

# Normas generales I

Materia dictada en:  
Facultad de Derecho Canónico  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
Año 2004  
© Pbro. Dr. Alejandro W. Bunge

---

## **Unidad 5: Normas administrativas generales (cánones 31-34)**

La autoridad legislativa produce *leyes*. De ellas ya hemos hablado en la Unidad 3 del programa de esta materia. La autoridad judicial produce *sentencias*. De esto se habla en el Libro VII del Código, que se estudia en las dos materias dedicadas al derecho procesal. La autoridad ejecutiva produce *normas o actos administrativos*. Esta materia es la que desarrollaremos en la presente Unidad y en las tres que siguen.

Las normas u actos administrativos pueden estar dirigidos a una comunidad, tener como *sujeto pasivo* a una comunidad. En este caso se dice que son normas u actos administrativos *generales*. Pero también pueden estar dirigidos a una persona o personas determinadas. Serán, en este caso normas u actos administrativos *singulares*. Nos dedicaremos en primer lugar en esta Unidad a las normas administrativas generales, que son los decretos generales ejecutivos y las instrucciones, y en las siguientes a los actos administrativos singulares.

Es costumbre reservar el término “norma” para referirse a los actos administrativos de carácter general, y el término “acto” para los actos administrativos de carácter singular. Se habla, entonces, de normas administrativas, cuando tienen carácter general, y de actos administrativos, cuando tienen carácter singular. Sin embargo, estos términos podrían intercambiarse, siempre que se aclarara suficientemente el carácter general o singular del sujeto pasivo de la norma o acto administrativo. Podría hablarse de actos administrativos generales, y se estaría diciendo lo mismo que habitualmente se menciona como “normas administrativas”, y podría hablarse de normas administrativas singulares, y se estaría diciendo lo mismo que habitualmente se menciona como “actos administrativos”.

Encontramos en el Código dos tipos de normas administrativas de carácter general: los decretos generales ejecutivos y las instrucciones. Cada uno de ellos se distingue por su naturaleza propia y sus elementos constitutivos. Siguiendo el orden del Código, nos ocuparemos primero de los decretos generales ejecutivos y después de las instrucciones.

### **1.- Decretos generales ejecutivos (cánones 31-33)**

Definiremos en primer lugar la naturaleza y los elementos constitutivos de los decretos generales ejecutivos. A continuación presentaremos su estructura legal, su sujeto pasivo, el principio de legalidad al cual se encuentran sometidos, y los modos para su revocación.

#### **1.1. Naturaleza y elementos constitutivos (canon 31 § 1)**

Los decretos generales ejecutivos o administrativos, llamados también decretos generales ejecutorios, son normas administrativas, no legislativas. En esto se distinguen de los de-

cretos generales legislativos, que ya hemos explicado con los cánones 29 a 30, dentro de la Unidad dedicada a las leyes eclesiales. Dado que son normas administrativas, están producidas en virtud de la autoridad ejecutiva, no de la autoridad legislativa.

Los decretos generales ejecutivos son normas generales, no singulares. Tienen, por lo tanto, como sujeto pasivo, una comunidad, no una persona o un conjunto determinado de personas.

Los decretos generales ejecutivos son normas dependientes, no autónomas. Están siempre relacionados con una norma de carácter superior, una ley. La finalidad del decreto general ejecutivo está siempre en relación con la ley de la cual depende, y puede ser de dos tipos:

a) *Determinar* los modos para la aplicación o ejecución de las leyes en los casos concretos, haciendo descender la ley a los modos prácticos de aplicación o ejecución. Pretende lograr que los términos generales y abstractos de la ley se aproximen a la realidad concreta del sujeto pasivo que se encuentra sujeto a ella y tiene que aplicarla, para que pueda encontrar los modos concretos de hacerlo.

b) *Urgir* la observancia de una ley. Conforme a esta finalidad, el decreto general ejecutivo pone en marcha y hace operativa su obligatoriedad, presionando para que se observen las prescripciones de una ley y acelerando su aplicación<sup>1</sup>.

Si acudimos a imágenes gráficas para representar la finalidad de los decretos generales ejecutivos, podemos decir que, por una parte, funcionan como *escaleras*, que hacen descender la ley desde su abstracción a su aplicación práctica y concreta; y por otra parte, funcionan también como *motores*, que ponen en movimiento la obligatoriedad y la aplicación de las leyes, urgiendo su cumplimiento.

Ejemplos frecuentes de decretos generales ejecutivos son los decretos de los Dicasterios de la Curia Romana, que toman esta forma legal<sup>2</sup>. Y un modo particular de decreto general ejecutivo lo constituyen los directorios, que suelen cumplir la función de un decreto general ejecutivo dedicado a la aplicación de todas las normas legislativas que se refieren a una materia o un aspecto unitario de la actividad pastoral<sup>3</sup>.

## **1.2. Estructura legal del decreto general ejecutivo (canon 31 § 2)**

Aunque no son leyes, los decretos generales ejecutivos adoptan parte de la estructura legal de las leyes. Concretamente, su promulgación y tiempo de vacación hasta la entrada en

---

<sup>1</sup> “*Decreta generalia exsecutoria, quibus nempe pressius determinantur modi in lege applicanda servandi aut legum observantia urgetur, ferre valent, intra fines suae competentiae, qui potestate gaudent exsecutiva*” (can. 31 § 1). En el CCEO no se dan normas sobre los decretos generales ejecutivos y sobre las instrucciones.

<sup>2</sup> “Los Dicasterios, en el ámbito de su propia competencia, pueden emanar decretos generales ejecutivos e instrucciones, a norma de los cánones 31-34 del Código de Derecho Canónico y tenido en cuenta el art. 156 de la Constitución Apostólica *Pastor Bonus*” (SECRETARÍA DE ESTADO, *Reglamento General de la Curia Romana*, 7 de marzo de 1992, art. 109 § 1).

<sup>3</sup> Cf. por ejemplo, CONGREGACIÓN PARA EL CLERO, *Directorium pro ministerio et vita diaconorum permanentium*.

vigor se rige por el canon 8, referido las leyes<sup>4</sup>. Los decretos generales ejecutivos universales, entonces, se promulgarán a través de su publicación en *Acta Apostolica Sedis* y entrarán en vigor tres meses después de haber sido promulgados, salvo que en casos particulares se diga otra cosa, y los decretos generales ejecutivos particulares se promulgarán según el modo previsto por su autor, y entrarán en vigor un mes después de su promulgación, salvo que se diga expresamente otra cosa<sup>5</sup>.

La razón de ser de esta norma la encontramos en que los decretos generales ejecutivos, aún sin ser leyes, crean un nuevo derecho objetivo cuando determinan los modos de aplicación de las leyes o urgen su cumplimiento y hacen operativa su obligatoriedad, y por lo tanto deben llegar ser conocidos por quienes se ven obligados por ellos, antes de que entren en vigor.

Por otra parte, es razonable que no se apliquen a los decretos generales ejecutivos todas las normas referidas a las leyes (cánones 9 a 22), ya que no son leyes. Sí se aplican, en cambio, a los decretos generales legislativos, que son propiamente leyes<sup>6</sup>.

### **1.3. Sujeto pasivo (canon 32)**

El decreto general ejecutivo siempre está al servicio de una ley, a la que permanece constantemente atado. Una consecuencia de esto es que el sujeto pasivo del decreto general ejecutivo (aquel para quien se da y a quien se le aplica) es el mismo que el de la ley cuyos modos de aplicación el decreto determina o cuya obligatoriedad urge<sup>7</sup>.

Esto es una consecuencia de la naturaleza subordinada de los decretos generales ejecutivos. Siempre dicen relación con una ley, y su sujeto pasivo es el mismo que el de esa ley.

### **1.4. Principio de legalidad (canon 33 § 1)**

La consecuencia más importante de la naturaleza subordinada de los decretos generales ejecutivos se expresa a través del principio de legalidad. Ya que, conforme a su finalidad, están siempre subordinados a las leyes, los decretos generales ejecutivos sólo tienen vigencia si permanecen dentro de los límites de las leyes. Están siempre *prisioneros* en la cárcel de la ley. Nunca pueden ir en contra del contenido de las leyes que aplican o cuya obligatoriedad urgen, ni de ninguna otra ley vigente, al punto que carecen de vigor todas sus determinaciones que son contrarias a las leyes.

Esto vale para todo tipo de decreto general ejecutivo, incluso para los directorios, que

---

<sup>4</sup> “*Ad decretorum promulgationem et vacationem quod attinet, de quibus in § 1, servantur praescripta can. 8*” (can. 31 § 2).

<sup>5</sup> “§ 1. *Leges ecclesiasticae universales promulgantur per editionem in Actorum Apostolicae Sedis commentario officiali, nisi in casibus particularibus alius promulgandi modus fuerit praescriptus, et vim suam exerunt tantum expletis tribus mensibus a die qui Actorum numero appositus est, nisi ex natura rei illico ligent aut in ipsa lege brevior aut longior vacatio specialiter et expresse fuerit statuta. § 2. Leges particulares promulgantur modo a legislatore determinato et obligare incipiunt post mensem a die promulgationis, nisi alius terminus in ipsa lege statuatur*” (can. 8).

<sup>6</sup> Cf. can. 29.

<sup>7</sup> “*Decreta generalia exsecutoria eos obligant qui tenentur legibus, quarum eadem decreta modos applicationis determinant aut observantiam urgent*” (can. 32).

no tienen capacidad de derogar o abrogar las leyes<sup>8</sup>. Y dado que este principio de legalidad se expresa en una ley irritante, requiere una estricta observancia por parte de la autoridad ejecutiva, bajo pena de nulidad de sus decretos generales ejecutivos, en caso de ser contrarios a las leyes<sup>9</sup>.

### **1.5. Revocación (canon 33 § 2)**

Los decretos generales ejecutivos tienen por lo general un tiempo indeterminado de vigencia. Quiere decir que son, en principio perpetuos, como la ley. Sin embargo, no gozan de la misma estabilidad, ya que se determinan mayor cantidad de instrumentos para abrogarlos o derogarlos que en el caso de las leyes y los decretos generales legislativos. Dos son de carácter ordinario y uno de carácter excepcional:

a) *Revocación hecha por la autoridad*: La misma autoridad que promulgó el decreto general ejecutivo, su superior o su sucesor pueden revocarlo, aunque la ley siga en vigencia, ya sea de manera explícita o de manera implícita. Sería un modo de revocación implícita la promulgación de un nuevo decreto general ejecutivo para la aplicación de una ley o urgiendo su cumplimiento, que tuviera determinaciones contrarias al anterior.

b) *Cesación de la ley*: Cuando cesa una ley cuyo modo de aplicación está determinado por un decreto general ejecutivo o cuya obligatoriedad es urgida por el mismo, cesa también el decreto.

c) *Cesación de la potestad del autor*: Los actos de la autoridad ejecutiva no están sujetos en su duración a la permanencia en su oficio de la autoridad que los ha producido. Sin embargo, para el caso de los decretos generales ejecutivos, a modo de excepción el autor del decreto o un superior puede determinar expresamente que éste pierda su vigencia cuando cesa la potestad del autor o su titularidad del oficio en virtud del cual lo promulgó<sup>10</sup>.

## **2.- Instrucciones (canon 34)**

Analizaremos en primer lugar la naturaleza propia de las instrucciones, a continuación su estructura legal y el principio legal que las rige, y finalmente los modos previstos para su revocación.

### **2.1. Naturaleza (canon 34 § 1)**

Las instrucciones son normas administrativas, no legislativas. En esto se distinguen, como los decretos generales ejecutivos, de los decretos generales legislativos, que veíamos en los cánones 29 a 30. Son normas generales, no singulares. Tienen por lo tanto, como sujeto

---

<sup>8</sup> Se discutió largamente en la Comisión redactora la necesidad, posibilidad o conveniencia de definir con claridad la naturaleza canónica de los directorios, pero finalmente se convino en que el término no se utiliza de manera unívoca en el ordenamiento canónico, y convenía hacer sólo una referencia a ellos y a “documentos de otro nombre” en este lugar en el que se habla de los decretos generales ejecutivos (cf. COETUS STUDIORUM “DE NORMIS GENERALIBUS”, *Communicationes* 23 (1991) 174-176).

<sup>9</sup> “*Decreta generalia exsecutoria, etiamsi edantur in directoriis aliusve nominis documentis, non derogant legibus, et eorum praescripta quae legibus sint contraria omni vi carent*” (can. 33 § 1).

<sup>10</sup> “*Eadem vim habere desinunt revocatione explicita aut implicita ab auctoritate competenti facta, necnon cessante lege ad cuius executionem data sunt; non autem cessant resoluta iure statuentis nisi contrarium expresse caveatur*” (can. 33 § 2).

pasivo, una comunidad, no una persona o un grupo determinado de personas. Dado que son normas administrativas, están producidas en virtud de la autoridad ejecutiva, no de la autoridad legislativa. Las instrucciones no son normas autónomas, sino dependientes. Están siempre relacionadas con una norma de carácter superior, una ley<sup>11</sup>.

Con lo dicho hasta aquí, se podría pensar que la naturaleza de las instrucciones coincide con la naturaleza de los decretos generales ejecutivos. Sin embargo, hay una nota característica propia y distintiva de las instrucciones. Su sujeto pasivo es siempre el conjunto o la comunidad de los *superiores* encargados del cumplimiento de las leyes, y no directamente las comunidades para las que fueron promulgadas las leyes, que constituyen de manera directa su sujeto pasivo. Estas comunidades son sólo destinatarias indirectas de las instrucciones, en la medida en que sus superiores deben seguir las determinaciones de las instrucciones para aplicar las leyes. Por lo tanto, las instrucciones son dadas por una autoridad ejecutiva superior para otra autoridad ejecutiva inferior, a la que corresponde la misión de hacer cumplir las leyes<sup>12</sup>.

La finalidad de las instrucciones está siempre en relación con la ley de la cual depende, y puede ser de dos tipos:

a) *Explicar y aclarar* el significado de las leyes al superior encargado de hacerlas aplicar, para que sepa urgir su cumplimiento.

b) *Determinar* los modos para la aplicación o ejecución de las leyes en los casos concretos, haciendo descender la ley a los modos prácticos de aplicación o ejecución. Esta finalidad es similar a la primera finalidad señalada para los decretos generales ejecutivos, aunque no debe confundirse con ella porque, como hemos visto, el sujeto pasivo es distinto.

Si acudimos a imágenes gráficas para representar la finalidad de las instrucciones, podemos decir que, por una parte, funcionan como *maestras*, con la finalidad de explicar y aclarar el significado de las leyes a los superiores encargados de su cumplimiento; y por otra parte, funcionan también como *escaleras*, que hacen descender las generalidades de las leyes a la realidad concreta en la que tienen que aplicarse<sup>13</sup>.

## **2.2. Estructura legal, principio de legalidad (canon 34 § 2)**

Las instrucciones no tienen, como las leyes y los decretos generales, ya sean legislativos o ejecutivos, el requisito de la promulgación y un tiempo de vacación antes de su entrada en vigor. Esto se explica teniendo en cuenta que, como su autor es un titular de autoridad eje-

---

<sup>11</sup> El carácter administrativo, y no legislativo, de las instrucciones, supone un cambio en la práctica de la Curia Romana que, haciendo pie en una definición de Benedicto XV, daba lugar a que muchas veces se dieran las instrucciones en forma de leyes (cf. BENEDICTO XV, *Motu Proprio Cum Iuris Canonici*, n. II, AAS 9 (1917) 483s).

<sup>12</sup> “*Instructiones, quae nempe legum praescripta declarant atque rationes in iisdem exsequendis servandas evolvunt et determinant, ad usum eorum dantur quorum est curare ut leges executioni mandentur, eosque in legum executione obligant; eas legitime edunt, intra fines suae competentiae, qui potestate executiva gaudent*” (can. 34 § 1).

<sup>13</sup> Algunos ejemplos de instrucciones recientes de los dicasterios de la Curia Romana: CONGREGACIÓN PARA LA DOCTRINA DE LA FE, *Instrucción sobre las oraciones para obtener de Dios la curación*, 14 de septiembre de 2000; CONGREGACIÓN PARA EL CULTO DIVINO Y LA DISCIPLINA DE LOS SACRAMENTOS, *Instrucción Post-Conciliar sobre la Recta Aplicación de la Constitución sobre la Sagrada Liturgia del Concilio Vaticano II*, *Liturgiam authenticam*, 28 de marzo de 2001.

cutiva y su sujeto pasivo un subordinado del mismo en la cadena de la autoridad ejecutiva, se da por supuesto que el superior tiene los medios necesarios para dar a conocer a su subordinado las instrucciones que produce. De todos modos, es evidente que tiene que constar algún modo cierto de publicación o comunicación de las instrucciones, para que se pueda exigir a sus destinatarios su aplicación<sup>14</sup>.

Sin embargo, igual que los decretos generales ejecutivos o administrativos, las instrucciones siempre están subordinadas a las leyes, acerca de las cuales dan, para los superiores que deben velar por su aplicación, una explicación de su contenido o las determinaciones sobre los modos adecuados de su aplicación.

Por esta razón, igual que los decretos generales ejecutivos, las instrucciones están siempre *prisioneras* en la cárcel de esa ley. Nunca pueden ir en contra del contenido de las leyes que explican o aplican, ni de ninguna otra ley vigente. No tienen capacidad para derogar ni abrogar el contenido de la ley, y no tiene valor ninguno lo que determinen en contra de las prescripciones de las leyes<sup>15</sup>.

### **2.3. Revocación (canon 34 § 3)**

Hay dos modos previstos para la abrogación o derogación de las instrucciones:

a) *Revocación de la autoridad*: La misma autoridad que produjo una instrucción, su superior o el sucesor de cualquiera de ellos pueden revocarla, ya sea de manera explícita o implícita, aunque la ley siga en vigencia. La autoridad ejecutiva podría realizar una revocación implícita de una instrucción produciendo una nueva instrucción que explica o determina los modos de aplicación de una ley, con determinaciones contrarias al anterior.

b) *Cesación de la ley*: Cuando cesa una ley cuya explicación o modo de aplicación está determinado por una instrucción, cesa también la instrucción<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> “...eas legitime edunt [auctoritas executiva]”, dice el can. 34 § 1.

<sup>15</sup> “Instructionum ordinationes legibus non derogant, et si quae cum legum praescriptis componi nequeant, omni vi carent” (can. 34 § 2).

<sup>16</sup> “Vim habere desinunt instructiones non tantum revocatione explicita aut implicita auctoritatis competentis, quae eas edidit, eiusve superioris, sed etiam cessante lege ad quam declarandam vel executioni mandandam datae sunt” (can. 34 § 3).