

El Derecho Eclesiástico en la llamada "Ley Hojarasca": cosas que sobran, y cosas que no

por Juan G. Navarro Floria

Sumario: 1. Ley 20.843: el padrinazgo presidencial. - 2. Ley 20.120 (derecho de reunión). - 3. Ley 13.521. - 4. Conclusiones.

El Poder Ejecutivo Nacional ha enviado al Congreso un proyecto de ley, al que ha denominado "Ley Hojarasca", que propicia la derogación de una gran cantidad de leyes que considera superfluas, anacrónicas, o innecesariamente restrictivas de las libertades individuales(1). Se anuncia como "una revisión legislativa que apunta a eliminar legislación obsoleta, inútil, superada por normativas posteriores o claramente violatoria de los principios constitucionales. Como dice el viejo adagio: 'cuantas más leyes menos justicia', proverbio que pesa mucho más cuando las leyes no cumplen objetivos útiles para la sociedad".

Hay una enorme cantidad de leyes, o normas de naturaleza legislativa, que se propone eliminar mediante esta iniciativa; que se refieren a los más variados temas y materias. El propósito de estas líneas es espigar entre ellas las que tienen alguna vinculación con el Derecho Eclesiástico del Estado, y analizar si realmente su eliminación es necesaria o conveniente.

Llamamos Derecho Eclesiástico a la rama del Derecho que se ocupa del factor religioso en la sociedad o, en otras palabras, al modo en que el Derecho responde a la religiosidad de las personas, tanto en su faz individual como colectiva. Un principio cardinal de esta rama del Derecho es el de libertad religiosa. En ese sentido, cualquier reforma legislativa que tienda a expandir esa libertad o a garantizarla, removiendo obstáculos para su ejercicio, debería ser bienvenida. Sin embargo, dados a citar "viejos adagios", como lo hace el Poder Ejecutivo, será bueno que en esa faena cuidemos de no tirar al bebé junto con el agua sucia de la palangana...

El proyecto de ley parte de una premisa correcta: los derechos se tienen sin necesidad de ninguna ley que los reconozca o invente. En todo caso, la ley es necesaria para limitar un derecho, porque el principio es la libertad. Llevado eso al terreno de la religiosidad, la libertad religiosa es, en principio, ilimitada, salvo que por una ley formal se la restrinja, y ello sólo será admisible si es estrictamente necesario por razones de orden, salud o seguridad públicas, y no hay otra forma de alcanzar ese fin legítimo sin constreñir la libertad religiosa. Es lo que resulta, por ejemplo, del art. 12.3 del Pacto de San José de Costa Rica, o del art. 18.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos con jerarquía constitucional.

La mayor parte de las leyes y normas concernidas por el proyecto de ley tienen que ver con cuestiones económicas. Hay, sin embargo, unas pocas que rozan la materia religiosa, y a esas nos referimos acá.

1. Ley 20.843: el padrinazgo presidencial

La Ley 20.843 dispone (art. 1) que "toda persona, cualquiera sea su edad, que haya sido apadrinada por el titular del Poder Ejecutivo, tendrá derecho a que el Estado nacional le asegure la realización gratuita de los estudios de nivel primario, secundario, universitario o especial que curse en establecimientos educativos oficiales"; y que el Poder Ejecutivo "deberá contemplar la provisión de libros y útiles y todo aquello que sea inherente al alojamiento, alimentación y recreación del becario".

Para proponer su derogación, el Poder Ejecutivo manifiesta que la norma que se propone derogar es la que reconoce la figura de "Padrinazgo Presidencial"; que "el presidente José Figueroa Alcorta comenzó esta costumbre que hoy, con el avance de la cultura y del conocimiento, queda de manifiesto que carece de sentido"; y que "la educación pública es por definición gratuita para el alumno. Asimismo, en la actualidad, en caso de corresponder, el Estado presta una ayuda económica a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Por lo tanto, esta norma no tiene aplicación práctica en la actualidad sin perjuicio de lo cual se respetarán los beneficios de quienes hoy cuentan con ellos"(2). Significativamente, es la única de las leyes que se propone derogar respecto de la que se reconoce la existencia de derechos adquiridos de sus beneficiarios, que serán mantenidos(3).

Ante todo, conviene distinguir la institución misma del padrinazgo (o madrinazgo) presidencial de la ayuda económica para la escolaridad que ese vínculo origina. Del padrinazgo presidencial me he ocupado no hace mucho, en el contexto de un estudio acerca del parentesco espiritual que deriva del padrinazgo en general(4). La Ley 20.843(5) no es la que crea la figura del padrinazgo presidencial(6), que, por lo tanto, seguirá existiendo aunque se la derogue.

El actual Poder Ejecutivo juzga a esa figura “carente de sentido” y superada por “el avance de la cultura y del conocimiento”. Si lo que se quiere decir es que debe darse por superada la superstición de que el séptimo hijo varón sería un “lobizón” (y que el padrinazgo presidencial -como en Rusia era el de los zares, pues de ahí viene la tradición- protegería al desdichado de eventuales agresiones de sus vecinos), puede concederse razón al Presidente. En cambio, si se considera anacrónica o poco digna de subsistencia a la figura misma del padrinazgo, no podemos menos que disentir. Tal como expusimos en el trabajo citado, el vínculo espiritual que deriva del padrinazgo es algo sólidamente enraizado en la cultura popular, con orígenes religiosos relevantes, y digno no solamente de ser reconocido sino incluso fortalecido.

En el caso concreto del padrinazgo presidencial, además, existe el compromiso de apoyar la educación de los ahijados. Es un fin sumamente loable, que no representa una carga significativa para el erario público. Y no es cierto que la gratuidad general de la educación pública lo haga superfluo: por algo el mismo proyecto mantiene ese apoyo para quienes ya lo gozan. Una cosa es que haya escuelas y hasta universidades en las que los alumnos no deban pagar una cuota mensual, y otra muy distinta es que esos mismos alumnos tengan una beca que cubra los distintos gastos de escolaridad, alimentación y manutención en general. Es verdad que hay planes sociales genéricos que podrían beneficiarlos, pero no es lo mismo.

En definitiva y más allá de la figura del padrinazgo (valiosa en sí misma), cabe otra pregunta: ¿no tiene sentido que el Estado auxilie a una familia que ha dado al país siete hijos argentinos, en tiempos de una dramática caída de la natalidad que, si persiste, pone en riesgo incluso la reposición de la población, en un país que sigue estando despoblado? ¿No era que existía un compromiso del Gobierno con los valores de la familia?

2. Ley 20.120 (derecho de reunión)

El Gobierno propone derogar esta ley que “regula el derecho de reunión, incluso en lugares cerrados. Obliga a los organizadores de reuniones públicas en lugares cerrados a dar previo aviso y autoriza a la policía a ingresar para revisar que se cumplan las normas. Además, prevé la facultad de denegar la autorización para llevar a cabo reuniones públicas en lugares cerrados. En cuanto a lo relativo a la vía pública, el Código Penal ya tipifica en su artículo 194 el delito de impedir, estorbar o entorpecer el normal tránsito de los transportes, con su pena correspondiente. En suma, todo lo relativo a lugares cerrados es violatorio de las libertades constitucionales y todo lo relativo a la vía pública ya tiene regulación superadora”. Nada que objetar al respecto.

La ley que se propone derogar es una ley local para la Capital Federal (y en su momento, para el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego)(7). La regla que impone, ciertamente abusiva, es “el previo aviso a la autoridad policial de toda reunión pública convocada para realizarse en lugar cerrado, ya sea de asistencia libre, de asistencia libre con reserva del derecho de admisión por parte del convocante o por invitación” (art. 8), aunque entre las excepciones enuncia a las realizadas en “iglesias u otros lugares de culto, (...) cuando el objeto real de la reunión resulte adecuado al destino del lugar en el cual se realiza y a la actividad de la entidad propietaria del mismo”. Obviamente, lo contrario (la exigencia de autorización policial previa) sería algo gravemente violatorio de la libertad religiosa, tanto de las personas individuales como de las iglesias y comunidades religiosas. Llama la atención que la autoridad estatal se atribuya la potestad de examinar si el “objeto real” de la reunión a realizarse en una iglesia o templo es “adecuado al lugar” y a “la actividad de la entidad propietaria”. ¿Podría definir la Policía si es “adecuado” que en una iglesia se realice un concierto, o una conferencia? ¿Dependerá eso del tema de la conferencia o de la identidad del conferencista?

La ley también dispone que “Se requerirá el previo otorgamiento de permiso por la autoridad policial, para la realización de reuniones en la vía pública o en lugares habitualmente abiertos al público en general, con o sin desplazamiento, cualquiera sea la entidad organizadora o invitante y el modo de admisión a la misma. El permiso deberá solicitarse a la autoridad policial con una anticipación no menor a los 8 días hábiles ni mayor de los 15”, y en este caso no exceptúa a las reuniones religiosas, como podría ser una procesión o una celebración de otro tipo.

Una cláusula curiosa es el art. 20 de la ley: “Festividades especiales. En los días patrios y en sus vísperas y el día 1º de mayo sólo se permitirán reuniones, actos, desfiles o manifestaciones destinados a celebrarlos. Se prohibirá toda otra reunión pública, de cualquier naturaleza que sea”. Felizmente, a nadie se la ha ocurrido hasta ahora interpretar que en esos días no pueden celebrarse misas o reuniones religiosas...

En este caso, entonces, y más allá de la dudosa vigencia actual de la ley en cuestión, es un acierto del Proyecto proponer su derogación. Dicho sea de paso, es cierto que la turbación de reuniones lícitas constituye un delito en el Código Penal. Pero no estaría mal prever una pena agravada cuando la reunión que se perturba es un acto religioso o un funeral, tal como se ha propuesto varias veces en proyectos legislativos que no prosperaron.

3. Ley 13.521

Esta ley del año 1949 exceptúa “del pago del impuesto de sellos y de todo otro impuesto, tasa o contribución a las gestiones administrativas y judiciales necesarias para obtener el reconocimiento de excepciones al servicio militar”.

El PEN justifica su derogación diciendo que “en la República Argentina el servicio militar obligatorio fue creado en el año 1901 durante la segunda presidencia de Julio Argentino ROCA, según los cánones de la época y en conformidad con la Constitución Nacional que indica que todo individuo está obligado a armarse en defensa de la Patria. Dicho servicio fue obligatorio hasta el año 1994. Por lo tanto, las gestiones referidas no existen más”. No es tan así.

La ley que rige el servicio militar, incluyendo el de conscripción, es la Ley 17.531, que no ha sido derogada. Lo que ocurre es que la Ley 24.429(8) que organizó el régimen de servicio militar voluntario la suspendió en su aplicación. Pero también prevé que “En el caso excepcional que no se llegaran a cubrir con soldados voluntarios los cupos fijados de acuerdo con el artículo 3, el Poder Ejecutivo podrá convocar, en los términos establecidos por la ley 17.531, a los ciudadanos que en el año de la prestación cumplan 18 años de edad y por un período que no podrá exceder de un año. Para realizar la convocatoria el Poder Ejecutivo deberá previamente requerir la autorización por ley del Congreso Nacional, expresando las circunstancias que motivan la solicitud y las razones por las cuales no pudieron cubrirse los cupos pertinentes”.

Es decir que la Ley 17.531 sigue vigente, y el llamado a conscripción no es imposible.

Para el caso de producirse una convocatoria, están vigentes las excepciones previstas en la Ley 17.531, entre las que se encuentra la que beneficia a “Los clérigos, los seminaristas, los religiosos, los miembros de las asociaciones de vida en común oficialmente equiparados a estos últimos y los novicios del culto católico apostólico romano” y a “Los seminaristas y ministros de los cultos reconocidos oficialmente” (art. 32, incs. 2 y 3, respectivamente)(9), entre otras personas exceptuadas (por razones de salud, situación familiar, funciones públicas desempeñadas, etcétera). Por lo que el beneficio de gratuidad de la Ley 13.521 alcanza a ministros de culto y seminaristas, pero no solamente a ellos.

Por otra parte la Ley 24.429 ha previsto, en concordancia con el fallo de la Corte Suprema en el caso “Portillo”(10), la procedencia de la objeción de conciencia al servicio militar armado (art. 20), regulando detalladamente la existencia de un “servicio social sustitutorio” (cap. VII, arts. 21 al 29) para los objetores, que hasta el presente no ha tenido aplicación, porque no se ha producido tal convocatoria. Pero, si eso ocurriera, no solamente habrá trámites de excepción para clérigos, religiosos, seminaristas y ministros de culto (entre otros), sino también para objetores de conciencia.

Por lo tanto, no es correcto decir que la ley que se propone derogar se haya tornado inaplicable. Podrá discutirse su razonabilidad (según mi juicio, la tiene), pero el fundamento para eliminarla es incorrecto.

4. Conclusiones

Es claro que los tres casos que se han mencionado son de una importancia apenas colateral, por decir de alguna manera, en el conjunto de normas que se pretende eliminar o simplificar. No hay duda de que el propósito de la “Ley de Hojarasca” es loable y seguramente muchas de sus disposiciones son razonables y oportunas. En los tres casos aquí analizados, uno resulta plausible, y los otros (según mi modesta opinión) no. En todo caso, el legislador debería encontrar mejores fundamentos para eliminar normas que no por antiguas son necesariamente inadecuadas.

VOCES: IGLESIA CATÓLICA - CULTO - CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL - DOMINIO PÚBLICO - DOMINIO PRIVADO - DERECHO ADMINISTRATIVO - PRESCRIPCIÓN - JURISDICCIÓN - PERSONA JURÍDICA - CONSTITUCIÓN NACIONAL - ESTADO NACIONAL - DERECHO CONSTITUCIONAL - PODER JUDICIAL - PODER EJECUTIVO - LEY NACIONAL

Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: Los aportes del derecho canónico al derecho actual de las obligaciones y los contratos, por Camilo Tale, ED, 170-1129; Bienes de la Iglesia. Un fallo impecable, por Manuel Horacio Castro Hernández, ED, 199-288; Las actas de la Iglesia Católica Apostólica Romana, ¿son instrumentos públicos? Si se los reconociera explícitamente así, ¿podrían ser más serviciales a la sociedad y a la República?, por Alberto José Arias, ED, 224-823; La Justicia distributiva: su importancia en los tiempos de crisis, por Abelardo F. Rossi, ED, 229-

648; Críticas a un proyecto inconstitucional. La necesaria defensa del derecho de propiedad, por Manuel Horacio Castro Hernández, ED, 235-850; Aporte para la actualización del Código Civil en materia de derecho eclesiástico, por Juan G. Navarro Floria, ED, 246-624; La subjetividad de la Iglesia Católica en el derecho argentino conforme al Código Civil y Comercial. Breves consideraciones respecto de los arts. 146 y 148, por Félix A. Montilla Zavalía, ED, 259-859; Otorgamiento de poderes judiciales en las escuelas católicas diocesanas, por Jorge Antonio Di Nicco, ED, 262-515; ¿Parroquia igual a diócesis? Comentario de un caso judicial inédito, por Jorge Antonio Di Nicco, ED, 260-608; Vigencia de la noción de Iglesia como sociedad jurídicamente perfecta y su anclaje en derecho natural, por Luis María De Ruschi, ED, 263-1197; La prescripción adquisitiva y los bienes de la Iglesia católica: a tenor de nuestro ordenamiento estatal, ¿se aplica la norma civil o la norma canónica?, por Jorge A. Di Nicco, ED, 268-604; Dominio público eclesiástico y Código Civil y Comercial, por Hugo L. Domingo y Ricardo V. Moscariello, Revista de Derecho Administrativo, mayo 2021 - Número 5; El conocimiento de la legislación aplicable a los bienes eclesiásticos evita incurrir en nulidades civiles, por Jorge Antonio Di Nicco, ED, 299. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(1) Mensaje n° 0061/2024 y proyecto de ley de fecha 10 de octubre de 2024 sobre derogación de legislación obsoleta - “LEY DE HOJARASCA” (0020-PE-2024). El proyecto ingresó en la Cámara de Diputados de la Nación: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0020-PE-2024.pdf>

(2) La exposición de motivos señala también que “ya se han presentado varios proyectos para derogar esta norma en varias ocasiones, por ejemplo, en 2015 (5913-D-2015), 2017 (1313-D-2017), 2019 (1352-D-2019) y 2021 (0366-D-2021)”.

(3) Dice el art. 2° del Proyecto: “Las personas que al día de entrada en vigencia de la presente ley sean beneficiarias de las prestaciones establecidas en la Ley N° 20.843 podrán optar por seguir manteniendo sus beneficios”.

(4) NAVARRO FLORIA, Juan G., “Padrinos y ahijados: relevancia jurídica del parentesco espiritual”, Revista de Derecho de Familia y de las Personas, Thomson Reuters La Ley, Año XII n° 2, abril 2020, p. 47. Vinculado con ese trabajo, ver también “Guarda de una menor otorgada al padrino de bautismo”, ED 291-74.

(5) La ley fue reglamentada por el Decreto 964/1976 (BO 12/3/1976), uno de los últimos firmados por la presidenta María Estela Martínez de Perón, de interesante contenido.

(6) La norma que actualmente lo reglamenta es el Decreto 1416/2009 firmado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, que sustituyó a uno anterior, 848/1973 (BO 24/12/1973), modificado por otro decreto de la presidenta Martínez de Perón (143/1974, BO 29/7/1974) que había previsto el “madrinazgo presidencial” cuando quien ejerza la presidencia sea una mujer. Análisis esas normas en el artículo citado en la nota 4.

(7) Podría pensarse que, a partir de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la asunción por esta del poder de policía sobre el espacio público, la ley ha perdido vigencia. Sobre todo, porque atribuye competencias al Ministerio del Interior y al Jefe de la Policía Federal, que actualmente son ejercidas por las autoridades de la Ciudad Autónoma.

(8) BO 10-1-1995.

(9) Para el caso de los clérigos, religiosos y seminaristas católicos, una excepción concebida en términos casi idénticos se encuentra en el Acuerdo firmado entre la Argentina y la Santa Sede sobre la atención religiosa de las Fuerzas Armadas y creación del entonces Vicariato y hoy Obispado Castrense (aprobado por Decreto-Ley 7623/1957 y actualizado por un intercambio de notas reversales del 21 de abril de 1992). Ver, al respecto, Secretaría de Culto, “Digesto de Derecho Eclesiástico Argentino”, 2001, p. 145, y PADILLA, Norberto y NAVARRO FLORIA, Juan G., “Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas”, Secretaría de Culto, Buenos Aires, 1997.

(10) Fallos: 312:496 y ED 133-365.