnibus», sarà rispettata la natura di vero nuovo giudizio sul merito presso un organo sostanzialmente diverso e verrà risolta anche la questione della restitutio in integrum nelle fattispecie di cui al can. 1645 § 2, 4º e 5º. In tale modo ha proceduto la Segnatura nella menzionata sentenza coram Fagiolo del 27 febbraio 1993, in cui è stata pure accolta la possibilità dell'esercizio della querela di nullità contro le sentenze della Segnatura Apostolica. Quando la sentenza della Segnatura, contro la quale è richiesto l'appello o la restitutio in integrum, sia stata emessa da un turno, l'impugnazione dovrà essere chiesta presso il turno superiore o presso la plenaria. Quando, invece, la sentenza impugnata sia stata emessa dalla plenaria, l'impugnazione dovrà essere rivolta alla stessa Segnatura, secondo i principi del beneficium novae audientiae, benché la via adita sia giudiziaria, e non amministrativa»*, J. Llobell, Note sull'impugnabilità delle decisiones della Segnatura Apostolica, in: IE 5, 1993, 675-698. Idem., Il diritto al processo giudiziale contenzioso amministrativo, In: E. Baura y J. Canosa (a cura di), *La giustizia nell'attività amministrativa della Chiesa: il contenzioso amministrativo*, Milano, 2006, 211-273.

44 STSA, sentencias de 27 de febrero de 1993, prot. N. 18.190/86 CA; 27 de marzo de 1993, prot. N. 22.221/90 CA y decl. de 24 de septiembre de 1993, prot. N. 19.070/87 CA; cfr. También P. Montini, *De querella nullitatis deque restitutione in integrum adversus sentencias Sectionis alterius Supremi Segnaturae Apostolicae Tribunales*, in: Periodica 82, 1993, 669-697; J. Llobell, Note sull'impugnabilità delle decisiones della Segnatura Apostolica, in: IE 1993, 675-698.

45 Z. Grocholewski, *Comentario exegetico... IV/1, 2002, 902.*

- decretos que tengan fuerza de sentencia definitiva, emitidos de cualquier modo por la Rota Romana, a no ser que el derecho prevea otra cosa. En caso de *acumulación*, la querella se interpondrá ante la Signatura y la apelación ante la Rota, y la decisión sobre la querella ha de preceder a la decisión sobre la apelación, a no ser que la Signatura Apostólica decrete otra cosa;
- b) Peticiones de *restitutio in integrum* contra decisiones de la Rota Romana (arts. 55-57 LP), con la novedad de previsión indemnizatoria del art. 55, § 2 LP. En los casos en los que existan indicios probables de que se lleva a cabo la petición de restitución *in integrum* con el fin de retrasar la ejecución, el Congreso va a poder decretar que se ejecute la sentencia, pero dando suficiente garantía de que se indemnizará si la restitución fuera concedida;
  - c) Recursos contra la denegación por la Rota Romana de nuevo examen de la causa (arts. 58 a 61 LP). La resolución de estos recursos es competencia del Congreso de la Signatura (también la posible suspensión de la ejecución de la sentencia), y su decisión es irrecurrible. Se establece la tramitación de estos recursos: antes de la resolución se dará plazo al recurrente por el Secretario para exponer los motivos de la petición, presentará alegaciones el Defensor del vínculo (se trata de causas sobre el estado de las personas) y se emitirá el voto *pro rei veritate* del Promotor de justicia. El decreto revocatorio del Congreso se debe notificar a la parte y al Decano de la Rota Romana, y comunicarlo a la otra parte (art. 60 LP);
  - d) En los casos de excepción de sospecha contra jueces de la Rota Romana (arts. 62 a 65 LP), el art. 63 LP establece el proceso al efecto, siendo competencia del Congreso de la Signatura resolver el asunto sin posibilidad de apelación. De la LP se deduce que frente a aquellos jueces de la Rota Romana que tienen obligación de inhibirse y no se abstienen por la razón que sea, la parte a quien interese puede oponer excepción de sospecha contra ellos, al igual que la misma LP reconoce explícitamente esta facultad siempre que las partes abriguen sospecha fundada contra los jueces.
  - e) Las causas tanto penales como contenciosas contra jueces de la Rota Romana por las actuaciones realizadas en el ejercicio de su cargo, tal y como recogen los arts. 66 a 69 LP, son tratadas de un modo más extenso que las excepciones de sospecha. A estos efectos se fija un proceso propio, con remisión a las normas generales de la misma LP (art. 66, § 1 LP que remite para el procedimiento a los arts. 36 a 49 de la misma LP y a las normas del código que

resulten de aplicación). La resolución es competencia del Colegio de jueces, compuesto en estos casos por cinco jueces (art. 68), y con la particularidad destacable de posible recurso frente a la resolución correspondiente (art. 69)<sup>46</sup>, para lo que están legitimados tanto la parte que se considera perjudicada como el Promotor de justicia.

Siguiendo la línea constante en la LP<sup>47</sup> resulta novedosa la previsión del art. 66, § 2, que permite ejercer la acción contenciosa de resarcimiento a la parte perjudicada por los daños causados por la actuación delictuosa del juez<sup>48</sup>.

- f) Finalmente, se regulan los casos de conflictos de competencia<sup>49</sup> entre tribunales (arts. 70 a 72 LP). Cabe que el Secretario suspenda el proceso pendiente, y la resolución por medio de decreto es competencia del Congreso de la Signatura Apostólica, previa remisión de actas, intervención de las partes y en su caso del Defensor del vínculo y del Promotor de justicia.

## 7. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (ARTS. 73-105 LP)

El título IV (arts. 73-105 LP) se ocupa del proceso contencioso administrativo, materia nuclear en la actividad de la Signatura Apostólica y que ha sido objeto de especial estudio y atención por diferentes autores y comentaristas, al tratarse del proceso por el que se ventilan la mayoría de

<sup>46</sup> Distinción aceptada por gran parte de la doctrina; cf, por ejemplo, la sentencia *revocationis facultatum*, de 28 abril de 2007, prot. n. 37937/05 CA, *coram* Grocholewski. Es muy interesante para la distinción entre derecho penal y derecho administrativo en el ordenamiento canónico, en razón de los distintos principios que guían una y otra rama del Derecho. La distinción no es una mera cuestión académica. Al mismo tiempo se manifiesta la capacidad de Tribunal de pronunciarse sobre otras cuestiones jurídicas distintas del objeto del recurso, que necesariamente han sido examinadas durante el proceso, para evitar que el silencio acerca de las mismas pudiera ser entendido como el refrendo de actuaciones, parcial o totalmente, carentes de acierto. Para el ámbito del Derecho administrativo, se hace evidente en esta sentencia cómo efectivamente la denegación de un rescripto puede también ser objeto de recurso, cf. J. Canosa. Presente y futuro... art. cit. 141, con remisión a: Tribunal Supremo de la Signatura Apostólica, Sentencia, *revocationis facultatum*, del 28 abril de 2007, prot. n. 37937/05 CA, *coram* Grocholewski, in: IE 19, 2007, 611-626, con comentario de D. Cito.

<sup>47</sup> V. gr. art. 101 LP.

<sup>48</sup> Algo ya previsto en el art. 9, 1 de la *Lex propria* de la Signatura Apostólica del año 1909 cuando señalaba que «*Auditores qui secretum violaverint, aut ex culpabili negligentia vel dolo grave litigantibus detrimentum attulerint, tenentur de damnis; et ad instantiam partis laesae, vel etiam ex officio, Signaturae Apostolicae iudicio a SS.mo confirmato, puniri possunt*», *Lex propria Sacrae Romanae Rotae et Signaturae Apostolicae*, 29 giugno 1908, in: AAS 1, 1909, 20-35.

<sup>49</sup> J. Llobell, Comentario exegético... IV/1, 2002, 750-753.

litigios<sup>50</sup>. Como señala el actual Secretario de la Signatura Apostólica, las novedades en este título son más numerosas por el hecho de que por las NS de 1968 se estableció una normativa sobre una competencia nueva atribuida a la Signatura Apostólica y por tanto esa fue realmente *ad experimentum*. La mayor parte de las novedades de este título constituyen la recepción de la praxis aplicada por la Signatura Apostólica desde hace años que ha dado buena prueba de su validez en el ámbito práctico o de aplicación.

En general, las innovaciones tratan de desarrollar el proceso administrativo en la Signatura Apostólica según una estructura canónica, en un ámbito especialmente influenciado por el derecho administrativo continental de los países occidentales. La estructura en la LP resulta así más sensible a las necesidades de la justicia menos formal y más sustantiva, en estricto cumplimiento de las limitaciones institucionales impuestas por la Administración según la interpretación auténtica de los años setenta<sup>51</sup>.

Este título IV de la LP comprende cinco capítulos: de los recursos contra actos administrativos singulares (arts. 73-94), la suspensión de la ejecución de los actos administrativos (arts. 95-100), la petición de reparación de daños (arts. 101-103), de las controversias llevadas al Tribunal Supremo (art. 104), y los conflictos de competencias entre dicasterios (art. 105).

#### a) *Actos recurribles*

El procedimiento contencioso administrativo, configurado a partir del art. 123 de la C. Ap. *Pastor Bonus*, se inicia por el recurso interpuesto contra los actos administrativos singulares dados por los Dicasterios de la Curia Romana o sancionados por ellos<sup>52</sup>, siempre que esté en discusión si

50 De especial interés es la obra de E. Labandeira, Tratado de Derecho Administrativo Canónico, 2ª Ed. actualizada, Pamplona 1993, 461-530; K. K. Schwanger, *Contentious-Administrative Recourse before the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura*, in: *The Jurist* 58, 1998, 171-197; J. J. Coughlin, *The Historical Development and Current Procedural Norms of Administrative Recourse to the Apostolic Signatura*, in: *Periodica de re morali, canonica, liturgica* 90, 2001, 455-496, 661-690.

51 F. Daneels, art. cit.

52 Permanece firme la exigencia legal de que el recurso se interponga contra un acto administrativo. Las *Normae speciales* de la Signatura Apostólica (art. 106.2) exigían que en el recurso se identificara concretamente el acto o el decreto administrativo que se impugnaba, so pena de nulidad del recurso (art. 107 § 1.2). Estos artículos se corresponden con los arts. 34 y 73 de la LP.

Están comprendidos en la categoría codicial de acto administrativo todos los actos de la autoridad eclesial que reúnan las siguientes características:

– Ser dados por una autoridad que actúe en ejercicio de su potestad ejecutiva (cfr. cc. 35, 48, 59). A la vista del régimen canónico de distinción de las funciones de la potestad de gobierno y de asignación de cometidos propios a cada una de ellas, esta característica se verificará siempre que la autoridad emita un acto jurídico público y unilateral que no sea encuadrable entre aquellos que el derecho asigna específicamente a la potestad legislativa o a la potestad judicial.

el acto impugnado ha violado cualquier ley al deliberar o al proceder<sup>53</sup>. Al citar *los actos dados por los Dicasterios de la Curia Romana o sancionados por ellos*, nos hemos de remitir para la comprensión de esta expresión al c. 1445 § 2 CIC que se refiere genéricamente al objeto formal del contencioso-administrativo al declarar la competencia de la Signatura Apostólica para conocer de los recursos en materia administrativa *que sean llevados a ella legítimamente*. La const. *Pastor Bonus* precisa que son legítimamente llevados al tribunal los recursos contra actos «*sive a Dicasteriis Curiae Romanae latos sive ab ipsis probatos*» (PB, art. 123). Esta determinación, como se sabe, retoma la *mens* de una interpretación auténtica que en 1971 aclaró las incertidumbres causadas por el tenor de la const. *Regimini Eccle-*

---

– Ser un acto singular y concreto, es decir, no general ni abstracto, sino referido a una situación particular, a una o varias personas determinadas (cfr. cc. 48, 49, 59).

– Tener como contenido una decisión, un mandato o una provisión de la autoridad (contenidos típicos de los decretos y de los preceptos singulares: cfr. cc. 48-49), o bien el otorgamiento o la denegación de una concesión, generalmente a petición del interesado (contenido propio de los rescriptos de gracia y de otras concesiones no graciosas, pero que siguen las normas formales y procedimentales de los rescriptos: cfr. c. 59).

Teniendo en cuenta las características del régimen codicial de los actos administrativos, cualquier providencia de la autoridad ejecutiva dirigida a producir efectos vinculantes y caracterizada por estas notas ha de calificarse sustancialmente como acto administrativo singular. Podría decirse que, con independencia de su forma externa o de la voluntad de su autor respecto a la forma de proceder y de exteriorizar su resolución, el derecho mismo atrae ese acto a la categoría formal de acto administrativo, sometiéndolo, en consecuencia, a las normas correspondientes (las relativas a los decretos, o las relativas a los rescriptos) según sus contenidos y finalidad sustanciales; cf. J. Miras, El objeto del recurso contencioso-administrativo en el derecho canónico vigente, in: IC 92, 2006, 560-61.

53 Como afirma J. Miras en una síntesis completa del contenido de los motivos del recurso, se exige como motivación del recurso, la violación de ley (cfr. NS, arts. 96, 106). Pero este motivo, aun siendo el único admisible, puede darse bajo formas diversas. Lo sugiere ya la distinción del art. 123 PB entre violación de ley en el procedimiento seguido para la emisión del acto impugnado (es decir, infracción de las normas relativas al *iter* formativo de la voluntad de la Administración, a la forma de exteriorizar el acto, a la notificación o a la ejecución), y la violación de ley en la deliberación, es decir, en la decisión misma, que podría resultar ilegítima por su objeto, por sus motivaciones o también por la finalidad pretendida por su autor, si fuera divergente de la prevista por la ley para el acto emitido.

Cabe, pues, una gran variedad de supuestos encuadrables en la violación de ley. Y el elenco se amplía aún si se advierte que el concepto de ley en Derecho canónico no ha estado nunca limitado a la ley en sentido formal, sino que comprende genéricamente toda norma jurídica legítimamente aplicable para el tratamiento justo y equitativo de la situación a la que afecta el acto impugnado. Incluye, por tanto, el Derecho divino, natural o positivo, toda norma jurídica eclesiástica consuetudinaria o escrita, tenga o no rango formal de ley, y también los principios generales del Derecho aplicados con equidad canónica (cfr. c. 19).

Esta concepción amplia del contenido de la legitimidad, dirigida a excluir una interpretación estrictamente formalista, estaba presente, como se sabe, en los trabajos preparatorios del Código; y se percibe también en la redacción del c. 1519 § 1 del CCEO, cuando llama a la autoridad que dicta un decreto a la observancia de las leyes, de las legítimas costumbres, de la justicia y de la equidad. Habida cuenta de la escasa tradición formalista del Derecho canónico y de las lagunas de las normas escritas que regulan el procedimiento y el contenido de los actos administrativos, un concepto de legalidad-legitimidad de ese corte parece más acorde con nuestro sistema de Derecho administrativo. Cf. J. Miras, art. cit., 574-75.

*siae Universae* (art. 106), que hablaba de las «decisiones» de los dicasterios como objeto del recurso. Un término cuya interpretación, en algunos casos, corría el riesgo de restringir la tutela jurídica ofrecida por el contencioso-administrativo, entonces recién nacido, considerando impugnables únicamente los actos producidos por el dicasterio al decidir sobre controversias originadas por provisiones de las autoridades administrativas inferiores<sup>54</sup>.

Por tanto, la expresión de la C. Ap. *Pastor Bonus* incluye todos los actos en los que la intervención de un dicasterio —tanto si es primaria como si es secundaria, relativa a un acto previo de otra autoridad— agote la vía administrativa. Según esto, serían objeto del recurso contencioso-administrativo:

- Los actos producidos por los dicasterios en las materias de su competencia, de propia iniciativa o por encargo pontificio (cfr. PB, art. 13).
- Los actos puestos por un dicasterio cuando actúa como superior competente para decidir un recurso jerárquico. En este sentido, el c. 1739, que enumera las diversas modalidades que puede adoptar la resolución de un recurso por parte del superior jerárquico, ofrece una orientación válida para interpretar la expresión «*actus sive datos sive probatos*» por el dicasterio, usada por el art. 123 PB.
- Los actos en los cuales el dicasterio actúa como organismo competente de la Santa Sede para aprobar, autorizar o ejercitar de otro modo el control administrativo previsto por el Derecho sobre específicos actos de competencia de las autoridades administrativas inferiores<sup>55</sup>.

El recurso ha de contener unos requisitos formales mínimos (art. 73 LP), de un modo semejante a la demanda del proceso ordinario contenido en el CIC<sup>56</sup>. Por lo que se refiere a los motivos del recurso, y como ya se ha indicado, el art. 123 § 1 de la const. *Pastor Bonus* declara la competencia del tribunal para admitir la impugnación «*quoties contendatur num actus*

<sup>54</sup> «*Utrum recurri possit ad Supremum Signaturae Apostolicae Tribunal —Sectionem Alteram— adversus decisionem competentis Dicasterii, quoties defuerit decisio ex parte auctoritatis ecclesiasticae inferioris. R. Affirmative*». Comisión Pontificia para la Interpretación de los Decretos del Concilio Vaticano II, «*Responsa ad proposita dubia*», 11.I.1971, in: *AAS*, 63, 1971, 329. E. Labandeira, *Tratado...*, 497-502. J. Llobell, *Note sull'impugnabilità delle decisioni della Segnatura Apostolica*, in *IE* 5, 1993, 675-698.

<sup>55</sup> J. Miras, *El objeto del recurso contencioso-administrativo en el derecho canónico vigente*, in: *IC*, 92, 2006, 566-568.

<sup>56</sup> Por lo demás la norma codicial, como indica el art. 122 LP es aplicable con carácter supletorio, criterio que también ayuda a la comprensión de algunos institutos de la LP como este del art. 73, y algo que también es reiterado a lo largo de la misma Ley, como cuando el art. 104 LP indica como aplicables también las normas del procedimiento contencioso administrativo y del contencioso ordinario a los casos de controversias administrativas llevadas ante la Signatura Apostólica, salvo que el Romano Pontífice hubiera prescrito otra cosa.

*impugnatus legem aliquam in procedendo vel in decernendo violaverit*». El RGCR insiste (art. 136 § 4) en que los actos impugnados han de examinarse «por violación de ley en la deliberación o en el procedimiento»<sup>57</sup>.

Es novedoso el plazo para interponer el recurso (art. 74, § 1 LP en relación con el art. 34, § 1 LP), que es el plazo perentorio de 60 días útiles a contar desde el día en que se haya cumplido el acto de la notificación, frente al plazo de 30 días de la legislación anterior (art. 123, § 1 PB y art. 105, § 1 NS). Una posible remisión *in terminis* se concede por el Romano Pontífice (art. 74, § 2 LP).

A partir de la presentación del recurso caben tres posibles situaciones: que el recurso sea rechazado por el Secretario pues carece de cualquier presupuesto de prosperabilidad; una segunda posibilidad es que existan defectos subsanables; y en tercer lugar, ante la posibilidad de que el recurso sea aceptado, se lleva a cabo una instrucción previa para que el Prefecto en el Congreso pueda decidir la admisión a trámite.

#### b) *Rechazo por el Secretario*

Tanto el rechazo por el Secretario por defectos manifiestos como el rechazo del recurso por el Prefecto (art. 116 NS) han sido actividades muy discutidas, tanto por la naturaleza de tales actos como por la posible recurribilidad de los mismos y los efectos de tales decisiones habida cuenta de los derechos en juego. Sin entrar ahora en los problemas expuestos, nos cabe destacar que la LP (art. 76, § 1 LP) indica de modo ejemplificativo los casos en los que el Secretario, oído el Promotor de justicia, debe rechazar de entrada y por decreto el recurso que *indubitada y evidentemente carezca de cualquier presupuesto*. Esta ejemplificación pone fin a la indefinición ante tales supuestos, si bien ya era praxis consolidada de la

<sup>57</sup> Permanece firme, por tanto, que el tribunal administrativo de la Signatura Apostólica no es competente para entrar en el *mérito administrativo* del acto impugnado. Es decir, no interviene del mismo modo que el superior jerárquico que resuelve un recurso. No gobierna, sino que juzga, y por tanto no puede emplear los criterios o entrar en las valoraciones que son características de la actividad inmediata de gobierno y de la discrecionalidad administrativa. Se trata de una instancia verdadera y propiamente judicial, y esto determina los motivos admisibles para el recurso —motivos de legitimidad— y la función del juez, que no puede tomar decisiones de gobierno sobre la situación sustantiva que subyace al acto impugnado.

El único límite natural de la potestad decisoria del tribunal administrativo —y, en consecuencia, del objeto del recurso— sería, por tanto, el ámbito de la verdadera y propia discrecionalidad de la Administración. Pero, quedando a salvo este límite nada impide a la jurisprudencia administrativa dar a sus juicios de legitimidad el contenido de *mérito judicial* necesario y adecuado para un ejercicio cumplido de su función de tutela; J. Miras, art. cit., 579.



Signatura el rechazo de entrada por el Secretario de estos recursos, lo que a la vez suponía una importante carga de trabajo del Tribunal<sup>58</sup>.

Contra el rechazo del Secretario el recurrente puede interponer recurso al Congreso en el plazo de diez días (art. 76, § 3 LP); y frente al decreto del Congreso que confirme lo proveído por el Secretario no cabe ulterior remedio jurídico (art. 76, § 4 LP). De este modo la LP ha introducido este procedimiento para valorar, en una doble instancia, ante el Secretario (art. 76, §§ 1 y 2 LP) y ante el Congreso (art. 76, §§ 3 y 4 LP), la existencia de *fumus boni iuris* de la demanda contra un acto administrativo de los contenidos en el art. 123 C. Ap. *Pastor Bonus*. Nos encontramos ante un juicio previo al del Prefecto en el Congreso (art. 83 LP), algo semejante a la aceptación de la demanda por el Presidente del tribunal en el proceso contencioso ordinario (CIC 1505 y CCEO c. 1188)<sup>59</sup>.

c) *Subsanación de defectos*

El art. 77 LP, dejando a salvo la posible perención de la causa por inactividad de la parte (art. 16, § 2 LP), permite que el Secretario establezca un plazo para reiterar el recurso, si contiene defectos, que pueden ser subsanados.

d) *Instrucción para el juicio de admisión ante el Congreso de la Signatura*

Una vez comprobado por el Secretario que el recurso puede llegar a ser admitido, podemos decir que goza de *fumus boni iuris*, el mismo Secretario mediante decreto comunica la situación al Dicasterio competente y a todos los Dicasterios legítimamente intervinientes e invita a los mismos a que nombren Patrono por medio de mandato legítimo<sup>60</sup>. A la vez requiriere al Dicasterio correspondiente para que dentro del término de treinta días remita copia del acto impugnado y todos los autos (art. 79, § 1 LP). El Secretario es, a estos efectos, el instructor. La inactividad de un

58 J. Canosa, Presente y futuro... art. cit. 135-137; Z. Grocholewski, *La giustizia amministrativa...* art. cit. 14-19; 21.

59 J. Llobell, La stuttura del processo contenzioso amministrativo nella nuova «lex propria»... art. cit. 376-377.

60 Proveniente de la respuesta (2ª) de la Comisión pontificia para la interpretación de de los Decretos del Concilio Vaticano II de 11 de enero de 1971, in: AAS 63, 1971. Z. Grocholewski, *La parte resistente nei processi contenzioso-amministrativi presso la Signatura Apostolica*, in *Iustus Iudex*, 485-486.

Dicasterio no nombrando Patrono es subsanada *ex lege* pues el art. 80 LP preceptúa que en estos casos el Prefecto lo nombra de oficio.

A partir de este momento (art. 81 LP) se concede un plazo al Abogado de la parte recurrente para que proceda a presentar alegaciones (memorial), con el objeto de concretar los aspectos del recurso que tal vez no se hayan expuesto claramente, permitiéndose incluso la aportación de documentos. Posteriormente la parte resistente podrá presentar sus alegaciones y nuevos documentos, a lo que sigue el voto *pro rei veritate* del Promotor de justicia. A esta actuación le sigue la réplica en el plazo de diez días entre las partes, siendo la última intervención la del Promotor de justicia.

e) *Juicio de admisión ante el Congreso de la Signatura y decisión del Prefecto*

Posteriormente se convoca reunión del Congreso de la Signatura, en la cual el Prefecto decide si el recurso es admitido a discusión, o si ha de ser rechazado porque el mismo carece manifiestamente de presupuesto o fundamento. La actuación del Prefecto en el Congreso cabe considerarla como un juicio de primera instancia sobre la legitimidad del acto de la autoridad administrativa<sup>61</sup>.

Tras el correspondiente decreto de rechazo por el Prefecto en el Congreso cabe recurso ante el Colegio de Jueces, como señala el artículo 84 LP, y este se propone y trata conforme a lo prevenido en el art. 42 LP.

f) *Instrucción judicial y resolución*

Si es admitido el recurso por el Prefecto en el Congreso (o en su caso si hubiera habido resolución del Colegio de Jueces que fuera revocatoria del rechazo por el Prefecto en el Congreso), continúa el procedimiento con la convocatoria por parte del Secretario, de los Abogados y del Promotor de justicia para una breve deliberación oral, y atendiendo a sus peticiones y respuestas, establece los términos de la controversia (fórmula de dudas). Si hubiera recurso contra el decreto fijando la fórmula de dudas lo resolvería definitivamente el Prefecto sin que haya lugar a nuevos recursos. Completada por el Secretario la instrucción de la causa, y resuelta alguna posible excepción, se presentan escritos de conclusiones por los abogados, el voto

<sup>61</sup> Sobre el alcance de esta actuación es muy interesante el parecer de E. Labandeira, Tratado..., op. cit., 521-523.

*pro rei veritate* del Promotor de justicia, nueva réplica por los abogados, y el escrito final, de dúplica, por el Promotor de justicia.

El art. 89 LP remite a los arts. 46 a 49 de la misma norma sobre varios extremos: envío al Colegio de jueces de la causa, reunión de los mismos, debate, acuerdos por mayoría de votos y redacción de sentencia. Si hubiera lugar, por acuerdo del Colegio de Jueces, a una ulterior instrucción, la misma es llevada a cabo por el Secretario.

Para resolver la controversia los jueces pueden fijar en la sentencia los efectos inmediatos y directos de la ilegitimidad (art. 90 LP), facultad que proviene de la famosa c. Ratzinger de 27 octubre 1984 y del decreto de ejecución de la misma de 1 de junio de 1985<sup>62</sup>.

Dictada la sentencia, la cosa juzgada inherente a la misma, y de manera semejante a lo que sucede en el fuero civil, hace ley entre las partes y da lugar a la acción y a la excepción de cosa juzgada, que también puede el juez declarar de oficio para impedir que vuelva a introducirse la misma causa (c. 1642, § 2º Código de derecho canónico). Esto significa que de manera constitutiva o declarativa la resolución correspondiente, por su carácter de firme y ejecutiva, adjudica el derecho u objeto del pleito, y permite al vencedor poder ejercitar la ejecución de lo que se ha dispuesto, así como poder poner la excepción de cosa juzgada frente a posibles pretensiones de introducir de nuevo una causa sobre el mismo objeto y por el mismo título.

### g) *Ejecución*

Una vez notificada la sentencia a las partes, el art. 92, § 1 LP ordena que la ejecución de la sentencia se lleve a cabo por el Dicasterio que dictó o aprobó el acto impugnado, lo cual puede realizar el Dicasterio por si mismo o por medio de otros. Si hubiera negligencia o retraso cabría reparación de daños, lo que resulta novedoso, nuevamente en línea con el denominador común de la LP de reconocer resarcimiento de daños e impulso de diligencia en la tramitación de las causas. En todo caso, si el Dicasterio correspondiente se niega a llevar a cabo la ejecución, o es negligente o actúa más allá o después del tiempo establecido, la parte cuyo interés es la ejecución inmediata la pide al mismo Tribunal de la Signatura Apostólica, dándose cuenta a la Autoridad Superior.

<sup>62</sup> Cfr. Segntatura Apostolica, *coram* Ratzinger, sentenza, *Romana*, 27 ottobre 1984, *Dimissionis a munere docendi*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 96/2 (1985), 260-270; Id., decreto, 1º giugno 1985, in *ibidem*, 260.

En consonancia con las previsiones de la C. Ap. *Pastor Bonus*, sobre los extremos sobre los que se puede y debe pronunciar el recurso contencioso-administrativo seguido ante la Signatura Apostólica, el texto del art. 93, §§ 2 a 4 LP recoge tres posibles pronunciamientos ejecutorios<sup>63</sup>:

- resarcimiento económico: ordena que el pago debe ser hecho en el plazo de treinta días desde la notificación de la sentencia, a no ser que el Supremo Tribunal determine otra cosa;
- ilegitimidad del acto declarada sobre el proceder: en este caso la Autoridad puede *poner ese acto de nuevo* solo conforme a derecho y según el modo y en los términos determinados en la sentencia;
- ilegitimidad declarada al deliberar; en estos casos la Autoridad *puede resolver la cuestión de nuevo* solo conforme a la norma jurídica vulnerada, y según el modo y términos determinados en la sentencia.

#### h) *Suspensión de la ejecución de los actos administrativos*

Los arts. 95 a 100 LP, al reconocer la posibilidad de suspender total o parcialmente la ejecución de los actos impugnados, contienen una medida cautelar elemental, y que sirve de una manera evidente al interés de evitar o prevenir mayores daños o perjuicios derivados de una resolución que pudiera llegar a ser de imposible o difícil cumplimiento; la ejecución provisional se solicita *litis pendente* evitando así la que puede resultar ser una actuación divergente con la resolución final, y en definitiva injusta y no querida ni buscada por el derecho.

La gravedad de los intereses en juego hace que la LP haya previsto que la suspensión pueda solicitarse en cualquier estado en que se encuentre la causa, y que en los casos más graves el Promotor de justicia pueda proponer la suspensión de la ejecución de los actos impugnados. Se establece (art. 96 LP) una especie de doble juicio sobre la procedencia de la petición de suspensión: de una parte el Secretario, oído el Promotor de justicia ha de considerar inicialmente si procede, en cuyo caso la petición es tramitada por un «*procesículo*»: traslado a las otras partes para que puedan presentar sus alegaciones, y tras el voto *pro rei veritate* del Promotor de justicia, el Congreso resolverá. El plazo para la resolución es de *sesenta días* desde la petición. No es recurrible la resolución del Congreso; sin

<sup>63</sup> Estructura del art. 93 LP que no es lejana a lo dictaminado en la famosa c. Ratzinger de 27 octubre 1984 y en el decreto de ejecución de la misma de 1 de junio de 1985; antecedentes e iter jurisprudencial y legislativo in:... J. Llobell, *La stuttura.. op. cit.* 370-371.

embargo la cuestión, puede ser propuesta de nuevo, aduciendo nuevos argumentos (art.98 LP).

No está de más recordar que la jurisprudencia de la Signatura sobre la suspensión de la ejecución de los actos impugnados es que la ejecución de la suspensión depende de dos elementos conexos entre sí:

- en primer lugar, hay que ponderar la probabilidad de la decisión favorable respecto del recurso por el cual se impugna la legitimidad del acto, de tal manera que cuanto mayor sea aquella probabilidad tanto más fundada sea la concesión de la suspensión, y viceversa;
- en segundo lugar, hay que juzgar la irreparabilidad de los daños en el caso de una decisión favorable, de tal manera que cuantos más efectos produzca la ejecución del acto administrativo impugnado que puedan retrotraerse fácilmente, tanto menos urgente resulta la concesión de la suspensión, y viceversa<sup>64</sup>.

Este es el procedimiento para obtener del tribunal la suspensión de la ejecución del acto, ya que el recurso, por regla general, tiene efecto simplemente devolutivo. Pero hay unas excepciones a la regla: los procesos administrativos tienen un efecto suspensivo automático cuando lo tenga también el recurso jerárquico correspondiente. Esto ha sido confirmado por una respuesta de la Comisión interpretadora, y tiene su refrendo en la práctica jurisdiccional<sup>65</sup>. En tales casos el efecto suspensivo se produce desde el mismo momento de la interposición del recurso, hecha legítimamente<sup>66</sup>.

#### i) *Reparación de daños (arts. 101-103 LP)*

Es una de las grandes novedades de la LP. Como afirma J. Miras, la inclusión, en el art. 123 § 2 de la C. Ap. *Pastor Bonus* de la competencia del tribunal para el juicio sobre la reparación de los daños derivados del acto ilegítimo ha contribuido de manera muy significativa a la interpretación correcta de la naturaleza del contencioso-administrativo. De ese inciso se deduce, ante todo, que el juicio de la Signatura no queda limitado

<sup>64</sup> Decreto Signatura Apostólica c. Burke, 12 de septiembre de 2008, in: *Ecclesia Digital*, 23 de septiembre de 2008.

<sup>65</sup> AAS 63, 30 novembris 1971, 860. Y también Decr. 20, De recursu in suspensivo contra dimissionem a religione 26 iulii 1972, in: *Apollinaris* 45, 1972, 401-402.

<sup>66</sup> Cf. Decr. 21, De termino a quo effectus suspensivi recursus, 9 iulii 1972, in: *Apollinaris* 45, 1972, 402.

*natura sua* al simple juicio formal sobre la legitimidad, desde el momento en que puede pronunciarse también sobre la responsabilidad de la Administración. Es claro que para comprobar la ilegitimidad del daño que obliga a una reparación, el tribunal no puede dejar de juzgar sobre los derechos y sobre las situaciones jurídicas del caso y, al menos de manera implícita, reconocerlas. Así resulta, por lo demás, de las noticias que esporádicamente se han ido conociendo sobre la actividad del tribunal (por más que, lamentablemente, la dispersión y el carácter fragmentario de los datos publicados de forma privada no permitan hablar de jurisprudencia, en sentido formal)<sup>67</sup>.

La cuestión de la reparación de daños es compleja en sí misma<sup>68</sup>. Para que sea objeto de juicio la petición de reparación de daños ha de ser pedida expresamente antes de la deliberación oral en el procedimiento contencioso-administrativo (arts. 34, § 2 y 101 LP). La resolución es competencia del Congreso (art. 30, § 3 LP).

En el texto de la LP se resuelve además una cuestión compleja sobre los antecedentes concretos con los que debe contar la Signatura Apostólica antes de pronunciarse sobre la reparación de daños, que no son otros que los elementos contenidos en la resolución previa o coetánea sobre el mérito. Ante la solicitud de reparación de daños, el art. 103 LP permite que, para evitar demoras innecesarias, el Prefecto o el Colegio puedan diferir la cuestión sobre los daños en tanto que el Supremo Tribunal no emita sentencia definitiva sobre la ilegitimidad del acto recurrido.

La reparación de daños, tiene su base en el c. 128 CIC, y deriva de la violación de la ley por parte de la autoridad administrativa en el acto concreto impugnado, que es lo que la Signatura examina, siendo por lo tanto necesario que el juicio sobre el resarcimiento del daño en el ámbito contencioso-administrativo sea consecuencia del juicio sobre el mérito, como reconocen la célebre c. Ratzinger de 1984<sup>69</sup> y el Decreto de su ejecución. Se confiere así a la Signatura Apostólica un papel único: decidir en el ejercicio de la potestad pontificia vicaria qué actos de los Dicasterios son eventualmente origen o causa de un daño que ha de ser en consecuencia reparado. Lógicamente la obligación de reparación recae sobre el oficio, no sobre la persona (art. 102 LP).

67 J. Miras, El objeto... art. cit., 578; J. Canosa, La funzione della giurisprudenza della Segnatura Apostolica nello sviluppo del diritto amministrativo canonico, in «Ius Ecclesiae» 17, 2005, 414-15.

68 G. P. Montini, «Il risarcimento del danno provocato dall'atto amministrativo illegittimo e la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica», in VV. AA., *La giustizia amministrativa...*, cit., 179-200.

69 Cfr. Segnatura Apostolica, *coram* Ratzinger, sentencia y decreto, loc. cit.

La ilegitimidad del acto es un concepto ya contenido en el c. 128 CIC como adverbio (ilegitime), y que en el art. 123, § 2 de la C. Ap. *Pastor Bonus* fue recogido como un adjetivo (ilegítimo), y que los autores han venido englobando bajo el concepto de *violatio legis*, comprendiéndose las modalidades de abuso de poder e incompetencia, rasgos previos a la calificación del acto impugnado. El art. 101 LP, bajo la expresión «*petitio reparationis damnorum ex actu illegitimo illatorum*» permite la aplicación en los términos que constantemente han recogido los autores y las mismas resoluciones de la Signatura.

No creemos arriesgado decir que la LP ha consolidado lo que podemos denominar un «derecho de daños», cuya concreción se presenta compleja<sup>70</sup>, pero que no puede eludir para su configuración dos extremos: de una parte los principios canónicos —principalmente los de las consecuencias de la aplicación de la justicia sustantiva y formal—, y de otra parte los elementos y normas de los ordenamientos civiles fundadores de doctrina y jurisprudencia sobre la responsabilidad contractual o extracontractual (reparación de daños físicos y/o morales, su cuantificación, restitución, indemnizaciones...). La traducción o concreción del daño, fijación del quantum, la forma y el modo de reparación pueden resultar complejos. Por ejemplo, puede resultar difícil distinguir entre el bien común buscado con el acto en su función de gobierno y el daño causado a un fiel por una eventual ofensa personal al mismo, en el caso de una condena a un Obispo por el acto de remoción de un párroco.

## 8. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (ARTS. 106-121 LP)

El título V de la nueva LP contiene la regulación de los diferentes procedimientos que como indican el art. 124 de la C. Ap. *Pastor Bonus* y el art. 35 de la misma LP, constituyen la actividad de vigilancia de recta administración de la Justicia en la Iglesia, así como otras competencias relacionadas con la actividad ordinaria de los tribunales, y lo asignado a la propia Signatura Apostólica por acuerdos entre la Santa Sede y los Estados. Esta actividad de la Signatura Apostólica, antes reconocida como actividad de la «sección tercera», es una actividad administrativa, no judicial, y como se ha venido señalando, por el conjunto de competencias se puede asimilar al Ministerio de Justicia de los ordenamientos estatales<sup>71</sup>.

70 P. Hayward, *Changes in ecclesiastical administrative justice brought about by the new competence of the "Sectio altera" of the Apostolic Signatura to award damages*, in: *IE* 5, 1993, 658-661; 666-673.

71 Z. Grocholewski, *Supremo Tribunale...* art. cit., 195.



El texto de la LP, al igual que la C. Ap. *Pastor Bonus*, tienen una mayor claridad y linealidad en comparación con las NS: ha obtenido una distinción entre las normas generales de procedimiento que se aplican a la conducta de todos los poderes del Título V, y normas especiales de procedimiento de cada jurisdicción, es decir, la supervisión de la recta administración de justicia, las sanciones disciplinarias, apelaciones jerárquica, comisiones y otros rescriptos, la declaración de nulidad de matrimonio «*in casibus qui accuratorem disquisitionem vel investigationem no exigant*», y la aplicación de los decretos para obtener los efectos civiles.

Este título V se divide en cuatro artículos introductorios y cinco capítulos dedicados: a la recta administración de justicia (arts. 110-112 LP), a las sanciones disciplinares (art. 113 LP), a los recursos jerárquicos (art. 114 LP), a las comisiones y a otros rescriptos (arts. 115-117 LP), a la declaración de nulidad de matrimonio (art. 118), y finalmente a la ejecutividad de decretos para la obtención de efectos civiles (art. 119-121 LP).

Se trata de un campo vastísimo de la tarea de la Signatura Apostólica.

Para el tratamiento de las materias concretas contenidas en el art. 35 LP<sup>72</sup> se dispone en los arts. 106 a 109 LP, que es competencia del Prefecto decidir sobre esos asuntos, con el voto previo del Promotor de justicia y oído el Secretario, y si fuera procedente oído además el Defensor del vínculo. El Congreso trata los asuntos más importantes. Se preceptúa que el Secretario, previo el voto del Promotor de justicia, rechace de entrada el recurso o petición con manifiesto defecto de presupuesto o fundamento, quedando firme la facultad de recurrir conforme al art. 28, § 1 LP. Se establece una norma para la tutela de los derechos de aquellos que pueden verse lesionados, preceptuándose la audiencia a los mismos.

Del resto de actividad de la Signatura Apostólica recogida en este título son de destacar, en lo referente a la vigilancia de la recta administración de justicia (arts. 110-112 LP), las facultades de intervención de que se provee a la Signatura Apostólica ante una denuncia *en los casos más*

72 Señala el art. 35 LP que corresponde a la Signatura Apostólica vigilar sobre la recta administración de la justicia, y en especial:

- 1º proceder contra los ministros de los tribunales, abogados y procuradores, cuando sea necesario;
- 2º resolver sobre las peticiones dirigidas a la Santa Sede para obtener la comisión de una causa a la Rota Romana, dispensar de las leyes procesales, no excluidas las Iglesias orientales, u otras gracias relativas a la administración de justicia;
- 3º Prorrogar la competencia de los tribunales inferiores;
- 4º conceder la aprobación, reservada a la Santa Sede, del tribunal de apelación correspondiente;
- 5º promover y aprobar la erección de tribunales interdiocesanos;
- 6º conocer de aquello que le está asignado a la Signatura Apostólica por acuerdos entre la Santa Sede y los Estados.

*graves* (concepto que consideramos indeterminado y que habrá de ser concretado)<sup>73</sup>. Es estos casos más graves el asunto es remitido al Prefecto, pues en los casos ordinarios la competencia de vigilancia y de consejo está atribuida al Secretario. En caso de detectarse graves irregularidades (por inobservancia de los mandatos dados a un tribunal la tutela de la recta jurisprudencia o sobre el modo de proceder conforme a derecho, sobre la remisión de la causa a otro tribunal, la suspensión de la ejecución establecida o sobre la inspección del tribunal), la decisión corresponde al Congreso. Para la recta aplicación de la jurisprudencia, la Signatura Apostólica puede pedir al Sumo Pontífice potestad de juzgar incluso sobre el mérito (art. 111, 3º LP), en cuyo caso se aplicarían las normas del procedimiento contencioso ordinario.

En materia de sanciones disciplinarias (art. 113 LP en desarrollo del art. 35, 1º LP) se articula un proceso propio (casos de proceder contra los ministros de algún tribunal, abogados o procuradores), cuyas competencias de examen y resolución se atribuyen al Prefecto, y cuya decisión puede variar o revocar en el Congreso; se dictamina que resuelva el Congreso. Igualmente otras cuestiones disciplinarias son examinadas por el Promotor de justicia, que tras oír las defensas decide si confirma o enmienda su parecer, resuelve el Congreso. Cabe amonestación por el Prefecto fuera del Congreso.

En caso de recurso jerárquico sobre materias que corresponden a la recta administración de justicia (art. 114 LP), la resolución del mismo se lleva a cabo conforme al art. 106 LP (decide el Prefecto, con el voto previo del Promotor de justicia y oído el Secretario, y en su caso el Defensor del vínculo), con la posibilidad de que el Prefecto, puede mandar habitualmente al Secretario, que, previo el voto del Promotor de justicia, despache algunos asuntos ordinarios.

Los arts. 115 a 117 LP contienen varias cuestiones para las que es competente la Signatura Apostólica, en materias diversas y bajo el epígrafe de *Comisiones y otros rescriptos*. Estas cuestiones son variadas: la forma de tramitación de peticiones sobre la competencia de tribunales (en casos de incompetencia absoluta o relativa); la concesión de dispensa de doble

<sup>73</sup> Permítasenos la digresión de advertir una cuestión, sobre la que no hay que perder la atención a la hora de aplicar la nueva LP, y es la reiterada cita a lo largo del texto de expresiones como «*si casus ferat*», que en definitiva pueden resultar conceptos de difícil determinación, y llegado el caso fuentes de una aplicación excesivamente discrecional, si no se interpretan y aplican debidamente en cada caso. Cf. V. gr. arts. de la nueva LP de 2008: 6,§ 2,2; 17,§ 3, 20; 30,§ 3; 48,§ 2; 63,§ 2; 71; 72; 76,§ 2; 86; 91§ .2; 110,§ 2. A pesar de que el carácter garantista de la LP es un dato muy loable, estos extremos habrán de ser observados atentamente en la aplicación.

decisión conforme en las causas de nulidad de matrimonio o encomendar la causa al Tribunal de la Rota, la decisión de encomendar la causa al juicio del Tribunal de la Rota Romana, o el beneficio de nueva audiencia). En los casos de competencia de tribunales es de aplicación el art. 106, § 1 LP: decide el Prefecto, con el voto previo del Promotor de justicia y oído el Secretario; oído además el Defensor del vínculo conforme al art. 8, § 1 LP. En el resto de las competencias citadas anteriormente, su resolución está encomendada al Congreso de la Signatura Apostólica.

En la resolución de estos asuntos nunca está permitida la dispensa de los elementos esenciales que configuran el proceso.

También decide el Prefecto, con el voto previo del Promotor de justicia y oídos el Secretario y en su caso el Defensor del vínculo, cuando se trata de la aprobación de decretos de erección de tribunales interdiocesanos o tribunales de apelación, en los casos en que se reserva a la Santa Sede la designación de la aprobación.

El capítulo V regula los casos de declaración de nulidad de matrimonio por el Tribunal de la Signatura Apostólica (art. 118 LP). Se mantiene la norma de que en los casos que no se exige un examen o investigación más cuidadosos, el Congreso de la Signatura Apostólica conoce de los mismos, previas las observaciones del Defensor del vínculo y el voto del Promotor de justicia<sup>74</sup>. No se contiene en el texto la expresión «por vía administrativa».

Sobre la ejecutividad de decretos para la obtención de efectos civiles (arts. 119-121 LP), la Signatura Apostólica tiene también ciertas competencias administrativas relativas al foro judicial, basadas en el Acuerdo de 18 de febrero de 1984 entre la Santa Sede y la República Italiana (art. 8,2 y protocolo adicional) que aporta modificaciones al Concordato Lateranense; también en el Concordato con la República Dominicana de 16 de junio de 1954 (art. 16, § 2º), en el Concordato entre la Santa Sede y la República de Portugal de 18 de mayo de 2004, y en el art. 12 del Acuerdo entre la Santa Sede y Brasil ratificado el 10 de diciembre de 2009<sup>75</sup>. La competencia es atribuida por la LP al Secretario de la Signatura Apostólica, y si hubiera dudas se procede conforme al art. 106: decisión por el Prefecto,

<sup>74</sup> R. Burke, *La procedura amministrativa per la dichiarazione di nullità del matrimonio*, in: AA. VV. *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Studi giuridici 27, Ciudad del Vaticano, 1992, 93-105, C. De Diego-Lora, *Los tribunales de justicia de la Sede Apostólica: II La Signatura Apostólica*, in: IE 5, 1993, 154-155. C. Morán Bustos-C. Peña García, *Nulidad de matrimonio y proceso canónico*; Comentario adaptado a la Instrucción *Dignitas Connubii*; Madrid 2007, 45.

<sup>75</sup> Z. Grochowski, *Comentario exegético... IV/1, 2002, 910*; J. L. Santos y C. Corral (Eds.), *Acuerdos entre la Santa Sede y los Estados. Versión española de los textos*. Madrid 2006, 502, 680 y 693.

con el voto previo del Promotor de justicia y oído el Secretario, y si procediera el Defensor del vínculo, quedando a salvo la posible decisión en el Congreso. Si estuviera pendiente la impugnación sobre el foro jurídicamente competente no se dará por norma general decreto ejecutivo. Pero si se diera el mencionado decreto ejecutivo, el Prefecto puede suspender o revocar de oficio el mismo decreto por causa grave, oídos previamente el Defensor del vínculo, el Promotor de justicia y el Secretario, y quedando a salvo el art. 109 LP, que establece que han de ser oídos, en la medida de lo posible, aquellos cuyos derechos puedan resultar lesionados.

#### 9. DERECHO APLICABLE (ART. 122 LP)

La LP concluye con el art. 122 que establece cuál es el derecho supletorio de la LP, clarificando de una manera acertada y útil. Este derecho está constituido por las normas procesales de los códigos, así como también, por este orden, la tradición canónica<sup>76</sup> y la praxis de la Signatura Apostólica.

Raúl Román Sánchez

Universidad Pontificia de Salamanca

<sup>76</sup> Juan Pablo II, *Ad Romanae Rotae auditores coram admissos*, 29.I.1993, in: AAS 85, 1993, 1258-59; J. Miras, Tradición canónica y novedad legislativa en el concepto de prelatura, in: IC 78, 1999, 577-80.