

**EL ESTATUTO DE LOS GRUPOS RELIGIOSOS EN EL PROYECTO DE LEY DE LIBERTAD
RELIGIOSA Y SUS IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES**

*Fernando ARLETTAZ**

Fecha de recepción: 12 de octubre de 2017

Fecha de aprobación: 9 de febrero de 2018

Resumen

El artículo aborda el régimen legal de los grupos religiosos y el sistema de registro establecido para ellos en el proyecto de ley de libertad religiosa que el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación en 2017. Se comparan las disposiciones del proyecto con las normas actualmente vigentes y se analizan las implicaciones constitucionales de la regulación proyectada.

Palabras clave

Grupos religiosos – personalidad jurídica – libertad religiosa

**THE STATUTE OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS AND ITS CONSTITUTIONAL IMPACT
IN THE DRAFT LAW ON FREEDOM OF RELIGION AND ITS CONSTITUTIONAL
IMPLICANCES**

* Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas por la Universidad de Zaragoza (España). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Correo electrónico de contacto: fernandoarlettaz@conicet.gov.ar

Abstract

The article examines the legal regime and the registration process for religious organisations, contained in the draft project for religious freedom, sent by the Executive Branch to the Argentinian Congress in 2017. The article compares the current rules with those in the project to understand its constitutional dimensions.

Keywords

Religious groups – legal registration – religious freedom.

I. Introducción

La definición de las relaciones entre lo estatal y lo religioso constituye un campo de fuertes disputas desde los inicios del constitucionalismo argentino. Dos grandes cuestiones íntimamente vinculadas pero conceptualmente distinguibles se manifiestan en este campo. La primera es la del estatuto de la Iglesia Católica y, consecuentemente, la de las relaciones que ella mantiene con el Estado argentino; la segunda, la del estatuto de las otras comunidades religiosas. Este último tema estuvo tradicionalmente ligado al problema constitucional de la libertad religiosa.¹ La Constitución de 1853/60 puso en funcionamiento un régimen híbrido que intentaba contemporizar la libertad religiosa (pregonada por los liberales como requisito de la inmigración e instrumento del progreso) y la tradicional preferencia por la Iglesia Católica (institución bien afianzada en el territorio y con la que el débil Estado argentino necesitaba mantener lazos más o menos pacíficos). Así, el artículo 14 de la Constitución reconoció la *libertad de cultos*, mientras que el artículo 2º resguardó el *sostenimiento* del culto católico por parte del gobierno federal (ARLETTAZ, 2012, 2017).²

1 Si bien tal libertad abarca obviamente a católicos y no católicos, lo que se discutió durante largo tiempo fue la libertad de religión de estos últimos (la libertad de los católicos y, fundamentalmente, de la Iglesia Católica era dada por hecho).

2 La llegada de inmigrantes pluralizó el espectro religioso argentino. No obstante, y paradójicamente, esta pluralización religiosa no profundizó el proceso de laicización del Estado que de alguna manera había tenido comienzo con la generación de 1880. La expansión del movimiento católico integrista desde fines de la primera guerra mundial y su penetración en estamentos estatales y sociales (cuya muestra más cabal son los golpes de Estado de 1930 y 1943 y los regímenes que ellos

Aunque todavía hoy la Constitución se refiera literalmente a la *libertad de cultos*, hay consenso en que esta expresión abarca la *libertad religiosa* y, más ampliamente, la *libertad de conciencia* (que incluye la protección de convicciones vitales de carácter no religioso). Esta conclusión está reforzada por la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos que se refieren a la libertad religiosa y de conciencia, colocando ambas al mismo nivel. Desde la adopción de la Constitución Nacional de 1853/60, ninguna ley reguló de manera sistemática el ejercicio de la libertad religiosa en el país. De hecho, nunca hizo falta tal regulación. La libertad de religión ha sido generalmente respetada a lo largo de la historia nacional, y los conflictos puntuales que se han presentado han sido resueltos por los tribunales a la luz de los principios constitucionales generales.

Sí existió y existe una regulación legal (aunque no demasiado detallada) del estatuto de los grupos religiosos (ARLETTAZ, 2016). El núcleo principal de esta regulación estuvo durante muchos años en el Código Civil. La bisagra del sistema era la distinción entre el régimen de la Iglesia Católica (persona de derecho público según el artículo 33, primera parte, inciso 3) y el de las demás comunidades religiosas (sometidas al régimen común de las asociaciones, fundaciones o simples asociaciones, todas de derecho privado, según el artículo 33, segunda parte, inciso 1, y el artículo 46).

El nuevo Código Civil y Comercial (en adelante, el “Código”) vigente desde 2015 mantiene el carácter público de la Iglesia Católica (art. 146, inc. c) (MALDONADO, 2016), diferenciándola así de las demás comunidades religiosas. Estas últimas son, en principio, personas de derecho privado de un tipo especial cuya regulación el Código dejó en manos de una ley futura (art. 148, inc. e) (*id.*), aunque no se excluye que ellas puedan también funcionar bajo el régimen común de las asociaciones, fundaciones o simples asociaciones (art. 148, incs. b, c y d). El régimen vigente de las organizaciones religiosas se completa con normas de derecho administrativo, anteriores a la adopción del nuevo Código pero que no

instauraron) contribuyó a la construcción de la idea de la Argentina como país católico. En las últimas décadas, sin embargo, la fuerte irrupción de las iglesias evangélicas ha puesto en cuestión la hegemonía social católica. La actitud de los gobiernos democráticos desde 1983 ha sido ambigua en relación con la laicidad del Estado. Algunas decisiones legislativas (como el divorcio o el matrimonio igualitario) se adoptaron a pesar de la fuerte oposición de grupos religiosos conservadores. En otros campos, en cambio, el Estado asumió una actitud conciliadora con esos grupos (como ha sucedido con la persistente presencia simbólica católica en los espacios estatales).

han sido modificadas por este. En el caso de la Iglesia Católica, tales normas son principalmente las relativas al sostenimiento del culto (leyes 21.540, 21.950, 22.162, 22.430, 22.552 y 22.950), al Registro de Institutos de Vida Consagrada y Sociedades de Vida Apostólica (ley 24.483) y a la identificación de los miembros del clero (decreto 1233/98).

La situación jurídica de los grupos religiosos distintos de la Iglesia Católica está reglada por la ley 21.745 del Registro Nacional de Cultos (en adelante, el "Registro") y su decreto reglamentario 2037/79. La inscripción en este Registro es previa a la obtención de personería jurídica ante las autoridades comunes en la materia (por lo que se configura un régimen de *doble inscripción*) y teóricamente obligatoria para cualquier comunidad religiosa que pretenda actuar como tal. Finalmente, varias disposiciones de derecho administrativo contemplan situaciones específicas de las comunidades religiosas en general (p.ej., en materia tributaria, educativa o de medios de comunicación).

Desde hace algunos años se han venido sucediendo una serie de proyectos en relación con las comunidades religiosas. Los ha habido fundamentalmente de dos tipos: proyectos sobre libertad religiosa que incluían la regulación del estatuto de las comunidades religiosas y leyes específicas sobre este estatuto que no abordaban temas más amplios sobre libertad religiosa. Entre ellos se cuentan: proyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (1992, conocido como *proyecto Centeno*); proyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (1999, conocido como *proyecto Padilla*); anteproyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (2001, originado en el Consejo Asesor de Libertad Religiosa); anteproyecto de ley de organizaciones religiosas de la Secretaría de Culto (2005-2006, acompañado por un anteproyecto de decreto reglamentario); proyecto de ley de libertad religiosa de la diputada Hotton (2009); anteproyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (2009). Un caso diferente fue el proyecto de ley de libertad de conciencia y equidad institucional de la diputada Merchan (2011). Se diferenciaba de los anteriores en su carácter más amplio (no limitado a la libertad religiosa, sino referido a la libertad de conciencia de modo más general) y por su tono marcadamente laico.

En junio de 2017, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Nación un nuevo proyecto de ley de libertad religiosa (proyecto de la Secretaría de Culto, 2016-2017). Es a este proyecto que dedicamos el presente trabajo, enfocándonos en el régimen legal

establecido para las organizaciones religiosas.³ El proyecto se coloca en la línea dominante que señalamos en el párrafo anterior: si bien su artículo 1° reafirma la protección de la libertad religiosa y *de conciencia*, su contenido está mayormente centrado en las creencias religiosas (las convicciones no religiosas aparecen puntualmente en algunos artículos) y en las organizaciones religiosas (las entidades organizadas en torno de convicciones vitales no religiosas no son objeto de regulación).

Una de las cuestiones discutidas en relación con la libertad religiosa es si ésta constituye una libertad sin especificidad propia, soluble en una multiplicidad de otras libertades o si, por el contrario, ella tiene una entidad particular que la hace merecedora de una consideración especial. Si se adopta la primera postura, la libertad religiosa sería simplemente un nombre bajo el cual se agrupan diferentes aspectos de otras muchas libertades (libertad de pensamiento y de conciencia —cuando se refiere a creencias religiosas—, libertad de asociación y de reunión, cuando se refiere a grupos con fines religiosos, etc.). Adoptar la primera postura implica reconocer que las creencias religiosas de unas personas son equivalentes y están al mismo nivel que las convicciones no religiosas de otras personas. En cambio, adoptar la postura de la libertad específica supone admitir que las creencias religiosas tienen una particularidad propia. Claro que el hecho de que la religión sea englobada en una libertad específica no implica, en sí mismo, un trato más o menos favorable. El carácter perjudicial o favorable del trato recibido dependerá de cómo se defina el contenido y los límites de esa libertad y, en definitiva, de qué digan otras normas (sobre bienes, sobre impuestos, sobre educación, sobre salud, etc.) acerca de las conductas con significado religioso.

El proyecto que aquí analizamos opta por la segunda postura. Considera a las convicciones religiosas y a las entidades organizadas en torno de tales convicciones como una realidad con características específicas, merecedoras de una regulación especial. Tal opción legislativa parece constitucionalmente posible: la Constitución se refiere en su artículo 14 a la libertad *de culto* y los tratados internacionales que consagran la libertad de conciencia especifican, al lado de ésta, a la libertad *religiosa*. Esto, claro está, en la medida en que no implique una discriminación injustificada hacia las organizaciones constituidas

3 El texto del proyecto, tal como fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso, puede encontrarse en [www4.hcdn.gob.ar].

en torno de convicciones no religiosas, ya que la protección de la libertad religiosa tiene la misma jerarquía que la protección de la libertad de conciencia no religiosa.

Aunque en otro lugar hemos argumentado por qué esa decisión, aunque constitucionalmente posible, no nos parece siempre la más conveniente (ARLETTAZ, 2016), en el presente trabajo prescindiremos de esas posibles objeciones de política legislativa. Analizaremos el régimen legal de los grupos religiosos establecido en el proyecto de ley, comparándolo con el régimen actualmente en vigor y señalando, cuando resulte oportuno, las implicaciones constitucionales de la legislación proyectada.

II. El Registro Nacional de Entidades Religiosas

A) Régimen de registro

De aprobarse el proyecto de 2016-2017, se crearía el Registro Nacional de Entidades Religiosas (RENAER) en el ámbito de la Secretaría de Culto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (art. 9). El nuevo Registro reemplazaría al actualmente vigente Registro Nacional de Cultos, creado por la ley 21.745 (art. 1°). El artículo 10 del proyecto dispone que la inscripción de las entidades religiosas en el Registro Nacional de Entidades Religiosas sería voluntaria y gratuita. Los grupos religiosos que no se inscribieran en el Registro podrían ejercer “al igual que sus miembros, los derechos de asociación y libertad religiosa de acuerdo con la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos” (art. 10). Estas características suponen una saludable diferencia en relación con el actual Registro, ya que la inscripción en el Registro hoy vigente es previa a, y condiciona la actuación de, las entidades religiosas (art. 2°, ley 21.745). El régimen actualmente en vigor es dudosamente compatible con la Constitución porque, si bien es razonable que el Estado pueda establecer un sistema de registro para identificar a determinados grupos (en este caso, grupos religiosos) a efectos de otorgarles ciertos beneficios o exigirle el cumplimiento de ciertos deberes, no parece compatible con la libertad religiosa que el mismo ejercicio de este derecho en su dimensión colectiva esté subordinado a la inscripción en un registro oficial.⁴

⁴ La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró, en momentos históricos muy peculiares, que no era manifiestamente ilegal o arbitraria la decisión del Poder Ejecutivo que había prohibido la actividad

Según el decreto 2037/79 —que reglamenta la actual Ley del Registro Nacional de Cultos—, el Registro tiene fines “estadísticos, de información oficial y ordenamiento administrativo” y sirve también “para acreditar su [de los cultos inscritos] carácter representativo y facilitar la atención de sus problemas” (art. 1°). Sin embargo, la inscripción en el actual Registro no supone la concesión de la personería jurídica. Con una redacción confusa y unánimemente criticada (VIVES, 2015: 303-510 y las referencias ahí citadas), la vigente ley 21.745 establece que la inscripción condiciona “el otorgamiento y pérdida de personería jurídica o, en su caso, la constitución y existencia de la asociación como sujeto de derecho” (art. 2°). Así, al menos en teoría, luego de obtener su inscripción en el Registro Nacional de Cultos, los grupos religiosos deben obtener personería jurídica mediante la inscripción en los registros comunes en la materia (salvo que opten actuar como simples asociaciones sin inscripción).

Afortunadamente, la normativa actual es generalmente aplicada de modo liberal, de manera que la *doble inscripción* y el carácter obligatorio del Registro no son rigurosamente controlados. Hay grupos religiosos que actúan bajo una doble inscripción (Registro Nacional de Cultos y régimen común de las personas jurídicas), otros que tienen una sola inscripción (el de las personas jurídicas o el del Registro Nacional de Cultos) y otros que no tienen ninguna de esas inscripciones (NAVARRO FLORIA, 2013: 5, 2007: 253; LO PRETE, 2013: 6).

Según el mismo artículo 10 del proyecto, la inscripción en el nuevo Registro implicaría por sí misma “el reconocimiento de la personalidad jurídica prevista en el artículo 148 inciso e, del Código Civil y Comercial de la Nación, sin necesidad de ninguna otra inscripción o autorización”. El nuevo Código, en efecto, incluyó como personas jurídicas privadas a las “iglesias, confesiones, comunidades o entidades religiosas” (distintas de la Iglesia Católica, para la que se mantiene un régimen de derecho público). Dado que los grupos religiosos no inscritos en el nuevo Registro podrían continuar actuando como tales —la inscripción en el Registro sería voluntaria— es de suponer que podrían funcionar bajo una forma jurídica de derecho común (asociación, fundación o simple asociación) o incluso como mero grupo humano sin personería jurídica propia. Así, de aprobarse el nuevo régimen legal, habría tres tipos de grupos religiosos: grupos religiosos con personería jurídica propiamente religiosa (art. 148, inc. e, del Código, según los detalles previstos en la

de un grupo religioso no inscripto [CSJN (1978), *in re La Misión de la Luz Divina*, en Fallos 300:1263].

nueva legislación), grupos religiosos con personería jurídica común (en los términos de otros incisos del artículo 148 del Código) y grupos religiosos sin personería jurídica.

El régimen específico de personalidad jurídica y registro, surgido del juego del Código y las leyes sobre grupos religiosos (vigentes o proyectadas) supone, una vez más, aceptar la tesis de la libertad religiosa como algo *especial*, de modo que el ejercicio de la libertad asociativa en el ámbito religioso podría hacerse al amparo de una figura específica, diferente de las figuras generales (asociaciones, fundaciones y simples asociaciones). El proyecto elevado al Congreso cita la opinión de BIDART CAMPOS (1995) en el sentido de que obligar a los grupos religiosos a adecuarse a un tipo jurídico común sería contrario a la libertad religiosa. No vemos muy bien de dónde extrae el reconocido constitucionalista esta conclusión. Por supuesto, prohibir que los grupos religiosos adopten la organización que crean conforme a sus creencias a efectos de sus prácticas y formas de vida religiosas sería contrario a esa libertad, pero exigirles que se sometan a reglas jurídicas comunes a efectos estrictamente civiles (p.ej., de administración de su patrimonio), a nuestro juicio, no lo es. La opción entre el régimen común y el régimen especial queda en manos del legislador.⁵

5 Según el régimen transitorio previsto en el proyecto de ley, las entidades actualmente inscritas en el Registro Nacional de Cultos tendrían cinco años para pedir su inscripción en el nuevo Registro (art. 30). La inscripción en el nuevo Registro Nacional de Entidades Religiosas implicaría la extinción de la inscripción en el viejo Registro Nacional de Cultos (art. 31). Luego del plazo de cinco años recién mencionado, el viejo Registro caducaría en su integridad (art. 30), de modo que los grupos que no hubieran solicitado la reinscripción quedarían fuera del sistema de registro religioso. En tal caso, podrían continuar funcionando bajo la figura de derecho común que hubiesen tenido (en el caso de que, además de estar inscritas en el actual Registro Nacional de Cultos tuvieran personería como asociaciones, fundaciones o simples asociaciones) o como meros grupos religiosos sin personería jurídica.

Esta última conclusión viene confirmada por el art. 31 según el cual las entidades religiosas que a la entrada en vigencia de la nueva “gozen de personalidad jurídica bajo la forma de asociaciones civiles u otras que no correspondan a su naturaleza” podrían (pero no estarían obligadas a ello) solicitar la inscripción en el nuevo Registro. En tal caso cesaría “el control del organismo que hubiera autorizado su funcionamiento”, el cual debería remitir el legajo pertinente a la Secretaría de Culto y el asiento de los bienes registrables debería adecuarse “mediante oficio de la referida Secretaría de Culto, con exención de toda tasa o tributo”. Este régimen de adecuación se aplicaría tanto a los grupos religiosos que tuvieran sólo personalidad jurídica común (que la perderían para adquirir la personalidad jurídica religiosa “a título de transformación”) y a aquellos que tuvieran la doble inscripción (que perderían la

B) Los requisitos para la inscripción

El artículo 11 del proyecto enuncia los requisitos que deberían reunir las entidades religiosas para poder acceder al nuevo Registro. Parece una opción apropiada que estos requisitos estén definidos en la ley y no –como actualmente sucede– en un decreto reglamentario. Los requisitos previstos en el proyecto son:

- “[a]creditar su constitución o radicación en el territorio argentino, su antigüedad, así como el ejercicio efectivo de actividades de culto” (inc. a). La acreditación de la constitución o radicación en el país aparece en el artículo 3º, inciso a, del decreto 2037/79 actualmente en vigor, que establece que los grupos deben “informar y comprobar fehacientemente” su “fecha de constitución o radicación” en el país. El requisito de acreditar “el ejercicio efectivo de actividades de culto” parece corresponderse con el inciso j del artículo 3º del mencionado decreto, que exige “informar y comprobar fehacientemente” la realización de “actividades permanentes y regulares de su culto”.⁶
- “[a]creditar fehacientemente su número de fieles de acuerdo a los parámetros que prevea la respectiva reglamentación” (inc. b). Se corresponde con la exigencia actualmente en vigor de “informar y comprobar fehacientemente” el “número aproximado de adherentes o fieles” (art. 3º, inc. e, decreto 2037/79).
- “[i]nformar sus principios religiosos, las fuentes más importantes de su doctrina, y sus dogmas o cuerpo doctrinal” (inc. c). Se corresponde con la actual exigencia de acreditar los “principales fundamentos de su doctrina” (art. 3º, inc. g, decreto

personalidad jurídica común y la inscripción en el viejo Registro para adquirir una única inscripción y una personalidad jurídica religiosa “a título de transformación”).

⁶ En el sistema actualmente en vigor, tal exigencia es un sinsentido. Según el artículo 2 de la ley 21.745, las organizaciones religiosas no pueden actuar sin la inscripción previa en el Registro. Requerirles prueba de actividades permanentes y regulares de culto para proceder a la inscripción es tanto como requerirles prueba de que han vulnerado la ley. Esta situación se vería superada en la nueva legislación, ya que la inscripción sería voluntaria. En el nuevo esquema, parecería que los grupos religiosos deberían llevar cierto tiempo funcionando antes de acceder al Registro (no se indica cuánto tiempo, pero debería ser suficiente para permitirles demostrar “el ejercicio efectivo de actividades de culto”).

2037/79). Sin embargo, la redacción parece más laxa que la actualmente vigente, ya que mientras que el decreto 2037/79 exige “informar y comprobar fehacientemente” la doctrina religiosa, la nueva ley sólo exigiría información a ese respecto.

- “[d]escribir su organización interna e internacional, si la tuviere” (inc. d). Se corresponde con la actual exigencia de acreditar la “forma de nombramiento de sus autoridades religiosas” (art. 3 inc. h, decreto 2037/79) y su “forma de gobierno” (art. 3 inc. i, decreto 2037/79). Pero, al igual que en el ítem anterior, mientras el actual decreto exige “informar y comprobar fehacientemente”, el proyecto en discusión pide sólo “describir”.
- “[a]compañar sus normas estatutarias volcadas en escritura pública o en instrumento privado con firma certificada por escribano público, que contengan como mínimo” los elementos que mencionamos a continuación (inc. e). El decreto 2037/79 actualmente vigente, si bien contiene una mención circunstancial de las “normas estatutarias” de la organización (art. 3°, inc. b), no exige que exista escritura pública o instrumento privado con firma certificada por escribano público. Según el proyecto las normas estatutarias deberían incluir: “I. Nombre, que no debe confundirse con otras entidades ya inscriptas, domicilio legal y demás datos que permitan individualizar a la entidad; II. Expresión clara y precisa de sus fines religiosos; III. Régimen interno de funcionamiento y gobierno de la entidad; IV. Órganos de la entidad, sus facultades, y requisitos para la designación de autoridades; V. Estructura ministerial y el modo de acceder al ministerio, y la forma de ingreso y egreso de los fieles; VI. Régimen de administración y disposición de bienes, así como el destino de los mismos en caso de disolución” (art. 11, inc. e). Respecto del nombre, el decreto 2037/79 prevé obviamente que debe ser indicado en la solicitud de inscripción (art. 3°, inc. a) y luego agrega que “no se registrarán organizaciones cuyos nombres puedan ser confundidos con los de otra religión o culto, salvo conformidad expresa de la parte interesada, sin perjuicio de las resoluciones jurisdiccionales para un mejor derecho de su uso” (art. 6°). Esta norma aparece en el proyecto de ley con la ya mencionada aclaración de que el nombre “no debe confundirse con otras entidades ya inscriptas” (art. 11, inc. e). En cuanto a la expresión de los fines religiosos, el decreto 2037/79 exige actualmente que la solicitud de inscripción mencione “las normas estatutarias que definan con precisión la finalidad específica de la misma” (art. 3°, inc. b).
- “[i]ndicar la ubicación de sus templos o lugares de culto y locales dedicados a la actividad religiosa” (inc. f). Se corresponde con la exigencia de acreditar “la ubicación de sus templos y sus locales y filiales” (art. 3°, inc. b, decreto 2037/79). También aquí

el proyecto es más laxo que la reglamentación hoy en vigor: mientras el primero exigiría “indicar”, la segunda manda “informar y comprobar fehacientemente”.

- “[d]escribir sucintamente los principales ritos, cultos y celebraciones, que no deben afectar la seguridad, el orden, la salud, la moral pública y el respeto a la dignidad humana” (inc. g). La exigencia de describir los ritos, cultos y celebraciones no está prevista en el actual decreto 2037/79. Es interesante señalar que, mediante un inciso referido a uno de los requisitos para inscripción registral, la ley introduciría una exigencia sustantiva fundamental (que los ritos, cultos y celebraciones no vulneren la seguridad, el orden, la salud, la moral pública y la dignidad humana). Volveremos sobre esto en el apartado siguiente.
- “[i]dentificar a sus autoridades administrativas y religiosas; en caso de que no coincidan, describir la relación entre ambas” (inc. h). Se corresponde parcialmente con el inciso c del artículo 3º del actual decreto 2037/79, que exige “informar y comprobar fehacientemente” las “autoridades responsables” del grupo religioso. El actual decreto, en cambio, no exige una explicación de la relación entre las autoridades administrativas y las autoridades religiosas, si ellas no coinciden; aunque sí exige, en un inciso diferente a aquel que requiere la identificación de las “autoridades responsables”, explicar la “forma de nombramiento de sus autoridades religiosas” (art. 3º, inc. h).
- finalmente, el actual decreto 2037/79 exige algo que no estaría incluido en la nueva ley: “informar y comprobar fehacientemente” la “ubicación de los seminarios, facultades o establecimientos de enseñanza habilitados para la preparación de personal religioso y sus respectivos programas de estudios” (art. 3º, inc. f).

C) Entidades de ulterior grado y entidades constituidas en el extranjero

El artículo 12 del proyecto establece: “[s]e admite la inscripción de entidades religiosas de segundo o ulterior grado, las que tendrán número de inscripción propio. Los estatutos deberán prever con precisión el grado de representación que ejercen respecto de las entidades asociadas o federadas”. El artículo se corresponde con el actual artículo 5º del decreto 2037/79 que prescribe: “las instituciones de un mismo culto podrán agruparse en federaciones, confederaciones o convenciones, sin perder por ello su individualidad”.

Por otra parte, el proyecto establece el régimen aplicable a las entidades religiosas constituidas en el extranjero. Éstas se regirían (debe entenderse que en lo relativo a su existencia y formas) por sus propias normas estatutarias y por las normas “legales de su lugar de constitución” (art. 13). La solución es la misma que existe para la generalidad de las personas privadas, ya que según el artículo 150 del Código “las personas jurídicas privadas que se constituyen en el extranjero se rigen por lo dispuesto en la ley general de sociedades” y, a su vez, el artículo 118 de esta ley establece que la sociedad constituida en el extranjero “se rige en cuanto a su existencia y formas por las leyes del lugar de constitución”. El proyecto dice que las entidades constituidas en el extranjero se regirían, además, “por las normas nacionales de orden público en lo pertinente” (art. 13), lo que no es sino una aplicación del principio general contenido en el artículo 2600 del Código, según el cual “las disposiciones de derecho extranjero aplicables deben ser excluidas cuando conducen a soluciones incompatibles con los principios fundamentales de orden público que inspiran el ordenamiento jurídico argentino”.

El proyecto dispone que “las entidades religiosas constituidas en el extranjero, que desarrollen o pretendan desarrollar actividades” en el país *podrían* “establecer una representación o filial con domicilio en la República”. De la lectura del precepto se sigue que una entidad religiosa extranjera también podría desarrollar actividades en el país sin establecer aquí representación o filial. Si se tratara de actos puntuales, la entidad extranjera podría actuar en el país sin ningún recaudo formal, ya que una persona privada constituida en el extranjero “se halla habilitada para realizar en el país actos aislados y estar en juicio” (artículo 118, Ley General de Sociedades).

Según otro apartado del mencionado artículo 118 de la Ley General de Sociedades, “para el ejercicio habitual de actos comprendidos en su objeto social”, la persona privada constituida en el extranjero debe: acreditar su existencia con arreglo a las leyes de su país, fijar un domicilio en Argentina (cumpliendo con la publicación e inscripción aquí exigidas), justificar la decisión de crear dicha representación y designar la persona a cuyo cargo ella estará. No obstante, no es claro si tales exigencias resultarían aplicables, ya que, como vimos, la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas sería voluntaria y la obtención de personalidad jurídica mediante otras vías (creación de una asociación, una fundación o una simple asociación) no es requisito para el ejercicio de actividades propiamente religiosas.

Tampoco es claro si para establecer una representación o filial en el país las entidades extranjeras deberían adoptar recaudos específicos. La disposición de la Ley General de Sociedades sobre la realización de actividades habituales también es aplicable al caso de que una entidad extranjera quiera “establecer sucursal asiento o cualquier otra especie de representación permanente” en el país; y el proyecto propicia, luego de indicar que las entidades extranjeras *podrían* establecer representaciones o filiales en el país, que las “normas estatutarias y legales de su lugar de constitución” *deberían* ser presentadas al Registro “con su correspondiente legalización y traducción en su caso” (art. 13). Interpretar que en tal caso la inscripción sería obligatoria (que es una interpretación posible del proyecto de ley, aunque no es evidente que sea la única) llevaría a imponer a las entidades constituidas en el extranjero una obligación que no se impone a las entidades nacionales.

III. Procedimiento de inscripción

A) Procedimiento

El proyecto de ley no especifica el procedimiento de inscripción, dejándolo en manos de la reglamentación que ulteriormente se dicte. El artículo 4° del actual decreto 2037/79 dispone que una vez “evaluados los elementos de juicio ofrecidos por la solicitante” y “comprobado el carácter específicamente religioso de la entidad, así como su compatibilidad con el orden público, la seguridad nacional, la salud pública y la moral y las buenas costumbres, se dispondrá el reconocimiento de la misma para actuar en el territorio de la Nación una vez inscripta”. Lo que el proyecto sí especifica, para asegurar la publicidad, es que las resoluciones de inscripción, denegatoria, suspensión o cancelación en el Registro Nacional de Entidades Religiosas se publiquen en el Boletín Oficial (art. 20).

El proyecto de ley también contiene una disposición relativa a las relaciones orgánicas o jerárquicas entre los grupos religiosos. Cuando una institución guarde dependencia orgánica o jerárquica con una entidad religiosa “conforme surja de sus estatutos, de su costumbre o su dogma”, tal institución sólo podría solicitar su inscripción autónoma en el Registro “con la conformidad expresa de la respectiva autoridad jerárquica” (art. 14). La misma conformidad sería necesaria para la reforma de los estatutos (*id.*). La norma proyectada resulta peligrosa, porque supone erigir a una oficina estatal en garante de la ortodoxia interna de los grupos religiosos. Es posible que la sospecha de que esta injerencia estatal no es totalmente satisfactoria haya sobrevolado la redacción del proyecto,

porque el mismo artículo 14 agrega luego que “en ningún caso esta autorización podrá entenderse como una limitación al ejercicio del derecho de la libertad religiosa”.

El problema es que si una disposición legal supone efectivamente una limitación ilegítima de la libertad religiosa, esta intromisión no se subsana porque el legislador, a renglón seguido, lo niegue de palabra. A nuestro juicio, lo más acorde con una interpretación liberal del funcionamiento del Registro sería permitir que todas las entidades que cumplan los requisitos puedan inscribirse (con la sola salvedad de que no utilicen un nombre ya utilizado por una entidad previa). Si la entidad de nueva inscripción ha vulnerado alguna regla interna de la tradición a la que pertenece o pretende pertenecer, los voceros de esta tradición podrán adoptar todas las medidas espirituales que entiendan oportunas; y los fieles serán libres para decidir quién representa la ortodoxia y quién la heterodoxia.

B) Control formal o control sustantivo

Una de las críticas que se hace al actual régimen del Registro Nacional de Cultos es que el mecanismo de control es excesivamente invasivo de la vida de los grupos religiosos. Según el artículo 3° de la actual ley 21.745 debe procederse a la denegatoria de la inscripción solicitada en los siguientes casos:

- “cuando mediare el incumplimiento de lo dispuesto por la presente ley y su reglamentación” (inc. a). La redacción es ciertamente muy defectuosa, porque no se especifica qué incumplimientos de la ley o de la reglamentación dan lugar a la denegación de la inscripción. De hecho, la única verdadera obligación que la ley impone a las entidades religiosas es la de inscribirse en el Registro (y, obviamente, resultaría un absurdo que se denegara la inscripción por la falta de inscripción previa). Una interpretación razonable de este inciso es la de suponer que el incumplimiento referido es la falta de los requisitos formales establecidos en la ley para solicitar la inscripción. Aunque el proyecto de ley que aquí analizamos no contiene una disposición semejante, es claro que el incumplimiento de los requisitos formales para la inscripción conllevará su denegatoria.
- “cuando se hubiere comprobado que los principios y/o propósitos que dieron origen a la constitución de la asociación o la actividad que ejerce, resultaren lesivas al orden público, la seguridad nacional, la moral y las buenas costumbres” (inc. b). Este inciso, repetido casi literalmente por el artículo 4° del decreto 2037/79, es sin dudas el que

concede mayor discrecionalidad para el control del Registro. El proyecto contiene una disposición semejante, aunque no idéntica, cuando al enumerar los requisitos que deben cumplirse para solicitar la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas dispone que los ritos, cultos y celebraciones de la entidad que pretenda inscribirse “no deben afectar la seguridad, el orden, la salud, la moral pública y el respeto a la dignidad humana” (inc. g). Hay algunas coincidencias entre ambas redacciones. En ambos casos se indica como límite el “orden público”. Los conceptos de “moral y [...] buenas costumbres” y “moral pública” son sustancialmente semejantes. La “salud pública” mencionada en el proyecto, aunque no aparece en el artículo 3º, inciso b, de la ley 21.745, sí está nombrada en el artículo 4º del decreto 2037/79. Sin embargo, existen dos diferencias importantes. Por un lado, el proyecto cambia el concepto de “seguridad nacional” por el de “seguridad”. La ley actualmente en vigor, en efecto, está inspirada en la denominada “doctrina de la seguridad nacional” y supone que la posible infiltración de ciertos grupos externos bajo la forma de grupos religiosos es una amenaza a la soberanía del Estado. De manera adecuada, la ley propuesta reemplaza ese concepto por el más limitado de “seguridad”, que hace referencia a la seguridad pública en el sentido de seguridad interior. Por otro lado, el proyecto incluye la “dignidad humana” como límite a las actividades de los grupos religiosos.⁷

- “cuando el ejercicio de sus actividades fuere distinto de los principios y/o propósitos que determinaron su reconocimiento e inscripción o fuere lesivo para otras organizaciones religiosas” (inc. c). El proyecto de ley no contiene una disposición semejante, pero exige acreditar “el ejercicio efectivo de actividades de culto” (art. 11, inc. a), de manera que si los fines proclamadamente religiosos no se condicen con la actividad efectiva de la entidad, la inscripción podría ser denegada. Respecto de la protección de otras entidades religiosas, el proyecto dispone que los terceros que

⁷ Si se trata del respeto a la dignidad humana de terceros ajenos a la propia entidad no hay mayor problema: una afectación de la dignidad humana de terceros supone generalmente una vulneración del orden público, de modo que la inscripción podría ser denegada sobre este fundamento. Pero es particularmente delicado el tema cuando de lo que se trata es de la protección de la dignidad humana de los propios miembros de la entidad, dado que, al mismo tiempo que se establece este límite, se reconoce a los grupos religiosos un amplio margen de autonomía en su organización interna. Así, no está muy claro hasta qué punto podrían esos grupos, en ejercicio de su concedida autonomía, apartarse de la concepción dominante de la dignidad humana que el Estado está obligado a proteger y promover. Volveremos sobre este punto al hablar del principio de autonomía.

tengan un derecho subjetivo o interés legítimo que pudieran considerar afectado por el dictado de una resolución de inscripción (así como de denegatoria, suspensión o cancelación) en el Registro de Entidades Religiosas pueden recurrirlas y pedir la revocación del acto, dentro del plazo de treinta días desde la publicación en el Boletín Oficial (art. 20). Contra la resolución que deniegue el pedido de revocatoria procedería el recurso previsto en el artículo 23 del proyecto de ley (art. 20).

IV. Facultades administrativas

A) Facultades del Registro

Dado que la inscripción en el nuevo Registro de Entidades Religiosas conllevaría la adquisición de una personalidad jurídica específica, el proyecto dispone que la Secretaría de Culto ejercería “el control de los aspectos formales de la personalidad jurídica reconocida a las entidades religiosas inscriptas” (art. 22). Esta disposición se corresponde con la del artículo 9° del actual decreto 2037/79 según el cual el Registro Nacional de Cultos puede intimar a las entidades inscriptas “para que subsanen cualquier omisión formal o aclaren situaciones dudosas”. Igualmente, según el proyecto las entidades religiosas inscriptas deberían presentar anualmente “una memoria, sus estados contables y otra información que requiera la autoridad de aplicación, e inscribir los cambios de autoridades y modificaciones estatutarias cada vez que se produzcan” (art. 18). Al Registro correspondería rubricar los libros de actas y libros contables de las entidades inscriptas (art. 22).

La ley proyectada no incluye una enumeración detallada de las funciones del Registro de Entidades Religiosas, como sí lo hace el decreto 2037/79 respecto del Registro Nacional de Cultos. Según este decreto, el actual Registro:

- registra todas las instituciones religiosas distintas a la Iglesia Católica (art. 2°, inc. a).
- registra las autoridades de las instituciones inscriptas (art. 2°, inc. b).
- registra los estudiantes y seminaristas de las entidades reconocidas (art. 2 inc. c).
- otorga el comprobante de inscripción que acredita el registro de las instituciones (art. 2°, inc. d).

- certifica las firmas de las autoridades reconocidas (art. 2º, inc. e).
- expide certificaciones y constancias oficiales (art. 2º, inc. f).
- informaba en cada solicitud de excepción al servicio militar obligatorio (art. 2º, inc. g). Esta facultad se ha tornado inaplicable desde que la ley 24.429 reemplazó el servicio militar obligatorio por un servicio militar voluntario. Más abajo volvemos sobre el tema.
- confecciona un fichero sobre las misiones religiosas establecidas en zonas de fronteras o de seguridad nacional (art. 2º, inc. h). Esta facultad del Registro es una muestra más de la inspiración del régimen actualmente en vigor en la doctrina de la seguridad nacional.
- fiscaliza el cumplimiento de las disposiciones vigentes (art. 2º, inc. i).
- centraliza todas las gestiones que las entidades religiosas deban realizar ante la administración pública nacional (art. 7º, que se refiere también a la administración municipal, referencia que entendemos correspondía sólo a la capital federal antes de acceder a su estatuto de autonomía). Estas gestiones deben ser suscriptas por la autoridad registrada, constandingo el nombre completo de la organización, el número de inscripción y el número de registro de firma (art. 8º).

B) Régimen sancionador

Según el artículo 19 del proyecto de ley, el incumplimiento de la ley, sus normas reglamentarias o resoluciones que en su consecuencia se dicten daría lugar a la aplicación, por parte de la Secretaría de Culto, de alguna o algunas de las siguientes sanciones:

- apercibimiento (inc. a).
- suspensión de alguno o todos los beneficios de la inscripción, por un plazo máximo de 365 días o hasta que desaparezca la transgresión (inc. b).
- cancelación de la inscripción (inc. c).

La disposición del proyecto es sin dudas mucho más clara que la del actual decreto 2037/79, que permite que, de oficio o a instancia de parte (art. 10), se apliquen las

siguientes sanciones (que suponen, además “la prohibición de actuar en el territorio nacional y/o la pérdida de la personería jurídica o el carácter de sujeto de derecho”, art. 4º):

- cancelación de la inscripción (inc. 1). Debe tenerse en cuenta que la inscripción puede ser cancelada en las mismas situaciones en las que puede ser denegada (art. 3º, ley 21.745).
- declaración de “caducidad o invalidez de la documentación otorgada procediéndose a su secuestro” (inc. 2), sin que resulte claro cuál es el alcance de esta sanción.
- solicitud ante el registro correspondiente de la “pérdida de la personería jurídica o el carácter de sujeto de derecho en su caso y la prohibición de actuación en todo el territorio nacional” (inc. 3).

Por otra parte, la nueva ley otorgaría a las sanciones rango legal (en lugar del actual rango de decreto reglamentario) y aclararía que la autoridad competente para imponerlas es la Secretaría de Culto (la ley y el decreto actual no lo especifican). Además, se introduciría el principio de proporcionalidad en la sanción. En efecto, la enumeración del artículo 19 implica una cierta progresión que debería aplicarse “según la gravedad de la infracción cometida”. Igualmente, se aclara que la sanción se impondría previo procedimiento administrativo que garantice el derecho de defensa y el debido proceso (art. 19). En los supuestos de infracciones graves, la Secretaría de Culto podría “disponer en forma cautelar la suspensión preventiva de los beneficios de la inscripción de la entidad religiosa que corresponda” (art. 19).

C) Régimen de recursos

El proyecto prevé que las resoluciones de la Secretaría de Culto puedan ser recurridas ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal cuando:

- denieguen un pedido de inscripción en el Registro (art. 23, inc. a).
- dispongan la cancelación de una inscripción en el Registro; en este caso el recurso tendrá efecto suspensivo (art. 23, inc. c).
- apliquen apercibimiento o la suspensión de algún beneficio derivado de la inscripción en el Registro; en este caso se tramitará con efecto devolutivo (art. 23, inc. d).

- resulten contrarias a la pretensión de un tercero afectado por una resolución de inscripción, denegatoria, suspensión o cancelación en el Registro (arts. 21 y 23, inc. b).

El recurso debería ser interpuesto por escrito fundado ante la Secretaría de Culto dentro de los treinta días de notificado el acto y en el mismo debería ofrecerse y acompañarse toda la prueba. La Secretaría de Culto debería elevar las actuaciones al tribunal dentro de los quince días de recibido el recurso. Producida la prueba, el tribunal debería llamar autos para resolver (art. 23).

V. Capacidad, derechos y autonomía de las entidades inscriptas

A) Capacidad

Según el proyecto, las entidades inscritas en el Registro podrían “realizar actos jurídicos y ser titulares de los derechos y deberes que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines” (art. 15). El proyecto recepta así el principio de especialidad, según el cual la capacidad de las entidades está delimitada por sus fines, aunque éstos deban interpretarse de modo amplio (BORETTO, 2015: 280).

Dado que el fin de las entidades inscritas es, por definición, religioso y no lucrativo, tales entidades sólo podrían ejercer actividades lucrativas “en la medida en que el producto de dichas actividades se apli[cará] íntegramente al cumplimiento de su objeto institucional” (art. 15). Por la misma razón, tendrían prohibido distribuir utilidades entre sus miembros y autoridades (*id.*). Como la generalidad de las personas de derecho privado, podrían presentar concurso de acreedores o ser declaradas en quiebra “en los términos de la ley respectiva” (*id.*).

Finalmente, para la realización de actividades civiles conexas a sus fines específicamente religiosos las entidades inscriptas podrían “promover la constitución de otras personas jurídicas con esos objetos, sometidas a la legislación y controles correspondientes a ellas” (art. 15). Entre las “actividades civiles conexas” se encontrarían particularmente la creación y mantenimiento de “instituciones educativas, escuelas, hogares, centros de salud, hospitales, editoriales, medios de comunicación, entidades de servicios y otras que les permitan llevar a la práctica su misión” (art. 3º, inc. f, al que remite el art. 15).

B) Derechos

Según el artículo 16 del proyecto, las entidades inscritas tendrían los siguientes derechos:

- “[a] que se reconozca a sus ministros de culto y se les facilite el ejercicio del ministerio” (inc. a).
- “[a] ser consideradas como entidades de bien público, sin necesidad de trámite adicional alguno” (inc. c).
- “[a] gozar de exenciones o beneficios que las leyes tributarias y aduaneras prevean para las entidades religiosas” (inc. d).
- “[a] la inembargabilidad e inejecutabilidad de los templos o lugares de culto, y de los objetos sagrados o destinados exclusivamente al culto, en tanto la titularidad del dominio corresponda a la entidad religiosa y no se trate de deudas contraídas en su adquisición o construcción” (inc. e).⁸
- “[a] ejercer la representación, activa y pasiva, de sus fieles en sede administrativa o judicial, en defensa de los intereses o derechos de incidencia colectiva derivados de la libertad religiosa” (inc. f). Esta disposición supone asimilar las entidades religiosas inscritas a las asociaciones que propenden a la protección de derechos de incidencia colectiva y a las que el artículo 43 de la Constitución legitima para interponer un amparo colectivo.⁹

⁸ Esta disposición supone una especificación del artículo 744, inciso d, del actual Código Civil y Comercial que dispone que están excluidos de la garantía común de los acreedores “los bienes afectados a cualquier religión reconocida por el Estado”. Por ello, el proyecto (art. 25) incluye también una modificación del Código, de manera que el mencionado inciso quedaría redactado así: “Los templos y lugares de culto y sus dependencias, y los objetos sagrados o destinados al culto de titularidad de entidades religiosas reconocidas por el Estado, excepto que se trate de deudas contraídas en su adquisición, construcción o reparación”. Aunque la redacción propuesta para el Código Civil y Comercial es sustancialmente semejante a la de la propuesta para la ley especial, no se advierte por qué no se ha utilizado una redacción idéntica, lo que aventaría la posibilidad de cualquier diferencia interpretativa.

⁹ Ante la ausencia de una reglamentación legal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación especificó

- “[a] libre acceso de sus ministros de culto a lugares de internación, detención o cuarteles, para brindar asistencia espiritual regular a las personas que deseen recibirla, ello sujeto a las normas reglamentarias de las instituciones u organismos competentes” (inc. g).

Por otra parte, el mismo artículo 16 reconoce ciertos derechos que, en rigor, no son derechos de las entidades religiosas sino de sus ministros a título individual, aunque el ejercicio de ellos pueda redundar en beneficio de la entidad:

- “[l]os ministros de culto están exentos de la obligación de declarar sobre hechos respecto de los cuales deban guardar secreto ministerial de acuerdo a lo que dispongan las normas de la propia entidad, y no podrán ser relevados de dicho secreto por ninguna autoridad administrativa o judicial” (inc. a). Esta disposición introduce una especie de *secreto profesional* que ampara a los ministros de los cultos inscritos. El objetivo del secreto profesional es permitir el máximo grado de libertad a las personas que se vinculan en esas relaciones de confianza, para el adecuado logro de los fines a los que apunta esa relación. Tal es el caso, por ejemplo, de la relación entre médicos y pacientes o entre abogados y clientes.¹⁰ La situación de los ministros de culto es, de alguna manera, análoga a la de los profesionales de la salud o del derecho, en el sentido de que los primeros también intervienen en relaciones de confianza que, en principio, parecería legítimo proteger. Sin embargo, el deber de secreto de los médicos y abogados (así como de otros profesionales semejantes) viene impuesto por la propia ley, que establece su extensión. En cambio, en el caso de los ministros del culto, el deber de secreto no vendría impuesto por la ley, sino por las normas de la propia institución religiosa. Esto implica reconocer un margen de acción muy amplio a las

ciertos aspectos reglamentarios de esta forma de amparo en el caso *Halabi* (Fallos 332:111, 2009). Entendemos que tales requisitos serían aplicables a la intervención judicial de una entidad religiosa en representación de un colectivo y, *mutatis mutandis*, a la intervención administrativa de esa entidad en representación de un colectivo.

¹⁰ La prohibición de divulgar los datos amparados por el secreto profesional puede, de hecho, constituir un delito, ya que el Código Penal castiga a quien “teniendo noticia, por razón de su estado, oficio, empleo, profesión o arte, de un secreto cuya divulgación pueda causar daño, lo revelare sin justa causa” (art. 156).

organizaciones religiosas que podrían, por ejemplo, establecer que sus ministros no pueden divulgar datos relativos a las finanzas de la entidad.¹¹

- “[l]os ministros de culto, seminaristas y religiosos” tienen derecho a ser “eximidos en caso de cualquier convocatoria obligatoria para prestar servicios en las Fuerzas Armadas o de Seguridad” (inc. b). Como es sabido, la ley 24.429 reemplazó el servicio militar obligatorio por uno voluntario, de manera que la objeción de conciencia al servicio militar ha devenido inaplicable. Sin embargo, la ley 24.429 prevé en el caso excepcional de que no se cubran con soldados voluntarios los cupos fijados se podrá convocar, en los términos de la antigua ley 17.531 sobre servicio militar obligatorio, a los ciudadanos que en el año de la prestación cumplan 18 años de edad (art. 19). La ley 17.531 eximía del servicio militar a los clérigos, seminaristas, religiosos, miembros de las asociaciones de vida en común oficialmente equiparados a estos últimos y los novicios católicos (art. 32, inc. 2); y a los seminaristas y ministros de los cultos reconocidos oficialmente (art. 32, inc. 3). Si, hipotéticamente, volviera a convocarse el servicio militar obligatorio esta excepción volvería a ser teóricamente operativa y el Registro debería informar al respecto. Sin embargo, es dudoso si tal excepción en favor de los ministros religiosos pudiera pasar un test estricto de control de constitucionalidad sobre la base del principio de la igualdad de las cargas públicas.¹²

C) Autonomía

De aprobarse el proyecto que aquí comentamos, las entidades religiosas inscriptas, sean de primero o ulterior grado, gozarían “de plena autonomía”. Esto implicaría que

¹¹ En este sentido, resulta más adecuada la redacción del artículo 153 del Código Procesal Penal de la Nación (y otros análogos en este punto) que establece de manera mucho más específica el deber de los “ministros de un culto admitido” de abstenerse de declarar “sobre los hechos secretos que hubieren llegado a su conocimiento en razón del propio estado, oficio o profesión”. De este modo, es la ley (y, llegado el caso, el juez que la interpreta) la que define qué hechos están protegidos por el deber de secreto.

¹² La ley 24.429 prevé sin embargo una excepción más amplia, ya que en caso de la convocatoria excepcional, quienes “se consideren impedidos para cumplir con la capacitación militar, en razón de profesar profundas convicciones religiosas, filosóficas o morales, opuestas en toda circunstancia al uso personal de armas o a la integración de cuerpos militares”, deberán cumplir un servicio social sustitutorio (art. 20). Creemos que el Registro nada debería informar en este caso.

podrían establecer libremente su gobierno, régimen interno y organización; decidirían la forma de nombramiento de ministros de culto y autoridades; y establecerían los criterios de pertenencia, ingreso, egreso o exclusión de sus miembros; todo ello “conforme a lo que dispongan sus libros sagrados, doctrina, estatutos, reglamentos y demás normas internas” (art. 17). Cabe preguntarse cuál es el alcance exacto de esta autonomía. Por lo pronto, parece que se extiende al régimen interno de la agrupación, lo que supone sustraer a ésta del régimen común en materia de gobierno, administración, fiscalización y, eventualmente, disolución. De hecho, el proyecto que comentamos —a diferencia de lo que sucede con el régimen común de las personas privadas en general y el de las asociaciones, fundaciones y simples asociaciones en particular— no trae normas sobre el régimen interno de las entidades religiosas. También parecería estar incluido en el concepto de autonomía la relación entre la entidad y sus miembros, al menos cuando se refiere a cuestiones estrictamente religiosas, como lo ha venido resolviendo generalmente hasta ahora la jurisprudencia.¹³

Lo que no resultaría admisible es permitir que la autonomía de la organización religiosa se extendiera incluso a la posibilidad de regular las relaciones de la entidad con terceros ajenos a ella. Admitir tal cosa podría suponer una afectación de la propiedad o de otros derechos de esos terceros que resultaría constitucionalmente inadmisibles. Los límites

13 Sobre las sanciones aplicadas a un sacerdote católico, ver CSJN (1992) *in re* “Rybar, Antonio c/García, Rómulo y/u Obispado de Mar del Plata”, en Fallos 315:1294. Sobre un litigio entre un ministro y las autoridades de su grupo religioso, ver Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil (en adelante, “CNAC”), sala B (1991), *in re* “Iglesia Mesiánica Mundial en la Argentina c/ Yasué”, ED 148-699. Sobre la inaplicabilidad del derecho laboral a la relación entre el ministro y su organización religiosa, ver Superior Tribunal de Justicia de Corrientes (2011), *in re* “Gómez c/ Asociación Evangélica Asamblea de Dios Filadelfia”, en [www.juscorrientes.gov.ar]. Sobre las sanciones espirituales puestas a un miembro del grupo de los Testigos de Jehová, CNAC, sala C (2004), *in re* “C., A. D. c/ C., H. R.” en ED 213-129. Sobre sigilo sacramental, CNAC, sala E (2005), *in re* “C. C. c/ Fraternidad Sacerdotal de San Pío X”, en ED 214-509. Sin embargo, la solución no ha sido siempre la misma, ya que en algunos casos los jueces han entrado a resolver de estas cuestiones internas, como sucedió por ejemplo en dos casos relativos a la exhumación de un cadáver de un cementerio judío. CNAC (2001), *in re* *Kraszuchi*, en ED 193-71; y CNAC, sala B (2012), *in re* “Segal c/ Asociación Mutual Israelita Argentina”, ED 14.03.2013. El tema ha sido tratado en NAVARRO FLORÍA (2013).

exactos de tal autonomía, en cualquier caso, no son sencillos de precisar y no resulta posible extenderse aquí en este complejo asunto.

VI. El régimen privilegiado de la Iglesia Católica

El estatuto constitucional de la Iglesia Católica es un tema que genera divisiones en la doctrina especializada. Después de la reforma de 1994, la línea divisoria en la doctrina constitucional pasa por la oposición entre aquellos que consideran que el subsistente artículo 2° debe leerse en un sentido meramente económico (GELLI, 2011: 36-37; ROSATTI, 2010: 236; QUIROGA LAVIÉ, BENEDETTI y CENICACELAYA, 2009: 949; CAYUSO, 2007: 39-40; DALLA VIA, 2004: 121) y aquellos que hacen una lectura confesionalista del precepto, entendiendo que este implica cierto sostenimiento moral del gobierno federal a la Iglesia, con sostenimiento económico (BADENI, 2006: 534; GENTILE, 2003: 52) o sin él (BIDART CAMPOS, 2006: 542). Sea cual fuere la interpretación correcta, lo cierto es que la Constitución otorga a la Iglesia Católica un estatuto especial. Esta situación especial se ha visto reforzada con el Concordato de 1966 (que garantiza la autonomía de la Iglesia Católica)¹⁴ y tiene su reflejo en la legislación vigente. Así, el régimen de la actual ley 21745 excluye a la Iglesia Católica: en el Registro Nacional de Cultos deben inscribirse las organizaciones religiosas “que no integren la Iglesia Católica Apostólica Romana” (art. 1°). El antiguo Código Civil declaraba a la Iglesia Católica persona de derecho público (art. 33, inc. 3), situación que fue mantenida por el nuevo Código (art. 146, inc. d).

Según el proyecto de ley de libertad religiosa, la Iglesia Católica mantendría “el reconocimiento de su personalidad jurídica pública como hasta el presente, sin necesidad de inscribirse en el Registro creado por esta ley” (art. 24). De este modo, la Iglesia Católica quedaría excluida del régimen del Registro. También estaría fuera del régimen de capacidad, derechos y autonomía previsto en la ley, ya que se refiere sólo a “las entidades inscriptas” (art. 15) o a “las entidades religiosas inscriptas” (arts. 16 y 17); y, en cuanto al régimen sancionatorio, si bien el artículo 19 del proyecto no explicita que esté limitado a

¹⁴ Según el artículo I del Concordato “el Estado Argentino reconoce y garantiza a la Iglesia Católica Apostólica Romana el libre y pleno ejercicio de su poder espiritual, el libre y público ejercicio de su culto, así como de su jurisdicción en el ámbito de su competencia, para la realización de su fines específicos”. Sobre la base de esta disposición, la Corte Suprema declaró que era el derecho canónico el que establecía qué bienes de la Iglesia resultaban inembargables (CSJN, *Lastra*, Fallos 314:1324, 1991).

las entidades inscriptas sino que se aplicaría en cualquier caso de “incumplimiento de las disposiciones de la presente ley”, no parece que esté en su espíritu someter al mismo a la Iglesia Católica, que mantendría su estatuto de derecho público específico.

De acuerdo con el proyecto, las relaciones de la Iglesia Católica “con el Estado nacional” se regirían por la Constitución Nacional, por los Acuerdos firmados entre la República Argentina y la Santa Sede, por las normas del Código Civil y Comercial de la Nación y por las leyes especiales aplicables y subsidiariamente por la propia ley que se proyecta (art. 24). En realidad, no sólo las relaciones con el Estado nacional sino todo el régimen jurídico de la Iglesia Católica estaría regido por esas normas.

La valoración constitucional del estatuto legal de la Iglesia Católica, que el proyecto de ley de libertad religiosa se limita a dejar intacto, no es tarea sencilla. No parece que tal estatuto pueda ser generalmente cuestionado sobre la base del principio de igualdad: el hecho de que sea la propia Constitución la que le otorgue un régimen específico y de que en más de ciento 150 años de vida constitucional argentina tal estatuto no haya sido judicialmente descalificado tornan difícil esa conclusión. Ahora bien, aunque no sea posible decir que el estatuto de derecho público de la Iglesia Católica sea inconstitucional, tampoco es posible concluir lo contrario: el estatuto de derecho público de la Iglesia Católica no viene constitucionalmente exigido. Los concordatos cuya firma está constitucionalmente prevista (arts. 75, inc. 22, y 99, inc. 11) son concordatos con la Santa Sede, que es un sujeto distinto de la Iglesia Católica, y nada impide que se reconozca carácter público a la Santa Sede como sujeto de derecho internacional y se declare que, en derecho interno, la Iglesia Católica es un sujeto de derecho privado.

Así, una ley como la que se proyecta podría perfectamente, reforma al Código Civil mediante, atribuir a la Iglesia Católica estatuto de derecho privado. A este respecto, la exposición de motivos del proyecto de ley de libertad religiosa se limita a decir que la situación de esta Iglesia está regida por la legislación vigente, pero no explica por qué opta por no modificar esa legislación, dentro de los márgenes que la Constitución permite.¹⁵ Desde nuestro punto de vista, igualar las entidades religiosas en su régimen legal sería

¹⁵ Otra cuestión, sobre la que no podemos extendernos aquí, es si dar a la Iglesia Católica estatuto de persona privada requeriría la revisión del Acuerdo de 1966. Sobre el Concordato ver LAFUENTE (1971) y GRAMAJO (2007).

conforme con una lectura contemporánea del texto constitucional (como la que propone, por ejemplo, ALEGRE, 2016).

VII. Conclusiones

El proyecto de ley de libertad religiosa que el Poder Ejecutivo envió al Congreso en 2017 representa la continuidad de una larga línea de proyectos anteriores. El proyecto contempla la regulación de la libertad religiosa y la regulación del estatuto jurídico de los grupos religiosos. En este artículo sólo nos hemos ocupado de este último punto.

El proyecto, en coherencia con lo dispuesto por el nuevo Código Civil y Comercial en vigor desde 2015, legisla sobre un tipo específico de persona jurídica privada aplicable exclusivamente a las entidades religiosas, así como sobre el registro (voluntario) de tales entidades a diversos efectos. Aunque creemos que someter a las entidades religiosas a un régimen especial no es necesariamente la opción más conveniente, parece que la opción legislativa está dentro de lo constitucionalmente posible.

De aprobarse el proyecto, la regulación administrativa sobre el funcionamiento del Registro Nacional de Entidades Religiosas —que reemplazaría al actual Registro Nacional de Cultos— sería técnicamente más prolija que la actualmente en vigor. De la misma manera, esa regulación sería mucho menos invasiva que la actual y, en ese sentido, constitucionalmente más saludable. Sin embargo, la amplitud de los derechos reconocidos a las entidades religiosas podría en algunos casos colisionar con principios constitucionales.

Finalmente, la nueva ley dejaría fuera de su ámbito de aplicación a la Iglesia Católica. También en esto el proyecto guarda coherencia con el nuevo Código Civil y Comercial. Aunque esta opción sea constitucionalmente admisible, no es evidente que ella sea la más adecuada.

Referencias

ALEGRE, M. (2016) "Igualdad y preferencia en materia religiosa. El caso argentino", en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, número 45, pp. 83-112.

ARLETTAZ, F. (2012) "Libertad religiosa y objeción de conciencia en el Derecho Constitucional argentino", en *Estudios Constitucionales*, volumen 10, número 1, pp. 339-72.

– (2016) “Problemas teóricos en torno del estatuto legal de las comunidades religiosas en Argentina”, en *Sociedad y Religión*, número 45, pp. 13-43.

– (2018, en prensa) “Religiones y Estado en Argentina. Entre la Constitución y el derecho internacional”, en *Revista Derecho, Estado y Religión*, número 3.

BADENI, G. (2006) *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, La Ley.

BIDART CAMPOS, G. (1995) “Disidencias y deserciones religiosas (reflexiones sobre onticidad y semántica religiosas)”, en *El Derecho*, ED 137-721.

– (2006) *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires, Ediar.

BORETTO, M. (2015) “Artículos 141 a 224”, en HERRERA, M., PICASSO, S. y CARAMELO, G. *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, Buenos Aires, Infojus, pp. 278-356.

CAYUSO, S. (2007) *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, La Ley.

DALLA VÍA, A. (2004) *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Lexis Nexis.

GELLI, M. (2011) *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires, La Ley.

GENTILE, J. (2003) “Por qué una ley de libertad religiosa”, en BOSCA, R. (comp.) *La libertad religiosa en Argentina*. Buenos Aires, CALIR/Konrad-Adenauer-Stiftung, 47-82.

GRAMAJO, J. (2007) “Los acuerdos celebrados entre la República Argentina y la Santa Sede”, en BOSCA, R. y NAVARRO FLORIA, J. (comp.) *La libertad religiosa en el derecho argentino*. Buenos Aires, CALIR/Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 67-74.

LAFUENTE, R. (1971), *La situación concordataria argentina*. Salamanca, Instituto San Raimundo de Peñafort.

LO PRETE, O. (2013) “Una ley de libertad religiosa en Argentina: asignatura pendiente”, en *Derecho y Religión*, número VIII, pp. 283-300.

MALDONADO, A. (2016) “Personalidad jurídica de las iglesias y entidades religiosas en Argentina”, en *Derecho, Estado y Religión*, número II, pp. 39-87.

NAVARRO FLORIA, J. (2007) “La libertad religiosa en el derecho privado”, en BOSCA, R. y NAVARRO FLORIA, J. (comps.) *La libertad religiosa en el derecho argentino*. Buenos Aires, CALIR/Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 243-64.

– (2013) “Libertad religiosa. Igualdad y autonomía de las entidades religiosas. Informe sobre la República Argentina”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, número 33, 1-28.

QUIROGA LAVIÉ, H., BENEDETTI, M. y CENICACELAYA, M. (2009) *Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, tomo II.

ROSATTI, H. (2010) *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Rubinzal.