

actualidad JURÍDICA

Nº 19 • septiembre-octubre de 2007 • año III

Contenido

- **Reseña** 2
 - Un personaje inolvidable
- **Galería de Hombres Ilustres** 3
 - Carlos Manuel Larrea
Xavier Villafra Argüello
- **Derecho y Sociedad** 5
 - ¿Socialismo o individualismo social?
Mauricio Troya Mena
- **Informe Especial** 6
 - El Modus Vivendi en el contexto del ordenamiento jurídico ecuatoriano
Jaime Baquero de la Calle
- **Columnista invitado** 10
 - Doctrina y jurisprudencia acerca de la transacción en materia laboral
Héctor Luis Miranda Vargas
- **Opinión** 11
 - ¿Es aplicable el Decreto Ejecutivo 610 a las entidades religiosas?
Jaime Baquero de la Calle
- **Sumario de Reformas** 14
- **Jurisprudencia** 15

Editorial

El Modus Vivendi

En 1862, el Ecuador suscribió el primer Concordato con la Santa Sede, estableciendo un régimen de estrecha colaboración de ambas potestades en un plano de armonía constructiva. El Concordato sirvió de base jurídica para el gran incremento de la educación —propugnado sobre todo por Gabriel García Moreno—, de las misiones, de la obra civilizadora de la Iglesia en los medios campesinos e indígenas, etc.

En los Gobiernos de finales del siglo XIX y principios del XX, se dictaron varias leyes que significaron la ruptura del solemne pacto internacional. La tirantez de la situación culminó con el rompimiento de las relaciones diplomáticas con el Vaticano y con una persecución religiosa que se manifestó sobre todo en materia de educación, de libertad de culto público, de prohibición de celebrar libremente los sacramentos, de nombrar libremente los prelados y de privación de bienes eclesiásticos.

Hasta que en 1937, mientras era Jefe Supremo Federico Páez, fue cuando se suscribió el Modus Vivendi. Con este Acuerdo Internacional se restablecieron las relaciones entre la Iglesia y el Estado y se pusieron las bases mínimas para una convivencia pacífica, dentro de un ambiente de libertad y mutuo respeto; se aseguró a la Iglesia su autonomía y capacidad de obrar a su arbitrio en las materias de su propia competencia, y se determinó las materias en las que han de colaborar ambas potestades para el bien común de la sociedad, como es el caso de las misiones, de la acción a favor de los indígenas, etc.

El Modus Vivendi fue aprobado por la siguiente Asamblea Nacional Constituyente. Su plena vigencia se afianzó en los años sucesivos con las siguientes Constituciones, desde la de 1945 hasta la de 1998, todas las cuales respetaron y concordaron con los principios de este solemne documento.

En este número hemos querido dedicar un espacio para que la comunidad conozca este instrumento, vigente ya 70 años, y tan importante para la Nación porque rige en nuestros días las relaciones Iglesia - Estado.



CORPORACIÓN
DE ESTUDIOS Y
PUBLICACIONES



¿Es aplicable el Decreto Ejecutivo 610 a las entidades religiosas?

Jaime Baquero de la Calle*

I. La norma positiva.

1. **Objeto.**- El Decreto Ejecutivo 610¹ tiene como finalidad la reforma del Reglamento para la aprobación, control y extinción de personas jurídicas de derecho privado, con finalidad social y sin fines de lucro, que se constituyan al amparo de lo dispuesto en el Título XXIX del Libro I del Código Civil, o Decreto Ejecutivo 3054².
2. **Motivos.**- En los considerandos del Decreto Ejecutivo 610 se menciona la necesidad de unificar la normativa relacionada con la aprobación, control y extinción de las personas jurídicas sujetas al Código Civil y a leyes especiales³, tomando en cuenta la existencia de múltiples organizaciones no gubernamentales (ONGs) previstas tanto en el Código Civil como en varias leyes especiales⁴.
3. **Materias que sufren reforma.**- Son reformados:
 - a) En primer lugar, la denominación del mencionado Decreto Ejecutivo 3054, que pasa a llamarse: *Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales*⁵.
 - b) Se suprime, del Decreto 3054:
 - i. La mención: *Título XXIX del Libro I del, referida al Código Civil*⁶.
 - ii. El inciso segundo, cuyo tenor literal dice: *Aquellas asociaciones que en virtud de lo dispuesto en leyes especiales tuvieron un procedimiento especial de constitución, no se sujetarán a este reglamento*⁷.
4. **Agregación.**- Al mencionado Decreto se le agrega un Capítulo titulado: *Organizaciones sujetas a leyes especiales*, del que forma parte el nuevo artículo 25 del reformado Decreto 3054, que determina: *Los requisitos para la aprobación de los estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de los socios y directivas de las organizaciones previstas por leyes especiales, serán los mismos que se exigen para las corporaciones y fundaciones*⁸.

II. Interpretación del Decreto Ejecutivo 610 a la luz de la legislación ecuatoriana y de la doctrina nacional e internacional.

El Ecuador, al igual que múltiples países del mundo, rige las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas por el principio de laicidad⁹. Según este principio, el Estado no se inmiscuye en asuntos religiosos, porque no son de su competencia¹⁰. Al mismo tiempo, las diferentes entidades religiosas, sean de la confesión que fuesen, respetan el orden jurídico estatal, dejando a la Cosa Pública la organización y buen gobierno de la Nación¹¹. Este principio es respetuoso, como consecuencia del Estado de Derecho, de la libertad que gozan

El Reglamento de Cultos otorga al Ministro de Gobierno cierta capacidad discrecional, a la hora de calificar a un grupo religioso como tal

los ciudadanos en todo lo que tiene relación con el pensamiento, la conciencia y la religión¹², tanto privada como públicamente, de forma individual o colectiva, siempre en el marco de la ley, la moral y las buenas costumbres¹³. El fundamento último de este derecho humano es la persona misma¹⁴. Son antropológicamente innegables las manifestaciones religiosas del actuar humano, en todo lugar y tiempo¹⁵; tales comportamientos han sido reconocidos y garantizados en varios documentos internacionales¹⁶, sin ir en detrimento de aquellos que se abstienen de los mismos, amparados en las mismas normas¹⁷. El Estado que se sustenta en el principio de laicidad también procura garantizar el libre ejercicio de los derechos religiosos, a la vez que se reconoce incompetente en materia de religión. Determina, pues, la existencia de tales derechos, en la parte dogmática de sus Constituciones¹⁸, y elabora Derecho sobre la base de unas mínimas garantías para su correcto ejercicio, a través de cierta legislación *ad hoc*.

Una de las aplicaciones más claras del principio de laicidad tiene relación con el fenómeno religioso en su vertiente colectiva. La no intromisión del Estado en materia religiosa ha decantado, aquí y en tantas naciones, en una serie de normas que procuran garantizar el libre ejercicio de la religión de los grupos confesionales: no pretende la autoridad estatal constituir tales organizaciones, porque su constitución se realiza en un nivel que es completamente ajeno a sus competencias: el religioso¹⁹. El Estado, pues, se limita a **regular** el ejercicio de la personalidad jurídica de dichas entidades²⁰, otorgando a la sociedad un mínimo de elementos que avalen el orden público y el bien común. Sería un desorden a todas luces inconstitucional y condenable frente a la comunidad internacional, que el Estado pretendiese ir más allá.

Es por esto que la legislación ecuatoriana relativa al reconocimiento de la personalidad jurídica de los entes religiosos, en ningún momento utiliza términos como **establecer**, presente en el artículo 584 del Código Civil para referirse a las corporaciones y fundaciones; **aprobar**, utilizado en la misma norma; o peor aún, **constituir**, tal como menciona el reformado Decreto 3054, con respecto a las corporaciones y fundaciones del mismo Código Civil. Como bien explica la reconocida doctrina ecuatoriana, la

* Profesor de la Universidad de los Hemisferios, derecho@uhemisferios.edu.ec

"aprobación" no es un simple término que puede usarse o puede no usarse, no es una palabra que se la puede utilizar arbitrariamente. En materias técnicas los términos tienen que usarse "técnicamente" porque cada uno tiene su significado propio²¹. En materia jurídica y, especialmente, en lo referente a la personalidad jurídica el término "aprobación" es un término "técnico" (...) En materia de derecho no puede, pues, utilizarse la palabra "aprobación" arbitrariamente²². Es por esto que, tanto en el *Modus Vivendi* celebrado entre el Ecuador y la Santa Sede²³, como en el Decreto Supremo 212²⁴ y en el Reglamento de Cultos Religiosos²⁵, jamás se menciona, ni siquiera de manera tácita, que la función del Estado sea la de aprobar una entidad religiosa, menos aún -a nadie se le ocurriría pensarlo- constituir la o establecerla. El Estado desempeña su papel de manera oportuna reconociendo²⁶ una personalidad jurídica previamente existente: no va más allá, porque no es su función. Es conatural a todo grupo religioso establecer sus propias normas de organización, autogobierno y tratamiento del personal que forma parte de la entidad en cuestión²⁷. La autoridad civil se hará cargo, como es lógico, de un mínimo de datos que hagan cognoscible al ente confesional y perseguible en justicia, en caso de ser necesario, al representante legal de un grupo religioso²⁸.

Es por esto que a la hora de estudiar el alcance de las reformas al Decreto 3054, parezca por demás obvio que el Decreto 610 no resulte aplicable a las entidades religiosas²⁹, al mencionar que la función de la autoridad administrativa consiste en **aprobar, reformar**, etc., los estatutos de personas jurídicas concretas³⁰. Resulta absurdo el solo hecho de imaginar que el Ministro de Gobierno solicite, por ejemplo, a un monasterio de clausura o a un grupo hinduista que desea establecerse en el Ecuador, su estatuto organizativo para ser aprobado: horas que dedican a la oración o al ayuno, régimen de vida espiritual, disciplina de vida comunitaria, etc. Más absurdo aún sería que pretenda reformarlo o codificarlo³¹: todas ellas son facultades otorgadas a la autoridad estatal por el Decreto 610 sobre entidades organizativas que, desde luego, no pueden ser las religiosas. Tanto el Decreto Supremo 212 como el Reglamento de Cultos, solicitan a los grupos religiosos únicamente información relativa a la organización del gobierno y administración de bienes³², que debe ser puesta a conocimiento del Ministro de Gobierno, quien se encarga de reconocer³³, de la mano de peritos en algunos casos, la existencia o inexistencia del grupo religioso y, si procede, cumplir o hacer cumplir los demás requisitos procedimentales. Otorgarle al Estado funciones que vayan más allá de las determinadas por el Decreto Supremo 212 y su Reglamento, como se pretendería al pensar que el Decreto 3054 tiene alcance sobre estas normas, sería caer nuevamente en una superada versión confesional del Estado, al modo de Irán u otros países claramente confesionales, donde las normas religiosas pasan por el tamiz de la autoridad civil para entrar en vigor. El solo hecho de pensarlo repugna al sentido común y a la concepción laica de la mentalidad occidental, de la que formamos parte, después de tan acertadas evoluciones normativas, sin desmerecer, desde luego, a otras culturas y formas de pensar.

A pesar de lo dicho hasta ahora, puede sin embargo presentarse alguna duda a la hora de revisar el tenor literal del Decreto 3054, cuando éste determina que su alcance no se

limita a las corporaciones y fundaciones del Código Civil, sino también a aquellas previstas en las leyes especiales³⁴. Es más, la duda puede acrecentarse, toda vez que el Decreto 610 ha suprimido del Decreto 3054, como se ha mencionado al principio, la mención del mismo a la no sujeción al Reglamento de aquellas asociaciones que en virtud de lo dispuesto en leyes especiales tuvieran un procedimiento especial de constitución³⁵. Esta segunda parte resulta menos problemática, pues en ella, una vez más, se hace referencia a la **constitución** de asociaciones, permitiendo entender que, a la hora de plantear esta exclusión, se pensaba en personas jurídicas especiales que requieren un proceso **constitutivo** por parte del Estado, cosa que, como ha explicado abundantemente la legislación, la doctrina y la praxis nacional e internacional, no corresponde a las entidades religiosas.

Con respecto a la mención que se hace en el Decreto 610 sobre el alcance del mismo, que abarca también aquellas entidades previstas en leyes especiales, es importante considerar, en primer lugar, la pluralidad de tales leyes, que han dado origen a múltiples asociaciones distintas de las amparadas por la normativa del Código Civil. La interpretación de este texto debe hacerse a la luz del mismo considerando segundo del Decreto, donde se menciona la existencia de organizaciones no gubernamentales (ONGs), *originadas en leyes especiales*. Es un hecho evidente que en los últimos años han proliferado en todo el mundo -el Ecuador no es una excepción- este tipo de asociaciones, con los fines más diversos: culturales, deportivos, recreacionales, artísticos, con ideales como la conservación de la naturaleza, la integración de las etnias, la interacción de grupos con los conocimientos ancestrales o el medio ambiente, etc. La

unificación de criterios a la hora de su *aprobación, control, reforma, liquidación o disolución*³⁶ resulta, sin lugar a duda, oportuno. Es una aplicación coherente y llena de sentido común del principio de economía normativa. Como se puede apreciar el espíritu de la norma no puede estar más claro. Todos estos grupos gozan de una cali-

Es un hecho evidente que en los últimos años han proliferado en todo el mundo las asociaciones confesionales, con los fines más diversos

ficación especial frente a la tradicional forma asociativa, y muchos de ellos, con el paso del tiempo, dejarán de considerarse especiales, porque se habrán generalizado tanto, que la legislación les dará un estatuto ordinario: de alguna forma esto es precisamente lo que se pretende, acertadamente, con el Decreto 610. No hay que olvidar que la vida va por delante: el Derecho -y esa es precisamente su función- encausa las coyunturas históricas que conllevan en su interior relaciones de justicia en el ámbito social.

De todas formas, vale la pena recalcar que sería un reduccionismo, no privado de ignorancia jurídica, el hecho de pretender incluir a las entidades religiosas dentro de las mencionadas en el párrafo anterior, y por tanto, dentro de las enmarcadas en el Decreto 610. Es innegable que la doctrina ha denominado a los grupos religiosos reconocidos por el Estado como personas jurídicas de Derecho Especial, por sus características tan peculiares³⁷. Pero el hecho de querer incluir a todos los entes "especiales" dentro de un mismo grupo, no haría más que transformarlos en "generales", y esto es precisamente lo que se quiere evitar: el género se opone a la especie en cuanto que aquél es más amplio y se aplica sin reservas, y éste es más restringido y tiene una aplicación con ciertas particularidades³⁸. Pretender que todos los grupos "especiales" sean iguales sería ir en contra de la misma definición de "especialidad", cayendo en



una injusta generalización¹⁹. Muchas entidades "especiales" han pasado, con el transcurso del tiempo, al campo de lo general -piénsese en tantos grupos de ayuda social: hace veinte años eran la excepción, hoy en día son comunes a todos-, pero otros serán siempre una excepción, como sucede con un chico que, por unas limitaciones psíquicas permanentes o -el caso opuesto- unas cualidades intelectuales excepcionales, siempre requerirá una educación especial, por más que se empeñe su padre o un profesor en negar la evidencia. Algo parecido sucede con las entidades religiosas: son personas jurídicas *sui generis*²⁰, o más bien, *speciem suam peculiarem*, que gozan de una legislación específica y distinta, que el Estado laico respeta. Esto no significa que la función de la autoridad administrativa sea meramente mecánica; el Reglamento de Cultos otorga al Ministro de Gobierno cierta capacidad discrecional, a la hora de calificar a un grupo religioso como tal: la discreción es mayor en la medida en que una supuesta entidad religiosa resulte completamente desconocida en el país²¹. Pero en todos los casos, y siguiendo la doctrina de tantos países europeos y latinoamericanos, no se trata -volvemos una vez más sobre lo mismo- de controlar la vida interna de un grupo religioso a través de procedimientos administrativos aplicables a otro tipo de entes, sino de encauzar debidamente las iniciativas de tipo religioso que se presentan en la sociedad, dándoles el aval necesario para el ejercicio de su personería.

III. Conclusión.

Queda claro, por tanto, que el Decreto 610 es inaplicable al fenómeno social denominado entidades religiosas. Si la autoridad administrativa se negase a reconocer, sin justa causa, la per-

sonalidad jurídica de un grupo religioso debidamente constituido, su representante legal estaría facultado para impugnar tal decisión en sede administrativa, a través de los recursos de reposición²² y revisión²³; podría iniciar un procedimiento contencioso administrativo²⁴; o inclusive, estaría en capacidad de dar comienzo a una acción de amparo constitucional²⁵ o de inconstitucionalidad²⁶, por tratarse de la violación de un Derecho Fundamental reconocido por la Carta Magna y los documentos internacionales sobre Derechos Humanos suscritos y ratificados por el Ecuador²⁷.

Pensamos, sin embargo, que tales acciones no serán necesarias en ningún caso, tomando en cuenta la praxis, innegablemente positiva, de los últimos setenta años, y la buena voluntad de todos los ecuatorianos a la hora de respetar y hacer respetar el ordenamiento jurídico en materias tan importantes, que han ayudado a enriquecer nuestro inestimable acervo histórico, social y cultural²⁸.

En este libro encontrará un estudio serio, mucho más amplio, del mismo autor, sobre la temática de este artículo.



1 Publicado en el (RO 171: 17-sep-2007). En adelante, Decreto 610.
2 Publicado en el (RO 660: 11-ago-2002). En adelante, Decreto 3054.
3 Considerando quinto del Decreto 610.
4 Considerando segundo del Decreto 610.
5 Art. 1 del Decreto 610.
6 Art. 2 del Decreto 610.
7 *Ibidem*.
8 Art. 3 del Decreto 610.
9 Cfr. entre otros, VV. AA., Enciclopedia jurídica ecuatoriana, en Derecho Eclesiástico del Estado, Quito, 2007, pp. 214 y ss.; GARCIMARTÍN, María del Carmen, La personalidad jurídica civil de los entes eclesiológicos en el Derecho español, Barcelona, 2000, p. 142. Cfr. también el Art. 67 de la Constitución Política de la República del Ecuador. Si se desea revisar jurisprudencia, cfr., Corte Suprema de Justicia, Resolución de la Sala Constitucional, publicada en el (RO 674: 12-abr-1995).
10 Cfr. entre otros, VITALE, Antonio, Ordenamiento jurídico e intereses religiosos: Corso di Diritto Eclesiastico, Milano, 1996, pp. 33 y ss.
11 Cfr. AYMANS, Winfried (ed.), Das Konsoziative Element in der Kirche, St. Ottilien, 1989, pp. 866-889.
12 Cfr. Art. 23, Num. 11 de la Constitución Política de la República del Ecuador.
13 Cfr. Art. 3 del Reglamento de Cultos Religiosos (RO 366: 20-ene-2000).
14 Cfr. entre tantos autores, BENDER, Ludovicus, Philosophia iuris, Romae, 1955, pp. 95 y ss.
15 Cfr. BAQUERO DE LA CALLE, Jaima, El Derecho... ¿para qué?, Quito, 2007, pp. 303 y ss.
16 Art. 16 de la Declaración universal de los derechos humanos, del 10 de diciembre de 1948; Art. 18 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, del 16 de diciembre de 1966, ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969; Art. 13.3 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, del 16 de diciembre de 1966, ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969; Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, suscrita en Bogotá, en 1948; Art. 12 de la Convención americana de derechos humanos, suscrita en Costa Rica, el 26 de noviembre de 1969 y ratificada por el Ecuador el 12 de agosto de 1977; Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocida como Protocolo de San Salvador, suscrita en San Salvador, el 17 de noviembre de 1986, y ratificado por el Ecuador el 25 de marzo de 1993. Entró en vigor unos años más tarde, el 16 de noviembre de 1999.
17 Cfr. Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, del 25 de noviembre de 1981, presentado en la Resolución ONU 36-55.
18 Cfr. nota 12.
19 HUBER, Wolfgang, Kirche und Öffentlichkeit, Stuttgart, 1973, pp. 228 y ss.
20 Considerando primero del Reglamento de Cultos Religiosos, *cit*.
21 Un ejemplo de la necesaria precisión jurídica puede encontrarse en la Convención de Viena sobre relaciones consulares, cuando determina que la apertura de sedes consulares por parte del Estado que envía, requiere la aprobación del Estado receptor. Art. 4, Num. 2 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares, suscrita el 24 de abril de 1963, en vigencia desde el 19 de marzo de 1967.

22 TOBAR RIVADENEIRA, Luis, Las personas jurídicas en el Ecuador, Quito, 1956, p. 265.
23 (RO 30: 14-sep-1937).
24 (RO 547: 23-jul-1937).
25 Decreto Ejecutivo 1682 (RO 356: 20-ene-2000).
26 Cfr. Art. 3 del Reglamento de Cultos Religiosos.
27 HERVADA, Javier, Los eclesiásticos ante un espectador, Pamplona, 1993, p. 169.
28 Cfr. Arts. 4-8 del Reglamento de Cultos Religiosos.
29 Para ser precisos, el Decreto 3054 tampoco parece aplicable al fenómeno asociativo religioso, antes o después de sus reformas, como se explicará a continuación.
30 Cfr. Art. 1 del Decreto 610.
31 Cfr. Arts. 1 y 3 del Decreto 610.
32 Cfr. Arts. 1 y 2 del Decreto Supremo 212; Arts. 1-3 del Reglamento de Cultos Religiosos.
33 *Ibidem*.
34 Art. 3 del Decreto 610.
35 Art. 2 del Decreto 610.
36 Art. 1 del Decreto 610.
37 Cfr. BAQUERO DE LA CALLE, Jaima, Personas jurídicas de Derecho Especial, Quito, 2004.
38 Cfr. ARISTÓTELES, Metafísica, Libro décimo, r., 1052a-1058a.
39 *Ibidem*.
40 Entiéndase la expresión latina justamente en el sentido de la "distinción" que marcan los entes religiosos, por su propia naturaleza, en el ámbito jurídico de una nación. Esta es la concepción coloquial de la misma.
41 Cfr. Arts. 4-6 del Reglamento de Cultos Religiosos.
42 Cfr. Art. 103 del Estatuto del Régimen Jurídico-Administrativo de la Función Ejecutiva (RO-S 411: 31-mar-1994).
43 Cfr. Decreto Supremo 1429 (RO 337: 16-may-1977). Además, la Ley de Modernización, en su Art. 36, dice: No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra el Estado y demás entidades del sector público el agotamiento o reclamo en la vía administrativa. Este derecho será facultativo del administrado.
44 Art. 31 del Reglamento de Cultos Religiosos. Cfr. también la Ley 20, reformativa de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (RO-S 93: 23-dic-1992).
45 Cfr. Arts. 95 y 276 de la Constitución; Tribunal Constitucional, Primera sala, Resolución 817-2002-RA (RO 47: 25-mar-2003); Tercera sala, Resolución 040-2002-RA (RO 608: 1-jul-2002); Tercera sala, Resolución 555-2002-RA (RO 42: 18-mar-2003).
46 Cfr. Art. 276 de la Constitución; Art. 24 de la Ley de Control Constitucional; GARCÍA BERNI, El control de la constitucionalidad en nuestro sistema jurídico, en "Revista Judicial", Quito, 2003, pp. 1-7.
47 Sobre los documentos internacionales que garantizan este derecho fundamental, cfr. notas 15 y 16.
48 Si tratta di un patrimonio trasmesso nel corso dei secoli, e che sotto diverse espressioni di devozione popolare e di arte, insieme ai valori morali, civici e sociali, fa parte della loro identità come Nazione. Discorso di Benedetto XVI al Dr. Fausto Cordovez Chiriboga, Embajador del Ecuador ante la Santa Sede.