



**INADI**

Instituto Nacional contra la Discriminación,  
la Xenofobia y el Racismo.  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Buenos Aires, 16 OCT 2015

**DICTAMEN N° 493-15**

Llega a esta Asesoría Legal la solicitud de opinión ACTU-S04: 0091645/2014 efectuada por Encuentro Laicista de Mendoza, a fin de determinar si los hechos expuestos constituyen un acto o conducta discriminatoria, en los términos de la Ley N° 23.592.

**I. DESCRIPCIÓN DEL CASO.**

A fs. 1 se presentan miembros de "Encuentro Laicista de Mendoza" solicitando a este Instituto que se manifieste respecto del carácter discriminatorio de la presencia de símbolos religiosos en los Organismos Públicos Provinciales.

Asimismo, solicitan a este instituto que se expida respecto de la inclusión en el calendario escolar de homenajes y festejos al "Patrono Santiago Apóstol" y a la "Asunción de

la Virgen", que consideran también como conductas discriminatorias.

## **II. ADVERTENCIA PRELIMINAR**

A modo de premisa esencial, debe delimitarse el ámbito de competencia del INADI, tendiente a determinar la existencia o inexistencia de un acto o conducta discriminatoria en los términos de la Ley N° 23.952, normas concordantes y complementarias, y, en consecuencia, establecer el curso de acción correspondiente conforme lo establecido en la Ley N° 24.515.

Debe señalarse que la actividad probatoria obrante en estas actuaciones administrativas es indiciaria, a los fines de establecer el encuadre normativo de la situación fáctica descripta. La elaboración del presente dictamen de carácter no vinculante agota el curso de acción del INADI, sin crear, modificar o extinguir derechos.

## **III. ANÁLISIS**

Para llevar adelante el análisis de la presente denuncia, corresponde, en primer término, brindar el marco legislativo de las cuestiones planteadas.

En este sentido, la Constitución Nacional consagra el derecho a la igualdad, en sus artículos 16 y 75, incs. 22 y 23. Los tratados mencionados en el Art. 75 consagran y reconocen el mencionado principio de igualdad y la prohibición de la discriminación en más de una oportunidad (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 2; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1 y 7; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1 y 24; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 2 y 3.)

Dichas convenciones internacionales consagran de manera explícita la prohibición de la discriminación basada en la religión de la persona, reconociendo así como derecho fundamental el de la libertad religiosa y de culto.

En virtud del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales de derechos humanos ut supra mencionados gozan de jerarquía constitucional.

Asimismo, los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional consagran la libertad de culto de todos los habitantes de la Nación.

También, el artículo 1 de la Ley N° 23.592, establece que: "Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones

*discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos".*

La previsión del citado artículo no es más que una derivación de lo prescripto por los instrumentos internacionales *ut supra* mencionados y de cuyo plexo normativo surge que un acto o práctica será discriminatoria en tanto puedan concursar la síntesis de los siguientes elementos:

A) Arbitrariedad manifiesta o implícita en el propio acto reprochable;

B) Vulneración al principio de igualdad jurídica y real, especialmente la obstaculización de derechos consagrados en la Constitución Nacional, Tratados Internacionales y leyes, toda vez que las prácticas discriminatorias se suceden al interior de las relaciones sociales y no sólo a nivel normativo;

C) La existencia de un prejuicio que resulte elemento disparador del acto reprochable, y que se derive de la propia personalidad o cualidad inherente del sujeto discriminado, como por ejemplo su religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

De tal forma, este Instituto a la hora de resolver una denuncia por discriminación analiza la existencia de tales elementos.

Debido a la consulta realizada, el análisis a efectuar deberá ser dividido en dos puntos. El primero relacionado a la presencia de símbolos religiosos dentro de los Organismos Públicos, y el segundo relacionado con la

referencia a festividades católicas apostólicas romanas dentro del calendario escolar.

En relación al primer punto, se pone de relieve que la Observación General N° 22 del Comité de los Derechos Humanos manifiesta que el sentido del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos es que "protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos "creencias" y "religión" deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales. Por eso, el Comité ve con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las más recientemente establecidas o las que representan a minorías religiosas que puedan ser objeto de la hostilidad por parte de una comunidad religiosa predominante."

La misma Observación refiere que "el hecho de que una religión se reconozca como religión de Estado o de que se establezca como religión oficial o tradicional, o de que sus adeptos representen la mayoría de la población no tendrá como consecuencia ningún menoscabo del disfrute de cualquiera de los derechos consignados en el Pacto, comprendidos los artículos, ni ninguna discriminación contra los adeptos de otras religiones o los no creyentes. En particular, determinadas medidas que discriminan en contra de estos últimos, como las medidas que sólo permiten el acceso a la función pública de los miembros de la religión predominante o que les conceden privilegios económicos o imponen limitaciones especiales a la práctica de otras creencias, no están en consonancia con la prohibición de discriminación por motivos

de religión o de creencias y con la garantía de igual protección en virtud del artículo 26".

Asimismo, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones<sup>1</sup> expresa que "2.2. A los efectos de la presente Declaración, se entiende por «intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones» toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales."

En el mismo orden de ideas, dicha Declaración establece que la discriminación motivada en la religión es una ofensa a la dignidad humana y es contraria a los principios de la Carta de Naciones Unidas, y que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas tendientes a evitar dichas conductas discriminatorias.

Se debe poner de relieve entonces, que la libertad religiosa es un derecho inherente a la persona humana, relacionado con su esencia y su naturaleza, en virtud de cual nadie puede ser obligado a obrar contra su propia conciencia ni impedido de actuar conforme a ella, tanto en privado como en público.

Si bien la presente solicitud de opinión no hace mención específica sobre a qué símbolos religiosos se refiere, se utilizará en el presente dictamen como ejemplo el caso más habitual, que es el relacionado con la utilización de símbolos pertenecientes a la religión católica apostólica romana.

---

<sup>1</sup> A.G. res. 36/55 - ONU

No obstante, no debe perderse de vista que, si bien se ha utilizado como ejemplo a los símbolos pertenecientes a la religión Católica Apostólica Romana, lo dispuesto en el presente dictamen aplica para símbolos pertenecientes a cualquier religión y/o culto.

Este ejemplo se utiliza ya que dicha religión puede ser considerada mayoritaria en nuestro País, o históricamente lo ha sido, y en muchos casos se ha utilizado como argumento para la colocación de símbolos y/o festividades de dicha religión la relación existente con nuestra historia y cultura.

Asimismo, dentro de dicho orden de ideas, debe destacarse, que si bien el artículo 2 de la Constitución Nacional establece que "El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano.", dicho precepto no implica que la religión católica apostólica romana sea la religión oficial del Estado.

La existencia de dicho artículo debe ser analizada dentro del contexto histórico de la República Argentina. Al promulgar la Constitución Nacional en el año 1853, el Estado Argentino fue concebido originariamente con una clara orientación confesional. No obstante, mediante decisiones del mismo Estado, dicha postura fue cambiando hasta arribar a la existencia actual de un Estado que debe ser laico.

Dicho cambio puede verse en numerosos hechos concretos tales como: La creación del Registro Civil, la Ley de Matrimonios Civiles, la Ley de Educación Común, la Ley de Divorcio Vincular, la Ley de Salud Sexual y Procreación responsable, la Ley de Matrimonio Igualitario, la creación de un registro de cultos No católicos, entre otros. Todas cuestiones antes reservadas a la Iglesia Católica Apostólica Romana en Argentina.

Por otro lado, no debe olvidarse que el mantenimiento del mentado artículo se debe a una decisión de índole política, en la cual los participantes del Pacto de Olivos decidieron no realizar cambios a la primer parte de la Constitución más por diferencias y opiniones cruzadas, que por la verdadera vigencia de los principios establecidos en dicha parte.

Otro aspecto relevante en relación al cambio de postura del Estado en relación a la religión se ve en la incorporación de numerosos Tratados de Derechos Humanos mediante el Artículo 75 inc. 22, en los cuales se consagra el derecho a la libertad de religión y la obligación de no discriminar con motivo de la religión de la persona.

Asimismo, analizando el significado de "sostenimiento" de un culto por parte de un Estado, este Instituto tiene dicho que *"la doctrina y la jurisprudencia se han inclinado mayoritariamente a considerar esa acción estatal de sostener un culto como asociada exclusivamente al aspecto económico del término. Dicho de otro modo: el Estado Argentino colabora económicamente de un modo principal para que el culto Católico se afirme y desarrolle en su territorio.*

*(...) Ahora bien, esta es una interpretación que tiñe de neutralidad, aún sin intención, una realidad que implica una serie de conductas y significados positivos respecto a la relación entre catolicismo y Estado. Siguiendo a Bidart Campos<sup>2</sup>, esta Asesoría Letrada considera que el contenido del Art. 2º de la Constitución supone y representa algún lazo más entre la religión Católica y el Estado Argentino que una relación comercial o meramente de financiación.*

---

<sup>2</sup> Cfr. Plan Nacional contra la Discriminación, Boletín Oficial 30747, 2005, Págs. 137 y ss.



En este sentido, el gesto de sostenimiento de un culto determinado presume un lazo moral o principista por el cual esa religión y no ninguna otra es avalada por el Estado.

(...) Por tanto, el Estado Argentino, al sostener el culto católico, legitima directa o indirectamente sus valores, dogmas, festividades, etc. La pretensión ya aludida implícitamente en la cita anterior de que el Estado considere las manifestaciones de sesgo católico (por ejemplo, la colocación de símbolos religiosos en edificios públicos) como algo neutral o despojado de su carga religiosa, no cuenta con sustento toda vez que eso implicaría la efectiva desinvestidura de los símbolos religiosos de aquello que constituye su propia esencia y también la construcción de un significado o sentido para esos símbolos que notoriamente permanecen en una abstracción indefinida."<sup>3</sup>

Entonces, en relación a la cuestión planteada sobre la presencia de símbolos religiosos en el ámbito de Organismos Públicos, el Estado no podría sostener que los mismos no tienen carga religiosa alguna, toda vez que los mismos guardan específica relación con la religión en sí.

En palabras de Saba: "Estos intentos interpretativos de la práctica estatal de desplegar símbolos religiosos [como] expresiones de una cierta identidad nacional, podrían ser más verosímiles sino fuera porque esa práctica está acompañada también de un contexto en el que las normas y las políticas específicas se apoyan en la misma creencia religiosas que los símbolos expresan"<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Dictamen INADI N° 448/2013

<sup>4</sup> Saba, R., *Laicidad y símbolos religiosos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, págs. 23.

Colocarlos en espacios de carácter público implica una clara actitud del Estado de avalar el dogma de la religión a la cual pertenezcan, pudiendo generar así un temor de la persona que no profesa dicho culto de que el Estado no sea imparcial en su actuar hacia la misma, violando así el principio de Igualdad mencionado *ut supra*.

Por ende, es necesario considerar también la dimensión subjetiva existente en esta problemática. Una institución estatal, más allá de la legalidad que pueda constituir la, se legitima también a un nivel subjetivo, es decir: a partir de la confianza en las decisiones que toma por parte de aquellos que son afectados por ellas.

Es justamente esta legitimidad subjetiva la que esta Asesoría Letrada considera que puede verse afectada desde que un estado considerado laico permite que se exhiban en lugares donde se ejerce de diversos modos el Poder Público (tribunales judiciales, instituciones educativas, dependencias policiales) imágenes o símbolos religiosos, lo que compromete de algún modo a esas instituciones y a sus agentes con esa religión y acerca "peligrosamente a la adopción de una 'Religión de Estado'"<sup>5</sup>

El reconocimiento actual de un Estado laico y heterogéneo, basado en el reconocimiento de la igualdad de las personas hace que sea imposible permitir que el Estado continúe manteniendo el uso de símbolos religiosos en los espacios públicos.

Finalmente, es muy relevante remarcar que la objeción sobre la exhibición de imágenes religiosas en edificios públicos no implica de ningún modo minimizar la

---

<sup>5</sup> Opinión del Ministro Petracchi en la Causa N° 12.781/03 - Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo

importancia de la religión católica y/o de cualquier otra religión o culto, ni menoscabar los derechos de los que profesan dicho culto y/o religión.

Es indudable que existen muchos lugares destinados exclusivamente a rendir culto a las deidades y que, de este modo, la prohibición de colocar símbolos religiosos en edificios públicos y en lugares visibles de esos edificios, no afectaría en modo alguno a las personas que profesan una religión, mientras que permitiría a las personas que no la profesan no sentirse condicionados frente a las instituciones.

Por otro lado, en referencia a la consulta realizada con relación a la presencia en el calendario escolar de sendos homenajes y festejos sobre santos de la Iglesia Católica corresponde realizar un análisis diferente.

Debe destacarse que los calendarios escolares son confeccionados en virtud de la Res. 165/11 del Consejo Federal de Educación. Asimismo, de acuerdo a la Res. 2361 de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza, el calendario escolar "es una herramienta de planeamiento y orientación del trabajo anual para los distintos niveles y modalidades del Sistema Educativo Provincial".

Resulta claro que la existencia de un calendario escolar tiene una utilidad práctica, que es la de fijar un cronograma de clases, incluyendo los días feriados en los cuales no se deberá asistir a las mismas, y completar así el objetivo de cumplir con 180 días de clases de acuerdo a la Ley 25.864.

La Res. 2361 de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza establece el calendario escolar para el año 2015. En su Anexo I fija los siguientes feriados, en concordancia con lo dispuesto por el calendario fijado por el

Ministerio del Interior de la Nación, por las leyes nacionales y las leyes Provinciales:

Feriados nacionales:

Inamovibles

- 1° de enero: Año Nuevo
- 16 y 17 de febrero: lunes y Martes de Carnaval.
- 23 de marzo: feriado puente turístico
- 24 de marzo: Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia.
- 2 de abril: Día del Veterano y de los Caídos en la Guerra de Malvinas.
- 3 de abril: Viernes Santo
- 1° de mayo: Día del Trabajo.
- 25 de mayo: Día de la Revolución de Mayo.
- 20 de junio: Paso a la inmortalidad del General Manuel Belgrano.
- 9 de julio: Día de la Independencia.
- 7 de diciembre: feriado puente turístico
- 8 de diciembre: Día de la inmaculada Concepción de María.
- 25 de diciembre: Navidad Trasladables
- 17 de agosto (se mantiene) -Paso a la inmortalidad del General José de San Martín.

- 12 de octubre (se mantiene): Día del Respeto a la Diversidad Cultural.

- 20 de noviembre pasa al 23 de noviembre: Día de la Soberanía Nacional.

Feriados provinciales:

- 25 de julio: Patrón Santiago- Ley N° 4.081

Días no laborables:

- "para todos los habitantes de la Nación Argentina que profesen la religión judía los días del Año Nuevo Judío (Rosh Hashana), DOS (2) días, el Día del Perdón (Iom Kipur), UN (1) día, y de la Pascua Judía (Pesaj) los DOS (2) primeros días y los DOS (2) Últimos días"

- para todos los habitantes de la Nación Argentina que profesen la religión islámica, el día del Año Nuevo Musulmán (Hegira), el día posterior a la culminación del ayuno (Id Al-Fitr); y el día de la Fiesta del Sacrificio (Id AlAdha).

- La Ley N° 26.199 dictada en conmemoración del genocidio sufrido por el pueblo armenio, determina que "los empleados y funcionarios de organismos públicos y los alumnos de origen armenio quedan autorizados a disponer libremente de los días 24 de abril de todos los años para poder asistir y participar de las actividades que se realicen en conmemoración de la tragedia que afecto a su comunidad."

Se destaca que no se observa en el calendario mencionado, alguna celebración relacionada con la "Asunción de la Virgen", no obstante, sí se observa que existe una conmemoración por el "Día de la Virgen del Carmen de Cuyo", y

que el "Día de la Inmaculada Concepción de María" es considerado feriado Nacional.

Tal como se observa, la mención al festejo al "Patrono Santiago Apóstol" y al "Día de la Inmaculada Concepción de María" se realiza dentro de un marco informativo, por medio del cual las personas interesadas toman conocimiento de que dichos días no se dictarán clases. Lo mismo ocurre para personas de otras religiones, que tienen la posibilidad de no concurrir a clases los días en que se realicen celebraciones relacionadas con la religión que profesan.

Entonces, no existiría conducta discriminatoria cuando los festejos se encuentran mencionados con el fin de brindar información referente al no dictado de clases. Diferente sería si en el calendario se encontraran mencionadas celebraciones o festejos relacionados a una religión sin más finalidad que su sola mención, y sin afectar el calendario de clases.

Asimismo, cabe destacar que en el caso puntual de la Provincia de Mendoza, en el Anexo I, Punto 9, Forma 2 de la Res. 2361 mencionada *ut supra* se observa que existen ciertas fechas que deben ser conmemoradas mediante el dictado de clases alusivas y actividades relacionadas con la festividad, e incluye como festividades a los festejos por el "Día del Patrono Santiago" y "Día de la Virgen de Carmen de Cuyo", ambos Santos vinculados, según la misma Resolución, con aspectos culturales de la Provincia. No obstante, la misma resolución aclara que en caso de que alguien prefiera abstenerse de participar, puede hacerlo.

Con respecto al punto anterior, se destaca que si bien se le da a la persona la opción de abstenerse de

participar en las celebraciones, dicha medida tiene un carácter exclusivo toda vez que el espacio temporario utilizado es durante el ciclo de clases ordinario, debiendo perder ese espacio la persona que no profese dicho culto o prefiera no participar.

Tal como se ha indicado, el derecho a la libertad de religión es inherente a la persona, no obstante, la imposición de una clase orientada a una religión en una clase de carácter ordinaria, pública y laica sí resultaría una conducta discriminatoria, puesto que excluye de dicho espacio a todo aquel que no profese el culto o que, por sus creencias, prefiera no participar. Dichas clases deberían ser dictadas en horarios extraordinarios de clase, reservados a tal fin.

#### **IV. CONCLUSIÓN.**

Por los motivos expuestos, esta asesoría letrada considera que la colocación de imágenes o símbolos religiosos en edificios públicos, pertenecientes a Organismos del Estado Nacional y/o Provincial, además de innecesaria, constituye una conducta que se encuadra en los términos de la Ley N° 23.592, normas concordantes y complementarias precedentemente citadas, como conducta discriminatoria.

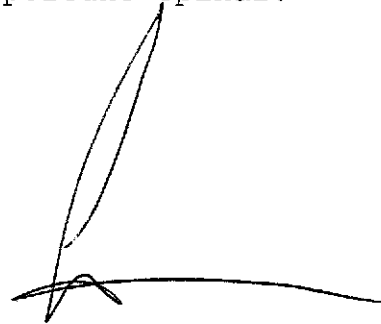
Asimismo, la mención de feriados relacionados con algún culto y/o religión en los calendarios escolares, con fin informativo no resulta una conducta discriminatoria en los términos de la Ley N° 23.592. No obstante, la realización de actividades vinculadas con un culto y/o religión dentro del espacio ordinario del cronograma de clases, sí resultaría una

conducta encuadrable en los términos de la Ley mencionada precedentemente.

Consecuentemente, se recomienda desde esta Asesoría el retiro de las imágenes aludidas de aquellos edificios en los que el Estado ejerza alguno de sus poderes, no como consecuencia de un juicio de valor de este Organismo sobre la Religión Católica sino para materializar el carácter secular del Estado como forma de asegurar su imparcialidad ante todos los habitantes del territorio nacional.

Asimismo, en lo que respecta al calendario escolar, esta Asesoría recomienda que los espacios temporarios reservados a festividades religiosas sean llevados a cabo en espacios extraordinarios generados a tal fin, y no dentro de la currícula ordinaria, a fin de evitar exclusiones innecesarias de las personas que no profesen dicho culto, y/o por sus creencias, prefieran no participar.

Es todo cuanto considero oportuno opinar.



**Ma. Constanza Walter**

**Asesora Legal**

Vo. Bo., elévese al Sr. Interventor para su consideración.

Fecha: 16 OCT 2015



**Dr. Julián Díaz Bardelli**  
Director de Asistencia a la Víctima





**INADI**

Instituto Nacional contra la Discriminación,  
la Xenofobia y el Racismo.  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ref. Expte ACTU-S04:0091645/2014

BUENOS AIRES, 16 OCT 2015

VISTO el dictamen que antecede recaído en el Expte ACTU-S04: 0091645/2014, solicitud de opinión efectuada por Encuentro Laicista de Mendoza, que se comparte en lo sustancial, NOTIFIQUESE a las partes y al Consejo Federal de Educación, y a la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza y ARCHIVESE.

  
**PEDRO MOURATIAN**  
**INTERVENTOR**  
**INADI**

