



**INADI**

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

DICTAMEN N° 448-13

BUENOS AIRES, 02 SEP 2013

Llega a esta asesoría legal el expediente S04:92285/2012 iniciado por Mauro LIRUSSI contra 45 INSTITUCIONES PÚBLICAS, con el objeto de que se determine si los hechos denunciados encuadran dentro de las previsiones de la Ley 23.592, normas concordantes y complementarias.

**I.- DESCRIPCIÓN DEL CASO.**

Se presenta el denunciante y manifiesta que un conjunto de edificios públicos, considerados jurídicamente como laicos, exponen símbolos religiosos católicos y con eso se atenta contra el principio constitucional de la libertad de culto.

Asimismo, el Sr. Lirussi agrega que ya había realizado una denuncia similar en nuestro Organismo en Octubre del año 2009 y que el dictamen resultante consideró a la conducta de exponer símbolos de una religión determinada en un edificio público como discriminatoria (a fs. 19).

A fs. 2/48 figuran fotografías de los símbolos aludidos en los edificios denunciados; a fs. 49 copia de la denuncia efectuada ante el INADI en Octubre de 2009 por el

Sr. Lirussi; a fs. 50/58 copia fiel del Dictamen producido por el Organismo en ocasión de la denuncia ya referida; a fs. 60/75 copias de las notificaciones recibidas por el personal de los edificios señalados.

En estas condiciones, pasan las actuaciones para su dictamen.

## 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 DEL CASO.

En primer lugar cabe precisar el **marco legal** en el que habrá de encuadrarse el presente dictamen.

En este sentido, debemos citar el artículo 1° de la ley 23.592, el cual establece lo siguiente: "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."

Por otro lado, mencionamos que desde el 5 de septiembre de 1984 el Estado Argentino se encuentra obligado internacionalmente a respetar y garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación en virtud del depósito del instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece en su artículo 24 que: "*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*". La misma Convención, y esto es de suma importancia para el presente caso, establece en su art. 13, inc. 5° que estará prohibida por la ley "toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional"

Es dable recordar que dichos instrumentos internacionales gozan, además de su valor vinculante como tratados internacionales, de jerarquía constitucional merced a lo dispuesto por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, luego de la reforma constitucional del año 1994. En la misma Carta Magna - en su Art. 16 -

la que reconoce de forma indubitable el derecho a la igualdad.

El Art. 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe al respecto: "Libertad de Conciencia y de Religión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. 2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias. 3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescriptas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. 4. Los padres y, en su caso, los tutores tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos expresa en su artículo 18:

"Artículo 18

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección."

En relación con el sentido del artículo anterior, la Observación General N° 22 del Comité de los Derechos Humanos manifiesta que dicho artículo "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".

La Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones establece también que "Nadie será objeto de coacción que pueda menoscabar su libertad de tener una religión o convicciones de su elección".

La normativa repasada tiene en nuestro país, a su vez, su más alta expresión en la Constitución Nacional. El Art. 2, en este sentido, consagra que "El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano.", mientras que el 14 incluye entre los derechos de las personas el de profesar libremente su culto.

En cuanto al **análisis concreto** del caso, esta Asesoría opina que resulta oportuno comenzar por establecer la particular relación entre la religión y el Estado en nuestro país.

Tomando como punto de partida la organización nacional acaecida hacia 1852 y la Constitución Nacional sancionada un año después, puede observarse que la relación entre la religión y el Estado implica una considerable complejidad.

El Art. 2 de la Constitución, que aún rige, declara que "El gobierno federal sostiene el culto apostólico romano". El evidente laconismo de los convencionales origina varios problemas interpretativos.

En primer lugar, la inteligencia que pueda hacerse sobre el significado de "sostenimiento" de un culto por parte de un Estado. En este sentido, 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 religión entre catolicismo y Estado. Siguiendo a Bidart Campos<sup>1</sup>, esta Asesoría Letrada considera que el contenido del Art. 2° 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.

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. A esto habría que sumar, ciertamente, el aspecto cuantitativo, teniendo en cuenta que la gran mayoría de los habitantes del país profesan la religión católica.

Por supuesto, esta Asesoría no cree que los valores de un pueblo y sus libertades de elección puedan ser definidos de acuerdo a cantidades o estadísticas, pero resulta innegable que representa un aspecto central no únicamente para que un Estado defina su postura al respecto sino que, aún más, instala una carga semántica decisiva respecto al caso concreto que nos ocupa: la colocación de símbolos religiosos en edificios públicos y el sentido que ese acto genera, tanto a nivel objetivo

---

<sup>1</sup> Cfr. *Plan Nacional contra la Discriminación*, Boletín Oficial 30747, 2005, Págs. 137 y ss.

como subjetivo. En este sentido, Roberto Saba opina que "(...)en sociedades mayoritariamente católicas, en las que los creyentes de esa fe veneran los símbolos que despliega el Estado en sus espacios, y en las que diversas normas de derecho público y privado expresan creencias de esa misma religión, sostener que el significado de esos símbolos no es religioso, resulta una tesis inaceptable"<sup>2</sup>.

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 des-investidura 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.

Existe al respecto una cuantiosa jurisprudencia<sup>3</sup> que intenta sustraer la religiosidad a los símbolos para justificar que su exhibición en edificios públicos no represente una toma de posición del Estado respecto a la religión. Esta postura será analizada más profundamente en las páginas siguientes. Asimismo, otra parte de la doctrina y jurisprudencia - en especial latinoamericana - asocia la colosal influencia

---

<sup>2</sup> Saba, R., *Laicidad y símbolos religiosos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, págs. 23-24

<sup>3</sup> Cfr. Saba, R., *Laicidad y símbolos religiosos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, págs. 18 y ss.



de la religión católica en la cultura de las sociedades nacionales a punto tal de homologar *catolicismo* con *ser nacional*<sup>4</sup>, a partir de lo cual objetar la mera exposición de un símbolo religioso se transforma en atentar contra la esencia nacional.

En opinión de esta Asesoría este tipo de argumento no sólo es débil desde lo propiamente argumentativo<sup>5</sup> sino que coloca a la religión al nivel de otros elementos (históricos, ideológicos, etc.) cuando en verdad una homologación de ese tipo es falaz. 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>6</sup>

La posición del Estado Argentino en relación con la religión, sin que *a priori* esto represente en sí mismo algo beneficioso o nocivo, en este sentido, se explica desde la Organización del País bajo las formas típicas del Estado Moderno y en su documento principal: La Constitución Nacional.

---

<sup>4</sup> Ver en especial el caso de Perú en este sentido; el art. 50 de la Constitución de dicho país vecino declara lo siguiente: "Dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la iglesia católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración".

<sup>5</sup> Las batallas y las armas también formaron el ser nacional y no por eso sería legítimo exponer fusiles y bayonetas en los edificios públicos; la sangre de los muertos que construyeron las independencias latinoamericanas es mucho más importante que cualquier religión y sin embargo no suelen regarse de sangre los edificios públicos para expresar la adoración por algo que constituye el ser de tal nacionalidad.

<sup>6</sup> Saba, R., *Laicidad y símbolos religiosos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, págs. 23.

La breve expresión del Art. 2º, nuevamente con Bidart Campos, remite a un Estado *secular*, que a diferencia de uno *sacro* (que adopta una religión oficial y que basa la totalidad de sus políticas de acuerdo a los dogmas de la religión aludida) o de uno *laico* (que no adopta religión alguna ni otorga privilegio a ninguna en particular), concede a una religión - en este caso la Católica Apostólica Romana - un status determinado y un conjunto de privilegios sin que esto se traduzca, al menos teóricamente, en una supremacía de esa religión sobre las demás.

Hay que tener presente que en la Constitución Nacional se invoca al Dios Católico también en el preámbulo y en el Artículo 19. Asimismo, la Iglesia Católica es la única reconocida por el Derecho Civil como persona jurídica de carácter público.

En este punto aparece otro problema, estrechamente relacionado con el anterior y que consiste en la vinculación del repasado Art. 2º de la Constitución Nacional con su Art. 14, en el cual se permite a todos los habitantes, entre otros derechos "profesar libremente su culto".

Si, tal como se dijo, la posición del Estado Argentino respecto a la religión católica excede el mero sostenimiento económico para establecer imbricaciones culturales y éticas<sup>7</sup>, lo siguiente que hay que analizar

---

<sup>7</sup> Resulta innegable la relación directa entre la organización del Estado Nacional y los **valores** de la religión católica; es importante destacarlo porque más allá de las diferentes medidas y posturas de tipo laicicistas que se puedan haber tomado en diversas generaciones gobernantes, más allá incluso de las leyes sancionadas que contrarían aspectos centrales del culto católico, las actividades del estado están organizadas de acuerdo a valores básicos compartidos con el judeo-cristianismo. Las nociones éticas de lo bueno, lo malo, castigo, perdón, misericordia, justicia, entre tantas otras que justificarían

es el efecto que estas imbricaciones pueden provocar en las personas que profesan otra religión y que encuentran en edificios públicos símbolos que aluden a la religión mayoritaria.

Como ya se dijo, una de las formas de justificación que se ha propuesto desde el mismo Estado para la exhibición de símbolos religiosos católicos en edificios y lugares públicos consiste en "retirar" de esos símbolos una carga religiosa tal que pudiera tomarse como una amenaza contra la parcialidad del Estado frente a los diferentes cultos. De este modo, se ha llegado a justificar que un crucifijo en un tribunal público no haría referencia explícita a la crucifixión de Jesucristo sino a un símbolo de suprema justicia con aceptación universal<sup>8</sup>.

Esto representa en principio una suerte de "pase de magia" por el cual de repente un objeto físico que materializa habitualmente una creencia determinada (con valores y predicamentos igual de determinados) deja de materializarla para pasar a representar otro valor, que jamás es explicitado en tanto tal y que, de serlo, conlleva a una enfática identificación entre esos valores religiosos determinados y valores presuntamente universales.

En cualquier caso, estos argumentos tienden a reducir o eliminar los efectos que estos símbolos pueden provocar en la subjetividad de las personas que profesan esa fe y, particularmente, en aquellas que no la profesan.

---

un tratado específico al respecto, son claras derivaciones de la moral judeo-cristiana.

<sup>8</sup> Cfr. Saba, R., *Laicidad y símbolos religiosos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, págs. 19 y ss.

Aquí emerge quizás el problema central de todo el análisis: la garantía de igualdad que un Estado Laico debe proporcionar a todos sus habitantes respecto a todas las esferas de intervención del propio Estado.

Para objetar la exhibición de símbolos religiosos en edificios públicos se debería comprobar un daño o menoscabo en los derechos de las personas que no profesan la religión referida.

Por supuesto, comprobar en forma objetiva el accionar desigual de alguna institución estatal a través de sus agentes y funcionarios en virtud de la religión de una persona es algo prácticamente imposible y que además caería necesariamente en un nivel casuístico. Esto además incluiría una distinción pormenorizada de los diferentes espacios públicos en los que estos símbolos se exhiben y las particularidades que aquellos acarrearían en cada citación concreta, trabajo que excede el marco de este escrito.

Ahora bien, es imprescindible tener en cuenta la dimensión subjetiva 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 precisamente esta legitimidad subjetiva la que esta Asesoría Letrada considera afectada desde que un estado considerado laico permite que se exhiban en lugares donde se ejerce de diversos modos el Poder (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>9</sup>.

Por último, es muy relevante remarcar que la objeción sobre la exhibición de imágenes religiosas en edificios públicos no implica de ningún modo minimizar la importancia de la religión católica o menoscabar los derechos que los que profesan dicho culto.

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 de fe católica, mientras que permitiría a las personas que no profesan esa religión no sentirse condicionados frente a las instituciones.

#### IV.- CONCLUSIÓN.


Por los motivos expuestos, y teniendo especialmente en cuenta la abundancia de lugares dispuestos para profesar la fe católica en nuestro país, el status legal secular de nuestro Estado y la afectación de la dimensión subjetiva en las personas que no profesan la religión mayoritaria, esta asesoría letrada considera que la colocación de imágenes o símbolos religiosos en edificios públicos, pertenecientes a Organismos del Estado, 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.

---

<sup>9</sup> Opinión del Ministro Petracchi en la Causa N° 12.781/03 - Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo

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.

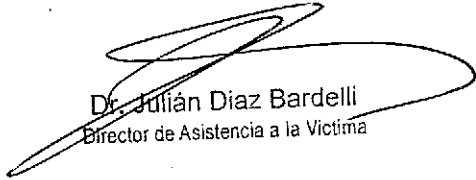
Es todo cuanto considero oportuno opinar.



**Emiliano Marilungo**  
**Asesor Legal**

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

Fecha: **02 SEP 2013**



**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. ACTU S04:0092285/2012

BUENOS AIRES, 02 SEP 2013

VISTO, el dictamen que antecede recaído en el expediente S04:0092285/2012,  
denuncia presentada por el Sr. Mauro LIRUSSI, que se comparte en lo sustancial,  
NOTIFIQUESE y ARCHIVESE.

PEDRO MARCELO MOURATIAN  
INTERVENTOR

