

EL ANTEPROYECTO 2005 DE LEY DE REGISTRO DE ORGANIZACIONES RELIGIOSAS

Juan G. Navarro Floria

4 de julio de 2005ⁱ

En el corriente año 2005, la Secretaría de Culto ha propuesto a la consideración de los interesados un nuevo proyecto de ley de Cultos, o de “personería jurídica religiosa”, o simplemente, sustitutoria de la ley *de facto* 21.745¹. Los que siguen son algunos comentarios para su análisis, que formulo a título personal (lo que significa que no necesariamente reflejan la opinión institucional del CALIR, ni de cada uno de sus miembros).

Este es un nuevo eslabón en una cadena que va siendo larga, y que conviene recordar brevemente antes de entrar en su análisis. Se inscribe dentro de un conjunto bastante inorgánico de normas, que denominamos “derecho eclesiástico del Estado”, y que reúne la surtida normativa estatal referida al fenómeno religioso (y que, como el derecho es más que las normas, se integra con una jurisprudencia cada vez más nutrida, una práctica administrativa algo errática, una doctrina que se va enriqueciendo, y una realidad cada vez más compleja a la que intenta ordenar jurídicamente).

La evolución del derecho eclesiástico argentino

El derecho eclesiástico argentino es aluvional. Se ha formado por sucesivas “capas geológicas” de normas, prácticas, doctrinas y sentencias judiciales, que fueron respondiendo a épocas, realidades sociales, ideologías y proyectos muy distintos. En cada momento ha quedado algo. A su vez, en cada época la sensibilidad jurídica del momento ha leído de modo

¹ El proyecto, o anteproyecto, tuvo sucesivas redacciones. Trabajo aquí sobre la versión más reciente que me ha sido suministrada, que supongo definitiva en este momento. Para mayor claridad, se transcribe al final de estas notas, como anexo.

diverso a las mismas normas, y por consiguiente les ha asignado distinto alcance².

No es este el momento ni el lugar para una explicación amplia de lo que acabo de mencionar. Pero no puede omitirse que el derecho eclesiástico argentino tiene una prehistoria formada por el período hispánico, signado por el monopolio religioso católico, y la unión casi inescindible entre la Iglesia Católica y lo que en esa época podía llamarse “Estado”, que era algo bastante diferente de lo que hoy llamamos por ese nombre³. De esa prehistoria subsisten normas, y criterios.

El período inmediatamente siguiente fue el de la “desorganización nacional” de la primera mitad del siglo XIX, signado por un pluralismo religioso apenas incipiente, del que tímidamente comenzó a dar cuenta el derecho. Esa etapa desembocó en la de la organización nacional, a partir de la constitución liberal de 1853. Pero esa constitución, como suele ocurrir, implicó una transacción entre concepciones ideológicas diversas. Por eso en ella coexisten resabios del antiguo régimen (como el Patronato, del que se apropió el Estado para mantener sometida a la Iglesia Católica, y el correlativo reconocimiento singular a esa misma Iglesia con su ingrediente de apoyo económico), con la revolucionaria libertad de culto y ruptura definitiva del monopolio religioso católico.

El final del siglo XIX y principios del XX, impuso el laicismo militante, muchas veces en alianza objetiva con las expresiones religiosas minoritarias que encontraron en él un aliado para “competir” con la Iglesia Católica. Esa etapa nos dejó la expulsión de Dios de las escuelas, el desprecio estatal por el matrimonio religioso, y otras instituciones aún vigentes.

Del primer peronismo y sus prolegómenos, nos ha quedado nada menos que el régimen de registro de “los cultos”, del que hoy nos estamos ocupando. El Registro de Cultos, luego Fichero y finalmente y

² Por ejemplo, normas dictadas en tiempos del Patronato tendientes a controlar la acción del clero católico, han sido luego leídas por otros, e incluso aplicadas, como normas de privilegio...

³ Una visión polémica de esa relación puede verse en DISTÉFANO, Roberto, “El púlpito y la plaza”, Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.

hasta hoy nuevamente Registro⁴, obedece a una mentalidad autoritaria de un Estado controlador y receloso de la diversidad y la libertad.

Finalmente y cerrando esta visión a vuelo de pájaro, de la etapa democrática abierta en 1983 nos quedan especialmente los tratados internacionales de derechos humanos, que en 1994 alcanzaron jerarquía constitucional, y que han institucionalizado a la libertad religiosa como principio fundamental y rector en la materia (al que, sin embargo, no obedecen muchas de las normas de etapas precedentes, pero aún formalmente vigentes)⁵. En este período se han producido avances hacia la mayor libertad religiosa (como la supresión formal de las normas sobre Patronato que subsistían en la constitución, o el nuevo régimen para las congregaciones religiosas católicas, ley 24.483⁶).

La primera conclusión a partir de esta rápida revisión, es que **quien quiera legislar en la materia, no lo hará en el vacío y “desde cero”**, sino a partir de antecedentes vigentes, complejos, que no pueden ser ignorados.

Los proyectos de ley de cultos

En el actual período abierto a partir de diciembre de 1983, se ha hecho evidente la necesidad de dotar a las iglesias y confesiones religiosas distintas de la Iglesia Católica, de un nuevo régimen jurídico que reemplace el marco vetusto y autoritario heredado de la dictadura militar. Naturalmente, esta no es una idea unánime. El sistema autoritario tiene también sus defensores, que aún en esta etapa democrática han gozado de períodos de esplendor, y quienes lo siguen aplicando con entusiasmo.

⁴ La ley 21.745 fue dictada bajo el régimen de facto iniciado en 1976, pero fue el fruto de una decisión política tomada en 1975 por el gobierno de Isabel Perón, deseoso de implantar el control del gobierno nacional sobre las expresiones religiosas no católicas.

⁵ Algunas precisiones sobre el régimen constitucional vigente en la Argentina en materia específica de derecho eclesiástico, puede verse en NAVARRO FLORIA, Juan G., “Iglesia, Estado y libertad religiosa en la constitución reformada de la República Argentina”, Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, Vol.XII, 1996, Madrid, 1996

⁶ Cfr. NAVARRO FLORIA, Juan G. y HEREDIA, Carlos, “Régimen jurídico de los religiosos y los Institutos de Vida Consagrada”, Buenos Aires, UCA, 1997.

En el gobierno del presidente Alfonsín, se iniciaron estudios al respecto. Ese gobierno llegó a enviar al Congreso un proyecto de reforma al código penal, de protección de la libertad religiosa, que no tuvo tratamiento⁷.

En el siguiente turno constitucional y siendo secretario de Culto el Dr. Ángel Centeno, luego de muchas consultas y discusiones, se elaboró un proyecto de ley que se llamó “de libertad religiosa”. Ese proyecto fue aprobado por unanimidad por el Senado, pero luego naufragó en la Cámara de Diputados. Sucesivamente, distintos legisladores individualmente o en grupo lo reprodujeron con escasas variantes, sin llegarse tampoco a su sanción.

Durante el gobierno del presidente de la Rúa, siendo secretario de Culto el Dr. Norberto Padilla, se formó un consejo asesor integrado por personas de distintas confesiones religiosas, que elaboró un proyecto de ley distinto (aunque tomó elementos de los anteriores), que tampoco llegó al Congreso⁸. A mi juicio, es el mejor proyecto elaborado hasta ahora, aunque como toda obra humana es naturalmente perfectible. El momento siguiente fue uno de esos períodos de felicidad para quienes ven con desagrado el avance de la libertad religiosa.

En el momento actual, estamos ante otro proyecto, más acotado en sus intenciones. Pero antes de decir algo del proyecto mismo creo necesario hacer algunas consideraciones más generales.

Derecho, política e ideología

El presente proyecto se presenta como una herramienta técnica para resolver una cuestión igualmente técnica, como es la personalidad jurídica de las iglesias y comunidades religiosas. Sin embargo, las cosas no son tan simples.

⁷ Tampoco lo tuvo un proyecto algo más amplio, sobre la base del anterior, enviado por el presidente Menem.

⁸ Su texto en <http://www.calir.org.ar/proyecto.htm>. Comentarios y explicaciones, en <http://www.calir.org.ar/libro.htm>

Si bien la defectuosa ley 21.745 perjudica a todas las confesiones religiosas distintas de la Iglesia Católica, los más activos y combativos en el intento de modificarla son los evangélicos en sus distintas vertientes, sin duda la primera minoría religiosa en la Argentina⁹. Las iglesias evangélicas, en distintos momentos de la discusión pública de esta cuestión, han radicalizado sus posiciones, en procura no sólo de un reconocimiento de su personalidad jurídica y de otros derechos legítimos que hoy ven retaceados, sino de una completa “igualdad religiosa” que, en el concepto de algunos, exige una reforma de la Constitución para erradicar de ella la mención a la Iglesia Católica, la supresión del apoyo económico que la Iglesia Católica recibe del Estado, y otras reformas por el estilo. Esas posiciones, a veces dichas de modo estentóreo, alarman a los legisladores y suscitan comprensibles reacciones adversas. De ese modo, no sólo quienes buscan la igualdad no la alcanzan en la forma en que ellos la conciben y desean, sino que también bloquean las reformas posibles, para beneplácito de sus contradictores. Es lo que ocurrió con los proyectos previos.

Por su parte, la Iglesia Católica, no tiene necesidad de que nada cambie, porque su propia personalidad jurídica está suficientemente reconocida y protegida por normas existentes. Desde esa comodidad, su jerarquía mira con recelo y desconfianza las propuestas de cambio. Hay en ella grupos fundamentalistas que inmediatamente reaccionan a cualquier propuesta de ampliación o legitimación de la libertad religiosa, de modo también airado, en defensa de los “legítimos privilegios” católicos. Y el grueso del episcopado y de las instituciones católicas, aún quienes comprenden la legitimidad del reclamo de las minorías de obtener un reconocimiento jurídico, tienden a guardar silencio o sugerir que la cuestión necesita mayor estudio, lo que tiene como resultado inmediato mantener el *statu quo*.

⁹ No hay censos actualizados que permitan certeza en la materia, pero varias encuestas serias y razonablemente amplias, indican que los evangélicos en conjunto (desde los protestantes históricos, hoy en minoría, pasando por los bautistas y los hermanos libres hasta los pentecostales y neopentecostales) suman alrededor del diez por ciento del total de la población, con tendencia al crecimiento. Los católicos rondan el ochenta por ciento del total. El diez por ciento restante son agnósticos o pertenecientes a otras religiones (judíos, islámicos, testigos de Jehová, mormones, umbandistas y otros).

Esto lleva a un juego de “suma cero”, donde nada cambia porque nadie tiene (aún) fuerza suficiente para motorizar el cambio, con la penosa imagen resultante de los grupos e individuos más extremistas, en uno y otro sentido, ocupando el espacio de discusión.

Las cuestiones pendientes

No tengo ahora posibilidad de analizar en detalle cada una de las cuestiones pendientes, que deberían ser discutidas antes de escribir, discutir y aprobar cualquier proyecto de ley en esta materia. Son cuestiones jurídicas, pero que se ven sin duda incididas por el marco político e ideológico que mencioné antes. Me limito pues a enunciarlas con brevísimas acotaciones.

La primera es la de la **competencia federal o provincial en la materia**. La cuestión ha dejado de ser teórica, porque ya existe al menos una provincia –San Luis- que ha legislado en la materia y creado su propio registro de cultos¹⁰; y otras se aprestan a hacerlo. Como sabemos, cuando un tema se pone de moda se produce un rápido contagio entre las legislaturas provinciales, que se emulan unas a otras¹¹. Si esta tendencia se afirma, podemos quedar ante un escenario caótico en la materia.

El tema no es claro. En la Constitución Nacional es manifiesto que la relación con la Iglesia Católica está dentro de las competencias del Gobierno Federal, a partir del artículo 2¹². La supresión del patronato –mediante el acuerdo con la Santa Sede de 1966 primero, y la reforma constitucional de 1994 después- no varió la situación. Precisamente el

¹⁰ Ley 5548 de Libertad de Pensamiento, Religiosa y de Cultos.

¹¹ Así ha pasado por ejemplo con las leyes de salud reproductiva, por poner un solo y no único ejemplo.

¹² Bajo la Constitución de 1853, era exclusivamente el Gobierno Federal quien ejercía el derecho patronato, ejercicio que tenían vedado los gobiernos de provincia. No obstante lo cual algunas constituciones provinciales reivindicaban para las provincias (y en algún caso tan relevante como la provincia de Buenos Aires, aún lo hacen formalmente) el ejercicio del vice patronato, cuyos alcances nunca fueron precisados. Este ejercicio no se ha producido materialmente, aunque sí en algunos casos la colaboración presupuestaria al sostenimiento del culto católico en las provincias.

Acuerdo con la Santa Sede¹³ radica en el Gobierno Nacional los derechos y obligaciones propios de esa relación; y según la Constitución es el Presidente quien concluye y firma concordatos (art.99 inc.7º), y el Congreso quien los aprueba (art.75 inc.22).

En cambio, no hay norma alguna, ni en el texto actual ni en el original de la Constitución, que delegue en forma expresa en el Gobierno Federal el manejo de las relaciones con las demás confesiones religiosas, cuando se sabe que las provincias conservan todo el poder no delegado. Y por su parte, son los gobiernos de provincia quienes tienen a su cargo el otorgamiento de personalidad jurídica a las asociaciones (incluso religiosas), fundaciones y sociedades. ¿Por qué, entonces no dejar que cada provincia decida a qué iglesias o comunidades religiosas, radicadas en su territorio, reconoce como personas jurídicas?

Las razones en contra de esa posibilidad, me parece que son dos. Una, más política que jurídica, es que de ese modo se acentúa la desigualdad entre la Iglesia Católica y las confesiones religiosas no católicas, que no es algo deseable: mientras la Iglesia Católica es reconocida como tal por las leyes nacionales y se entiende con el Estado por medio del Gobierno Nacional, las demás confesiones tendrían un reconocimiento jurídico sólo derivado de normas provinciales, y deberían entenderse con los gobiernos de provincia¹⁴.

La otra razón, es que si bien las provincias son quienes conceden o reconocen la personalidad jurídica a las asociaciones o sociedades, lo hacen aplicando las leyes de fondo que dicta el Congreso, que es el único que puede definir y estructurar los tipos de personas jurídicas que

¹³ Tanto el de 1966, como el de 1957 (actualizado en 1992) referido al hoy llamado Obispado Castrense (antes, Vicariato Castrense). En torno de esta institución se ha generado a comienzos de 2005, un conato de conflicto entre el Gobierno argentino y la Santa Sede, de incierto final al tiempo de escribirse estas líneas.

¹⁴ Por supuesto, como los actos de una provincia hacen plena fe en las demás, bastaría con que una provincia cualquiera reconociese personalidad jurídica a una determinada iglesia o confesión religiosa, para que ella pudiera actuar libremente como tal en todo el país. Lo que a su vez conduciría al problema de los criterios distintos (más o menos laxos) que podría tener cada jurisdicción.

pueden ser reconocidos como tales. Por ende, si se quiere que exista un “*tipo jurídico*” denominado “iglesia” o confesión religiosa (como hay otros *tipos jurídicos* denominados sociedades anónimas, cooperativas, sindicatos, partidos políticos, fundaciones, etcétera), es el Congreso quien debe hacer esa tipificación. Recién entonces puede discutirse si el reconocimiento concreto de esas personas corresponde que lo haga (y conviene que lo haga) cada provincia por separado, o el Gobierno Nacional en forma centralizada.

Y no es ocioso señalar que en varios casos, el Congreso no sólo ha “tipificado” personas jurídicas, sino que ha reservado al Gobierno Nacional su registro, reconocimiento y supervisión, creando organismos específicos a tal efecto y regulando su funcionamiento¹⁵.

Otra cuestión, más compleja, es la **delimitación del ámbito religioso**. ¿A qué se considera religiones, o iglesias, o comunidades religiosas, y a qué no?. En el derecho comparado, y en los proyectos previos, en general se opta por la definición negativa: se excluyen del concepto a determinados sujetos o actividades, fronterizos, y se supone una comprensión por parte del intérprete de lo que implica la religión.

Derivación de esta cuestión, es la definición acerca de los requisitos mínimos para que un sujeto colectivo sea reconocido como iglesia o comunidad religiosa.

Este problema tiene que ver con la distinción entre los derechos individuales y colectivos derivados de la libertad religiosa, y se vincula con el tema de la igualdad religiosa. La igualdad religiosa debe ser absoluta entre todas las personas individuales, y nadie puede ser discriminado por sus creencias o convicciones religiosas. En cambio, los grupos religiosos sí son susceptibles de determinadas diferencias objetivas. Para que un grupo de personas sea reconocido como iglesia o comunidad religiosa, debe reunir unos requisitos mínimos. En primer lugar, debe tener una **especificidad** religiosa, que permita decir que estamos ante un grupo religioso, y no ante un grupo

¹⁵ Así ocurre por ejemplo con las sociedades cooperativas (ley 20.337), o con las mutuales (ley 20.321).

deportivo, o ideológico, o de amistad. En segundo lugar, debe tener una **mínima entidad sociológica** que permita distinguir un grupo organizado de un mero emprendimiento individual, acaso muy loable, pero no susceptible de ser reconocido por el estado como un ente colectivo autónomo. En tercer lugar, debe tener una cierta **identidad** religiosa, que permita diferenciarlo de otros grupos (expresada en un nombre, un credo, una organización propia...).

Por último, aunque en verdad es lo primero, hay que decir que cualquier legislación debe inscribirse en un **contexto jurídico** y presupone un **piso ideológico**.

Si se parte de la desconfianza hacia los grupos religiosos, o no se cree realmente en la libertad, se impondrá un modelo de control y de restricciones, se acentuarán las facultades de los funcionarios, y se limitarán las garantías a los grupos religiosos. Es lo que ocurre con la ley vigente, hecha para limitar, para controlar y para permitir la intervención estatal sobre los grupos religiosos. Solamente una mentalidad totalitaria justifica un registro obligatorio y previo al ejercicio de cualquier forma de libertad religiosa. Es lo que ocurre en países comunistas, y desgraciadamente en la Argentina.

Si en cambio se parte de considerar a la libertad religiosa y de conciencia como un bien precioso y que pertenece a toda persona cualquiera sea su creencia o filiación, el modelo de legislación será bien distinto. Por supuesto, el legislador no puede ser ingenuo, y debe atender a las desviaciones posibles, a los abusos que pueden darse en el campo religioso, a la realidad de que hay quienes buscan una cobertura de apariencia religiosa para hacer negocios o simplemente para delinquir. Pero eso será visto como la patología, y no como lo que se supone habitual y general.

El proyecto de la Secretaría de Culto

El proyecto actual de la Secretaría de Culto ha ido sufriendo mutaciones y agregados a lo largo del proceso de consulta al que fue sometido, y el resultado ha sido algo confuso.

Pueden comentarse varias cosas de lo que el proyecto dice, y otras varias y acaso más serias de **lo que no dice** y calla.

1. Respecto de la competencia federal o provincial, es ambiguo aunque parece definirse por la federal exclusiva. Dice que la “administración y funcionamiento [del Registro que crea] es competencia exclusiva del Gobierno Federal” (art.3), pero no dice qué pasa si una provincia crea **otro** registro. Dice que “la Secretaría de Culto... será la única autoridad nacional de aplicación de la presente ley” (art.16), pero no excluye que haya autoridades provinciales que también la apliquen, y de hecho prevé la firma de “convenios de colaboración y ejecución”, sin aclarar con quien. En la medida en que no organiza un “tipo” autónomo de persona jurídica, ni establece un organismo específico para regirlas, el monopolio federal se desdibuja.

2. Sí es claro que queda excluida del Registro la Iglesia Católica (art.1), tal como decían proyectos anteriores. Pero esos proyectos anteriores excluían a la Iglesia Católica del registro, pero no a Ella, ni a sus fieles, del resto de la normativa (por ejemplo, reconocimiento de derechos, integración del consejo asesor, acciones de protección). El actual proyecto no se diferencia en este punto de la ley 21.745, por lo que lejos de acortar la brecha, la acentúa, y acentúa la desigualdad.

3. Uno de los aspectos más cuestionables a mi juicio del proyecto, es que no define en absoluto quienes son las personas a las que se refiere.

La dificultad comienza por la terminología. Otros proyectos hablaban de “iglesias, comunidades y confesiones religiosas”, lo que si bien no está exento de ambigüedad, contiene una cierta especificidad. El actual proyecto habla de “organizaciones religiosas”, englobando en esa denominación a “las organizaciones, instituciones, iglesias o cualquier otro tipo de entidad religiosa” (art.1), y sin considerar tales a las “Federaciones, Confederaciones o Convenciones” –organizaciones de segundo grado- a las

que considera por separado (art.11). También incluye a “los pueblos indígenas originarios argentinos” (art.13).

La pregunta que el proyecto no responde es: ¿quién puede inscribirse en el Registro? ¿Sólo las iglesias y comunidades (y pueblos indígenas), o también otras organizaciones constituidas con finalidad o según una afinidad religiosa, como pueden ser organizaciones de educación religiosa, entidades religiosas de caridad o beneficencia, etcétera? ¿Se permitirá a las iglesias inscribirse con su estructura propia, o se las obligará –como en Chile- a constituir personas jurídicas *ad hoc* que se inscriban?....

4. Estrechamente vinculado con lo anterior está el silencio que mantiene el proyecto acerca de los requisitos para acceder al Registro y por lo tanto acceder a la “personalidad jurídica religiosa”. Todo queda remitido a la reglamentación (arts. 3, 4 y 14), lo que constituye un verdadero cheque en blanco para el Poder Ejecutivo. También en este punto se sigue el mismo esquema de la ley 21.745. Al igual que en oportunidad de su dictado, se ha prometido que la reglamentación será previamente conocida por los interesados. Cabe preguntarse entonces por qué no se la incorpora directamente a la ley, al menos en los aspectos sustantivos.

Hay que notar que lo que se está delegando en el Ejecutivo es nada menos que la definición del tipo jurídico “organización religiosa”, y no solamente los recaudos formales para su reconocimiento. Es como si la ley de sociedades dijera: “Habrán sociedades anónimas, cuyos requisitos de organización y funcionamiento y para ser reconocidas como sujetos de derecho, serán fijados por la reglamentación”. Me animo a decir que semejante amplitud es contraria al art. 76 de la Constitución, que prohíbe la delegación legislativa¹⁶.

¹⁶ Por otra parte la delegación sólo es excepcionalmente posible en cabeza del Poder Ejecutivo, y no de órganos inferiores, como pretende el art.16 del proyecto (cfr. GELLI, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina comentada y anotada”, Buenos Aires, La Ley, 2005, art.76, § 5.2)

Es decir, se ha omitido cualquier referencia en la ley, a quien podrá y quien no podrá ser reconocido como grupo religioso, y con qué requisitos, que es precisamente lo más delicado y complejo de definir.

También se ha omitido legislar sobre el concepto mismo de “personería jurídica religiosa”. ¿Es algo distinto de la personalidad jurídica del derecho civil? ¿Es algo menos, o es algo más?

5. Otro aspecto llamativo es el “doble registro” que se crea.

Por una parte hay un registro que otorga “personería jurídica propia de carácter religioso” (art.4, primer párrafo), sin que se conozcan los requisitos para acceder a él. Quienes se inscriban allí tendrán capacidad para adquirir derechos y obligaciones, tendrán prohibido ejercer actividades que tengan “como único fin el lucro” (art.5)¹⁷, y serán consideradas entidades de bien público (art.6). A diferencia de proyectos anteriores, no se reconoce a las personas jurídicas así inscriptas derechos específicos, que justifiquen y hagan deseable la inscripción¹⁸.

Por otra parte hay otro registro, que parece ser exactamente al actual Registro Nacional de Cultos (art.9) con la sola diferencia de no ser obligatorio, que también permite ser sujeto de derecho (art.4, 2º párrafo), conservar todos los derechos previos (art.9), brindar asistencia religiosa en cárceles, cuarteles y dependencias públicas (art.10), abrir filiales (art.12)... A estas organizaciones no se les prohíben las actividades exclusivamente lucrativas.

En esas condiciones, no se ve cuál es la ventaja de la nueva inscripción. Fue más lógico lo dispuesto al sancionarse la ley 24.483,

¹⁷ Era más sencillo prohibirles el ejercicio del comercio. Cualquier entidad de apariencia religiosa, podrá decir que una actividad lucrativa que realice no tiene como “único” fin el lucro, y por tanto quedar habilitada para desarrollarla.

¹⁸ Por ejemplo, el derecho a la inembargabilidad e inejecutabilidad de sus templos, que precisamente con fundamento en los proyectos preexistentes ha llegado a reconocer la jurisprudencia (“Balbuena, Julio César c. Asociación Consejo Administrativo Ortodoxo s/despido”, Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala III, 28/5/2001, “El Derecho” 22/4/2002).

cuando se dijo que en adelante no se reconocería como congregación religiosa a las asociaciones u otras personas jurídicas no inscriptas como tales en el registro específico, más allá de que pudieran seguir funcionando con su forma jurídica preexistente, pero en tal caso sometidas a las reglas y limitaciones propias de esa forma jurídica¹⁹.

Para colmo, hay una tercera categoría (o cuarta, si se considera a la Iglesia Católica), que son las organizaciones “no inscriptas” y “no anotadas”, pero que igual actúan libremente (art.2), y que pueden tener personalidad jurídica como asociaciones civiles o religiosas del art.45 del c.civil, o ser sujetos de derecho del art.46 del mismo código.

Lo que sobra, creo, es la categoría intermedia de las “anotadas”.

6. El art.12 prevé la apertura de “subsedes, filiales o locales de culto”, y dice que esa apertura deberá ser **requerida** por las iglesias inscriptas o anotadas, al Registro, previo cumplimiento de requisitos que tampoco se conocen porque también se difieren a la reglamentación.

Parece a todas luces un exceso y un retroceso. En un régimen de libertad, una iglesia no tiene que “requerirle” a ninguna autoridad administrativa permiso para establecer lugares de culto o de reunión (más allá del cumplimiento de las normas municipales que pueda haber, de tipo edilicio o de seguridad), sino que debe ser algo libre y privativo de ellas. La necesidad de pedir permiso para tener un lugar de culto, corresponde al régimen que se intenta derogar, en el que hay que pedirle permiso al Estado para reunirse a rezar (y a su corruptela consistente en el tráfico oneroso de “permisos de culto”, tal como hoy existe), pero no tiene sentido en un régimen de libertad.

En cambio está muy bien que se diga que la “organización” madre (¡cuánto mejor sería decir la iglesia, o la comunidad!) es responsable por lo que se haga en sus sedes o lugares de culto, aunque eso es casi una obviedad.

¹⁹ Resolución 448/96 de la Secretaría de Culto, art.4º (Digesto de Derecho Eclesiástico Argentino, p.177).

7. La norma del art.13, que dice que las disposiciones de la ley “serán plenamente aplicables a los pueblos indígenas originarios argentinos”, es curiosa y denota un concepto aparentemente discriminatorio.

¿Los miembros de esos pueblos no son ciudadanos plenos? Si es así, ¿hace falta decir que las leyes argentinas les son aplicables? ¿podría ser de otro modo?

En cambio, si lo que se quiere decir es que los pueblos indígenas serán considerados “organizaciones religiosas”, los problemas son otros. ¿Cuál es la identidad religiosa de esos pueblos? ¿Qué pasa con los miembros de ellos, que al mismo tiempo pertenezcan a una iglesia o comunidad religiosa determinada? ¿Tendrán una doble pertenencia religiosa, quedarán excluidos de una o de otra? Las respuestas se ven dificultadas, porque no se conoce aún a qué se considerará “organización religiosa”, hasta tanto no se conozca la reglamentación prometida.

8. Un aspecto que se echa en falta en el proyecto es la previsión de normas de procedimiento.

Es claro que existe un régimen general de procedimiento administrativo que será aplicable. Pero lo delicado de la materia, haría aconsejable algún régimen específico sin perjuicio de las normas generales.

Por ejemplo: ¿Cómo estará organizado el Registro, más allá de tener dos secciones? ¿Qué facultades tendrá el Registro, y cuales la Secretaría de Culto? ¿en qué casos y quien podrá negar, o cancelar inscripciones? ¿quién y cómo podrá imponer sanciones? ¿cuáles? ¿qué recursos administrativos o judiciales habrá contra esas decisiones? ¿tendrán los recursos efecto suspensivo, o no? ¿ante qué jueces podrá recurrirse y por qué procedimiento? Y un largo etcétera...

Tampoco se prevé ninguna forma de publicidad de los pedidos de inscripción (como ocurre con cualquier persona jurídica *in fieri*, cuyo acto constitutivo debe ser publicado; y esto es preocupante dado que hasta el día de hoy el Registro Nacional de Cultos se maneja en secreto y sin ninguna

publicidad de quienes piden su inscripción, a quienes se le concede y a quienes se les niega (lo que, desde luego, es ilegal). Máxime cuando estamos hablando de una inscripción que implica el otorgamiento de personalidad jurídica, es indispensable incluso para la defensa de derechos de terceros algún sistema de publicidad.

9. Tampoco se han previsto las obligaciones posteriores al registro o inscripción, especialmente para quienes por medio de ella adquieran personalidad jurídica. ¿Deberán presentar informes o memorias periódicos? ¿Deberán llevar algún tipo de registros societarios, o contables?

Ni siquiera se prevé que la reglamentación imponga este tipo de obligaciones, pero si lo hiciera, podría constituir una extralimitación. Me parece que es la ley la que debería definir, al menos en general, estas cuestiones.

10. Los proyectos anteriores incluían varios capítulos que están ausentes en éste. Evidentemente hay una decisión deliberada de que así sea. La primera consecuencia, como ya apunté antes, es una acentuación de la desigualdad, porque esta es una "ley para los no católicos" mientras que los proyectos anteriores eran de leyes para todos, con un capítulo específico (el de la personalidad jurídica) inaplicable a la Iglesia Católica porque ella no lo necesita.

El primer capítulo omitido es el que reconoce y afirma **derechos** derivados de la libertad religiosa. Es cierto que ellos ya están presentes en los tratados con jerarquía constitucional, y que la omisión podría salvarse dando aprobación legislativa a la Declaración de 1981 sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Religiosa, de la ONU, tal como ha propuesto públicamente el CALIR. Sin embargo, el enunciado de derechos tiene una finalidad docente innegable, además de que hay varios que aparecían en los proyectos y que no están explícitos en los tratados.

También se ha optado por no crear un consejo asesor, u **organismo de consulta**, que pueda intervenir asistiendo a la autoridad política

en la aplicación de la ley. Las experiencias tanto nacionales como internacionales en la materia son muy positivas, y un órgano de esa naturaleza podría ser un nuevo lugar de encuentro y colaboración entre las confesiones religiosas (incluso la Iglesia Católica), entre sí y con el Estado.

Falta también, como proponían otros proyectos, una **adecuación de la legislación común** a los nuevos tiempos. Tanto el código civil, como el código penal, requieren algunas modificaciones (no demasiadas, pero tampoco insignificantes) en la línea de proteger mejor la libertad religiosa y la igualdad.

11. Existen finalmente una serie de defectos menores, de redacción, que en todo caso deberían ser corregidos. Por ejemplo:

a) El art.1 habla de organizaciones que “ejercen sus actividades dentro de la jurisdicción del Estado Nacional”. Es un error. Debería decir que ejercen actividades, o que funcionan, en el territorio nacional.

b) El art.4 remite al art.46 del código civil para regir a las “organizaciones anotadas”, pero olvida que seguramente entre las “anotadas” habrá muchas que tengan personalidad jurídica previa, como asociaciones, fundaciones o lo que fuere, o que la adquieran luego.

c) El art.8 dice que las organizaciones inscriptas podrán “transferir a título de transformación las inscripciones que dominio que hubiere en los diferentes registros de bienes”. En primer lugar, si hay una transformación –lo que está muy bien- no hay transferencia, porque se trata del mismo sujeto, aunque sí haya anotación registral. En segundo lugar, lo que se eventualmente se transfieren (si hubiera transferencia) no son “las inscripciones”, sino los bienes mismos.

d) El art.11 habla de “organizaciones agrupadas en entidades de primer o segundo grado”. Pero la entidad que agrupa organizaciones no puede ser de primer grado, sino en todo caso de segundo, o tercero.

e) El art.15 dice que las organizaciones inscriptas o anotadas “están sujetas a la jurisdicción nacional”. ¿En qué sentido se usa allí

el término jurisdicción? Es claro que el sujeto son las organizaciones, y no el Registro, que no sólo es evidentemente “nacional”, sino que así resulta de los artículos 1 y 16. ¿Se refiere a la jurisdicción judicial? En tal caso debería decirse federal y no nacional, salvo que se pretenda que los conflictos atinentes a las organizaciones religiosas deban someterse a los jueces nacionales de la ciudad de Buenos Aires, lo que merecería alguna explicación y precisión mayor.

f) Ya mencioné el equívoco del art.16, cuando designa a la Secretaría de Culto “única autoridad nacional de aplicación de la presente ley”. Los adjetivos “única” y “nacional” sobran, porque de lo contrario parecería decirse que otras autoridades nacionales tendrían prohibido aplicar la ley (lo que no tiene sentido), o que junto a ella la deberán aplicar las autoridades provinciales o municipales, lo que genera confusión.

g) En art.17 dice que se deroga la ley 21.745, y que “a su vez, se deroga el Registro Nacional de Culto creado por la ley nº 21.745”. El Registro (que es “de Cultos”, y no “de Culto”) no puede ser “derogado” sino, en todo caso, suprimido. Pero además, el actual registro sobrevivirá convertido en la “Sección Estadística” del nuevo que se crea, al que irán a parar miles de sujetos inscriptos en el registro actual (art.9), evitándose así una necesaria limpieza y ordenamiento.

h) El art.18, declarando la ley “de orden público”, es sobreabundante. No agrega nada.

En definitiva, estamos, como siempre ante una obra humana, ante un anteproyecto con luces y sombras.

Entre lo positivo hay que anotar la voluntad de corregir el inaceptable régimen actual, y la disponibilidad a aceptar sugerencias y aportes para ese cambio, como ha quedado exteriorizado en las sucesivas modificaciones sufridas por el anteproyecto.

Entre lo negativo, una sensación de inseguridad, derivada de ese mismo proceso de elaboración, por no saber a ciencia cierta qué es lo que se propone, ni su alcance.

Me consta desde la experiencia la enorme dificultad que tiene el intento de legislar en esta materia, por la multiplicidad de demandas contradictorias que se reciben. También por el entrecruzamiento de planteos jurídicos, políticos, religiosos y llanamente sentimentales que se hacen, y la dificultad de muchos de los actores de distinguir unos de otros. Pero es igualmente cierto que ya hay mucho dicho y escrito, y experiencia acumulada, que puede ser capitalizada. Ojalá así sea.

ANEXO: TEXTO DEL ANTEPROYECTO

PROYECTO DE LEY.- DEROGACIÓN DE LA LEY N° 21.745.-

LEY

Art. 1. Créase en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el REGISTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES RELIGIOSAS, por ante el cual podrán tramitar su inscripción o anotación las organizaciones, instituciones, iglesias o cualquier otro tipo de entidad religiosa que ejerzan sus actividades dentro de la jurisdicción del Estado Nacional. No resulta aplicable el articulado de la presente a la Iglesia Católica Apostólica Romana, cuyas relaciones con el Estado Nacional se rigen por los concordatos y acuerdos firmados entre éste y la Santa Sede y las leyes dictadas en consecuencia.-

Art. 2. Las organizaciones religiosas que no deseen inscribirse o anotarse en el Registro Nacional de Organizaciones Religiosas mantendrán el libre ejercicio del derecho de organización y el libre ejercicio del derecho de profesar libremente su culto, conforme lo amparado y garantizado por la Constitución Nacional e instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.-

Art. 3. El Registro que se crea ejercerá las nuevas funciones que le sean asignadas por esta Ley y por las normas reglamentarias que en su consecuencia se dicten. Su administración y funcionamiento es competencia exclusiva del Gobierno Federal.-

Art. 4. El Registro Nacional de Organizaciones Religiosas constará de dos secciones. Una denominada "Sección Personas Jurídicas", en la cual se concederá la personería jurídica propia de carácter religioso a las organizaciones que así lo soliciten, una vez que éstas cumplimenten los requisitos que establezca la reglamentación para su debida inscripción.- Otra sección, denominada "Sección Estadística", en la que se anotará a las organizaciones que no desean obtener la personería jurídica y sólo desean acreditar ante el Estado su condición de entidad religiosa y ejercer sus actividades como simple asociación religiosa en los términos del artículo 46 del Código Civil.

Art. 5. Las organizaciones religiosas que obtengan la inscripción en la sección pertinente del Registro que por esta norma se crea gozarán de personería jurídica propia de carácter religioso. Se encontrarán habilitadas para realizar actos jurídicos, poseerán la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, pero tendrán prohibido ejercer actividades que tengan como único fin el lucro.-

Art. 6. Las organizaciones religiosas, una vez inscriptas y otorgada que fuese la personería jurídica de carácter religioso por la sección pertinente del Registro

Nacional de Organizaciones Religiosas, serán a todos los efectos consideradas entidades de bien público.-

Art. 7. Las organizaciones religiosas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley gocen de personería jurídica bajo la forma de asociación civil u otro tipo asociativo y se inscriban en el Registro que por esta norma se crea, conservarán todas las exenciones y beneficios de que gozaban.-

Art. 8. Las organizaciones religiosas mencionadas en el artículo anterior podrán transferir a título de transformación las inscripciones de dominio que hubiere en los diferentes Registros de Bienes según su especie de la jurisdicción a que corresponden los bienes respectivos. A esos fines será documento inscribible la constancia de inscripción expedida por el Registro que por esta norma se crea.-

La nueva persona jurídica que reciba los bienes será solidariamente responsable con la persona transmisora por las deudas de ésta existentes a la fecha de la transmisión.-

Art. 9. Transcurrido un plazo de 365 días de entrada en vigor de la presente sin que las organizaciones religiosas que se encuentren inscriptas en los términos de la Ley 21.745 manifiesten de manera fehaciente su intención de obtener la personería jurídica, se presume su intención de ser anotadas en la "Sección Estadística". Conservarán todas las exenciones y beneficios de que gozaban, y no serán conculcados sus derechos adquiridos.-

Art. 10. Las organizaciones religiosas inscriptas o anotadas podrán brindar asistencia religiosa a los fieles de su propia confesión en centros de salud, cárceles, dependencias de las fuerzas armadas, de seguridad y en cualquier otro organismo o dependencia pública.-

Art.11. Las organizaciones religiosas de un mismo culto agrupadas en entidades de primer o segundo grado, tales como Federaciones, Confederaciones o Convenciones podrán inscribirse o anotarse en Registro Nacional de Organizaciones Religiosas, sin perder por ello su individualidad.-

Art. 12. Las organizaciones religiosas inscriptas o anotadas en el Registro que por esta Ley se crea podrán requerir la apertura de subsedes, filiales o locales de culto, cumpliendo con los requisitos que establezca la reglamentación. Asumirán en forma obligatoria la responsabilidad en forma ilimitada y solidaria por y para con las actividades que en ellas se realicen e implicará a todos los efectos jurídicos una relación de subordinación entre ambas.-

Art. 13. Las disposiciones establecidas en la presente Ley serán plenamente aplicables a los pueblos indígenas originarios argentinos, cuya preexistencia étnica y cultural les es reconocida por la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 17.-

Art. 14. El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, procederá a su reglamentación dentro de los ciento ochenta (180) días de publicada la presente, estableciendo las condiciones y recaudos que deberán cumplirse para obtener la inscripción o anotación en el Registro Nacional de Organizaciones Religiosas.-

Art. 15. Las organizaciones religiosas que tramiten su inscripción o anotación en el Registro que por esta Ley se crea están sujetas a la jurisdicción nacional.-

Art. 16. La Secretaría de Culto, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto será la única autoridad nacional de aplicación de la presente Ley, quedando facultada para dictar las pertinentes normas reglamentarias, complementarias y aclaratorias, y para suscribir convenios de colaboración y ejecución.-

Art. 17. Derógase la Ley N° 21.745, sus normas reglamentarias y complementarias. A su vez, se deroga el Registro Nacional de Culto creado por la Ley N° 21.745.-

Art. 18. La presente Ley es de orden público.-

Art. 19. Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.-

ⁱ PRESENTACIÓN REALIZADA EN LA JORNADA PÚBLICA REALIZADA POR EL CALIR EL 4 DE JULIO DE 2005 PARA EL DEBATE DEL ANTEPROYECTO DE LEY PREPARADO POR LA SECRETARÍA DE CULTO.