

ALGUNAS OBSERVACIONES EN TORNO AL REGLAMENTO DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

Raúl GONZÁLEZ SCHMAL

Las observaciones que a continuación voy a formular al Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público podrían dar la imagen de que tengo una posición más bien negativa de dicho ordenamiento, pero no es así. Lo que sucede es que —por razones de limitaciones de tiempo inherentes a este tipo de actos académicos— he concentrado mi atención sólo en los aspectos cuestionables del mismo, en la forma más puntual posible, con la pretensión de someterlas a la consideración de los distinguidos juristas que participan en este trabajo.

La aclaración anterior obedece a la circunstancia de que cuando se redactó el Proyecto de Reglamento el director de Asuntos Religiosos —doctor Álvaro Castro Estrada— tuvo la amabilidad de enviármelo para que le formulara las observaciones que considerara pertinentes, como entiendo que lo hizo también con otros abogados y asociaciones religiosas. Es decir, después de 11 años de inexplicable morosidad para expedir el Reglamento —lapso en el cual se redactaron varios anteproyectos deficientes y plagados de disposiciones inconstitucionales y que se conocieron por filtraciones subrepticias—, se tuvo la encomiable decisión de formular un proyecto y someterlo abiertamente a la consideración de diversas personas e instituciones interesadas.

Debo reconocer que una buena parte —quizá la mayor— de las observaciones y sugerencias que me permití formular fueron tomadas en cuenta en la subsiguiente versión del proyecto, como

seguramente las de otros consultados. Una vez que se formuló la versión final redacté algunas observaciones —unas quizá procedentes, otras seguramente no—, pero el caso es que las envié extemporáneamente cuando el Reglamento ya lo había firmado el presidente de la República.

Me apena haber hecho todo este preámbulo relativo a circunstancias que me involucran, pero lo consideré necesario para no dar la impresión de que habiéndoseme dado la facilidad de expresar mis puntos de vista oportunamente no lo hubiera hecho hasta ahora. Por ello las observaciones que ahora planteo —y que no afectan a la integridad del Reglamento, sino a unos cuantos de sus artículos— unas ya las había vertido y no fueron tomadas en cuenta, otras las envié extemporáneamente y otras más me surgieron al leer de nuevo el documento con motivo de esta mesa redonda. Así las presento todas, que en realidad no son muchas, con el ánimo de que si alguna o algunas se consideran pertinentes, en su momento puedan contribuir en alguna modesta medida a mejorar tan importante ordenamiento.

En otro orden de cosas, conviene recordar —para disipar una cierta y extendida desorientación de algunas personas y grupos— que en el Reglamento no era posible subsanar las deficiencias de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (en adelante se le denominará como LARCP o Ley) como lo pretendían algunos. Sus conocidas insuficiencias e injustificables limitaciones al derecho a la libertad religiosa en diversos aspectos no podían ser enmendables en el Reglamento sino sólo por medio de reformas a la misma Ley y aun a la Constitución.

Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida al presidente de la república en el artículo 89, fracción I de la Constitución, consiste exclusivamente en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser pre-

cisamente la ley su medida y su justificación. El reglamento viene a ser el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta. Lo cual no se opone —sino lo supone— que dentro del marco límite de un reglamento se deba aplicar el principio hermenéutico y criterio de instrumentación y desenvolvimiento de los derechos humanos —y muy relevantemente el de la libertad religiosa— que se conoce como *favor libertatis*.

Ahora bien, en la versión del Reglamento que nos ocupa se contienen diversas disposiciones que en unos casos exceden, en otros restringen, y en otros contrarían las prescripciones de la ley que pretendería reglamentar, esto es, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Todo ello en detrimento del derecho humano a la libertad religiosa, tanto en su dimensión individual como social, ya de por sí —como se dijo antes— insuficientemente reconocido en este último ordenamiento e incluso en la propia Constitución.

Enseguida señalo las observaciones al Reglamento que considero pertinentes siguiendo el mismo orden progresivo de los artículos correspondientes.

Artículo 5o. Este artículo está redactado en los siguientes términos:

Las autoridades a que se refiere el párrafo segundo del artículo 3o. del presente ordenamiento, no intervendrán en los asuntos internos de las asociaciones religiosas. Para los efectos de la Ley y del presente Reglamento, se entenderán como asuntos internos todos aquellos actos que las asociaciones religiosas realicen conforme a sus estatutos para el cumplimiento de su objeto.

En mi opinión, esta disposición restringe las garantías de autonomía y de laicidad establecidas en el primer párrafo y en la fracción *b*) del artículo 130 de la Constitución y en los artículos 3o. y 25, segundo párrafo, de la LARCP, en cuanto pretende que los asuntos internos de las asociaciones religiosas se reducen a aque-

llos actos que realicen conforme a sus estatutos, cuando en realidad puede haber otros muchos actos propios de la naturaleza de las asociaciones religiosas que no derivan necesariamente de sus estatutos, pero que deben considerarse dentro del ámbito de su autonomía y, por tanto, limitantes de la intervención de las autoridades, algunos de los cuales están consignados en el artículo 9o. de la propia Ley.

Los estatutos, de acuerdo con el artículo 6o. de la LARCP, solamente contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan. Es decir, pueden quedar actividades no consideradas dentro de los estatutos y que están sustraídas a la ingerencia de la Secretaría de Gobernación y demás autoridades auxiliares, mientras no constituyan actos ilícitos. No hay que olvidar que los estatutos son solo un documento formal para el efecto de constituir la personalidad civil de la agrupación religiosa de que se trate, pero que no agota necesariamente todo su derecho interno ni todo su cuerpo de doctrina. Esta parte de su normatividad interna y de sus principios doctrinales y culturales que pueden o no insertarse en los estatutos necesarios para constituirse en la Secretaría de Gobernación, por supuesto que están protegidos también de la ingerencia del Estado y por el derecho de autonomía (artículo 9o., II de la LARCP) de que gozan las asociaciones religiosas.

El propio Reglamento (artículo 14) al determinar los requisitos que “al menos” deben contener los estatutos y facultar para que el cuerpo de doctrina pueda presentarse “conjunta o separadamente” a los estatutos, está reconociendo que no es indispensable incluir en éstos ni todo el orden normativo interno ni todo el cuerpo doctrinal de una organización religiosa, sino sólo aquellos exigibles para el efecto del registro constitutivo, por lo que resulta contradictorio que en su artículo 5o. estatuya —como ya se señaló arriba— que la no intervención de las autoridades en la vida interna de las asociaciones religiosas únicamente se refiere a

los actos que éstas realicen conforme a sus estatutos, lo cual —como ya también se indicó— introduce una inadmisibles limitación que no se encuentra ni en la Constitución ni en la ley reglamentaria, y que, por ende, dicha disposición que la contiene debe considerarse inconstitucional.

Pero aun más, las Iglesias y agrupaciones religiosas que no estén constituidas como asociaciones religiosas, de acuerdo con los artículos 9o., II y 10, gozan también del derecho de autonomía y están protegidas por la garantía de que el Estado no intervendrá en sus asuntos internos, pero como carecen de los estatutos exigidos para el registro constitutivo, ¿significa que conforme al artículo 5o. del Reglamento las autoridades sí pueden intervenir en sus asuntos internos, como serían su estructura interna, su sistema de normas, etcétera? Eso parece desprenderse del referido artículo reglamentario.

Por ello, y dado que el principio que rige en la doctrina internacional de esta materia es el de *favor libertatis*, sería más consecuente que se suprimiera la segunda parte del artículo en cuestión. Es decir, la parte que define y acota lo que debe entenderse por asuntos internos de las asociaciones religiosas y que, por ende, restringe el ámbito de su libertad.

Artículo 6o. Provee el derecho a la asistencia espiritual en los centros de salud e instituciones de asistencia social, del sector público o privado, así como en los centros de readaptación social¹ y de estancias o estaciones migratorias. Es incuestionable que este derecho a la asistencia espiritual en centros de reclusión o confinamiento es un derecho inherente al de libertad religiosa, por lo

¹ Respecto a los centros de readaptación social, ya se encuentra previsto el derecho al auxilio espiritual en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, según se consigna en los artículos 8o., 33.V y 42. Éste último establece que:

Los ministros acreditados de cultos religiosos, podrán visitar los Centros Federales de Readaptación Social, previa autorización por escrito del Director General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, o de quien él designe.

que resulta encomiable que el Reglamento, desarrollando elementos implícitos en la Ley, lo haya establecido de manera clara y precisa, aplicando coherentemente el principio interpretativo de *favor libertatis*, que debe informar toda la actividad hermenéutica de la legislación en materia religiosa. No obstante el avance que esto significa en el ensanchamiento de la libertad religiosa, debe señalarse una omisión, que quizá se explique por un cierto prejuicio histórico pero que no se justifica en la actualidad y que, por tanto, debe subsanarse: la asistencia espiritual en los establecimientos militares, cuando por razones de servicio sus miembros no tengan posibilidad de recibir asistencia religiosa de la confesión a la que pertenezcan.

Artículo 8o. En el párrafo segundo de la fracción III de éste artículo, se establece que para el caso de bienes propiedad de la nación, entre otros informes, el representante deberá manifestar “bajo protesta de decir verdad” si existe conflicto en cuanto a su uso o posesión. En el párrafo segundo de la fracción III del artículo 24 se exige la misma protesta de decir verdad al representante de una asociación religiosa que solicite la declaratoria de procedencia de un bien inmueble que pretenda adquirir.

Considero que la protesta de decir verdad, que puede tener consecuencias jurídico penales para quien formula la protesta, no debería referirse al hecho de si existe conflicto, situación que puede ser desconocida por el representante por carecer de la información correspondiente o por no ser hecho propio, sino más bien si el representante tiene conocimiento de que existe conflicto respecto del inmueble de que se trate.

Artículo 8o. En su fracción V exige que los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa deberán acreditar que cuentan “con notorio arraigo entre la población”, y a continuación señala que por “notorio arraigo” se entenderá la práctica de actividades de carácter religioso “por un grupo de personas, en algún inmueble que bajo cualquier título utilice, posea o administre, en el cual sus miembros se hayan venido reuniendo regular-

mente para celebrar actos de culto público por un mínimo de cinco años...”.

Aunque la expresión “notorio arraigo entre la población” que la Ley utiliza en su artículo 7o., II y el Reglamento reproduce, de suyo representa dificultad para darle contenido y alcances, se evidencia que en este último ordenamiento se desvirtúa el sentido y el espíritu de la Ley.

Arraigo es “echar o criar raíces”, “establecer o fijar establemente una cosa”. Notorio es lo sabido y conocido de todos. Referido a la agrupación religiosa, el arraigo notorio, como se infiere del texto del citado artículo 7o., II de la LARCP, hace alusión implícita a su establecimiento fijo en México en razón de su ámbito y número de creyentes, y que así se perciba por la población. Se trata evidentemente, como lo ha señalado la doctrina,² de un típico concepto normativo de contenido indeterminado, que obedece a la imposibilidad de aprehender la realidad en una definición abstracta y apriorística, que cumple la función de hacer la norma más holgada para hacerla más adaptable a la realidad, y que ha de ser aplicada, de acuerdo con la Ley y el Reglamento, por la Dirección General de Asociaciones Religiosas, buscando la solución verdadera y ajustada al caso sin discrecionalidad aunque con un cierto margen de apreciación, siendo el resultado revisable por los tribunales federales.

Ante la relatividad del concepto “notorio”, parece razonable el criterio de que basta un número significativo de fieles que permita en la sociedad mexicana o en una parte de ella la idea de que constituye una Iglesia o una comunidad religiosa diferenciada. La notoriedad hace referencia en este caso a que el grupo haya adquirido tal desarrollo diferenciado, que el ciudadano medio pueda sin dificultad tener contacto con el mismo.

Se requiere entonces comprobar —como se desprende de una interpretación lógica de la referida disposición de la Ley— si en

² Cfr. Martínez Blanco, Antonio, *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid, Editorial Tecnos, S. A., vol. I, pp. 388 Y 389, 1999.

la realidad la agrupación goza de ese notorio arraigo, es decir, si está establecida en el país con antigüedad (mínima de cinco años) y extensión suficientes, capaces de hacerla reconocible e identificable socialmente y de prestar a sus miembros los servicios religiosos adecuados a su propia naturaleza. En suma, se trata de averiguar si una confesión establecida tiene capacidad de concertación con el Estado para formalizar los convenios a que se refiere el artículo 34 del Reglamento.

No es este el criterio asumido por el Reglamento, pues al establecer que el notorio arraigo se configura con la existencia de un “grupo de personas”, que “en algún inmueble” se “hayan venido reuniendo regularmente para celebrar actos de culto público por un mínimo de cinco años”, y que podría pasar prácticamente desapercibido en su entorno social, daría lugar a que, por ejemplo, un grupo de cinco personas que se reunieran periódicamente en casa de alguna de ellas para ese objeto, podrían constituirse en asociación religiosa, lo cual daría lugar a verdaderas entelequias o asociaciones fantasmagóricas, y con lo cual contraviene la exigencia de la Ley en el sentido de que el notorio arraigo implica —como ya se señaló— que la comunidad religiosa de que se trate sea reconocible por la población, por lo menos la del espacio territorial donde se encuentre establecida.

El espíritu de la Ley no es constituir prácticamente de la nada una asociación religiosa, sino al contrario, previa la existencia de una comunidad que está implantada en el país, que funciona y es identificable en su especificidad, facilitarle la posibilidad de constituirse en asociación religiosa y adquirir personalidad jurídica, para proteger la libertad religiosa en su dimensión colectiva.

Así pues, no se trata en absoluto de menoscabar la libertad religiosa para ninguna persona o grupo, sino ubicar las cosas en su lugar. El ejercicio del derecho a la libertad religiosa —tanto para las personas físicas como para las agrupaciones— no está sujeta al previo registro en la Secretaría de Gobernación. Lo que sucede es que la Constitución y la Ley dan acceso a un régimen específico más favorable a las que adquieran el carácter de asociación re-

ligiosa que a las agrupaciones que carezcan de él, y resulta lógico que el Estado exija unos requisitos mínimos.³ Lo cual no significa tampoco que la exigencia del notorio arraigo no deba aplicarse razonable y moderadamente.

Aquí no se rompe el principio de igualdad, que precisamente ordena tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. No un igualitarismo rampión que propone dar a todos lo mismo, sino la igualdad en justicia que postula dar a cada quien lo que le corresponda.

El Estado (de laicidad abierta) laico, que se define por su incompetencia para expresar juicios de valor en materia religiosa y que al mismo tiempo valora positivamente el hecho religioso como expresión de las libertades de sus ciudadanos y de cultura de su pueblo, no puede pretender promover la proliferación de asociaciones religiosas, que no tienen verdadero y notorio arraigo en la población, por el prurito de creer que entre mayor sea el número de asociaciones registradas así será la amplitud de la cobertura que se da al derecho de la libertad religiosa. Esto es lo que propicia el Reglamento con la disposición *contra legem* que aquí se ha venido haciendo referencia.

Artículo 17. En el primer párrafo del artículo con este numeral se dispone que: “los nombramientos, separación o renuncia de re-

³ Cfr. Mantecón Sancho, Joaquín, “Confesiones religiosas y registro”, *Libertad religiosa a los veinte años de su ley orgánica*, Madrid, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, 1999, pp. 92 y 93.

El doctor Joaquín Mantecón Sancho, director del Registro de Entidades Religiosas de España, menciona que “recientemente se ha denegado la inscripción de una iglesia de la que únicamente constaba que había sido constituida por dos matrimonios extranjeros, con domicilio social en la vivienda de uno de ellos, que funcionaba, al mismo tiempo, como local de culto. Lógicamente esas cuatro personas eran todas dirigentes de la iglesia, con las funciones y competencias que les atribuían sus estatutos. Pero ¿cabe que existan unos representantes religiosos sino se acredita la existencia previa de otras personas que son a quienes representan aquéllas? (Con independencia del modo de atribución de la representatividad que, en el caso de las confesiones no tiene por qué ser democrático).

presentantes, ministros de culto y asociados, en su caso, deberán efectuarse en términos de los estatutos de las mismas”.

Estimo que es una disposición claramente inconstitucional y *contra legem*.

El artículo 6o. de la LARCP no obliga en ninguna forma a las asociaciones religiosas para que en sus estatutos determinen el procedimiento para nombrar o separar a sus ministros de culto y menos en lo que se refiere a la renuncia, que es una decisión que, obviamente, le corresponde exclusivamente al ministro de culto renunciante. En su artículo 12 establece que “se considerarán ministros de culto aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto”. El artículo 14, por su lado, dispone que “la separación de los ministros de culto deberá comunicarse por la asociación religiosa o por los ministros separados, a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes al de su fecha”. En esta materia la Ley no impone ninguna otra obligación a las asociaciones religiosas.

Aun más, la propia Ley le otorga a la Segob facultad de determinar a quienes se tendrán como ministros de culto —al margen de los propios estatutos de la asociación religiosa— cuando ésta omita notificar a la referida autoridad el nombre de las personas a quienes confiera ese carácter. En estos términos está redactado el artículo 12, *in fine*, de la Ley: “En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización”.

Ahora bien, el Reglamento al exigir que dichos actos deberán efectuarse conforme a los estatutos de la asociación religiosa, está creando una obligación a cargo de las asociaciones religiosas que no existe en la Ley y le está otorgando de manera implícita a la Secretaría de Gobernación la facultad de vigilar, de fiscalizar, de cerciorarse de que en los actos referidos las asociaciones religio-

sas cumplan con sus estatutos, aun cuando, por otra parte, la propia autoridad pueda considerar como ministros de culto en la hipótesis mencionada en el párrafo anterior, o sea, a personas que no necesariamente sean ministros designados conforme a los estatutos de la asociación religiosa de que se trate.

En otros términos, la mencionada disposición reglamentaria flagrantemente viola los principios de laicidad y autonomía y, consecuentemente, la prohibición expresa de intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas, recogidos en la fracción *b*) del artículo 130 de la Constitución y en los artículos 1o., 3o. y 25, párrafo segundo, de la LARCP. La Ley puede exigir a las asociaciones religiosas, como lo hace en el artículo 8o. I, sujetarse y respetar el orden jurídico interno del país, pero lo que no puede hacer es exigirle que cumpla con sus normas internas —más allá de sus estatutos formales— porque entonces la autoridad se estaría inmiscuyendo en la vida interna de la asociación y estaría asumiendo un papel de guardián de la ortodoxia religiosa de ellas.

A mayor abundamiento, hay que decir que la designación o separación de ministros implican aspectos de orden canónico y teológico respecto de los cuales —de acuerdo con el principio de laicidad— la autoridad es incompetente radicalmente para juzgarlos y, además, se estaría adjudicando una facultad de manera subrepticia, vulnerando con todo ello las disposiciones constitucionales y legales citadas en el párrafo anterior.

Bastaría poner un ejemplo para evidenciar la inadmisibilidad del precepto del Reglamento que se objeta. Supongamos que la Iglesia católica (como podría ser el caso de cualquier otra), designa a un ministro y separa a otro y, en ambos casos, con razón o sin ella, la Segob considera que no se realizaron conforme a las prescripciones del código canónico, que forma parte de sus “estatutos” para efectos de la LARCP. Entonces, dicha autoridad ¿podría dejar de reconocer como ministro al primero, o sea, al que se le designó “indebidamente” y continuar reconociendo como ministro al segundo, es decir, al que se dio de baja? ¿Y podría, en su caso, prevenir, amonestar o sancionar a la asociación religiosa

que —a juicio de la misma autoridad— hubiera dejado de cumplir con sus normas internas para designar o separar a un ministro?

Por las anteriores consideraciones, me parece evidente que debe suprimirse del Reglamento la cláusula de referencia.

Artículo 19. Este artículo prevé que:

Cuando se generen desavenencias de carácter administrativo al interior de las asociaciones religiosas, sus representantes, ministros de culto o asociados, en su caso, podrán solicitar a la Dirección General designe un amigable componedor. Dicha designación podrá recaer en un servidor público de la propia Dirección General o en un tercero.

En mi opinión, esa disposición también está afectada de inconstitucionalidad y de ilegalidad. Pugna con la Constitución y pugna con la LARCP. En ninguna parte de ambos ordenamientos se le otorga la facultad a la Segob para ser “amigable componedor” —o designar a un tercero para que lo sea— de desavenencias de carácter administrativo al interior de las asociaciones, aunque lo solicitaran las “partes” en conflicto. Es obvio que en una “desavenencia” al interior de una asociación religiosa con motivo de la interpretación o aplicación de sus estatutos pueden estar implicadas cuestiones de carácter organizativo, disciplinario o doctrinario, respecto de las cuales carece radicalmente de competencia la autoridad civil para emitir juicios sobre dichas materias.

Es por ello que dicha norma viola flagrantemente el principio de autonomía y de laicidad, consignados en los artículos 130 y en los artículos 1o. y 3o. y 25, segundo párrafo, de la LARCP y la jurisprudencia de la Suprema Corte, en el sentido de que un Reglamento no puede otorgar a la autoridad de que se trate más facultades que las que le concede la ley reglamentada.

Al respecto es pertinente preguntarse ¿en qué consistirían esas desavenencias de carácter administrativo? ¿Quién calificaría la naturaleza de la desavenencia? ¿La Segob, por conducto de uno de sus funcionarios o de un tercero que al efecto designara? ¿Los propios desavenidos? ¿Sería un ministro contra otro ministro?

¿Un ministro contra su obispo? ¿Un sacristán contra su párroco? ¿Acaso se podría pensar en dos grupos de religiosas de una misma congregación que entran en conflicto administrativo por la posesión de un convento?

Para el caso es irrelevante que las partes en conflicto otorgaran su hipotético consentimiento a la Segob para que designara a uno de sus funcionarios o a un tercero para fungir como amigable componedor, porque el principio de legalidad no puede condicionarse a la voluntad ni de la autoridad ni de los particulares.

En mi opinión debe suprimirse íntegramente el contenido del artículo en cuestión.

Artículo 32. En su primer párrafo dispone que:

“En sus relaciones con las asociaciones religiosas, las autoridades observarán el principio de separación del Estado y las Iglesias, el carácter laico del Estado mexicano y la igualdad ante la ley”. En el segundo párrafo prescribe que las autoridades “realizarán los actos necesarios para garantizar a toda persona el libre ejercicio de los derechos y libertades en materia religiosa”. Aquí hay una omisión inexplicable, que no carece de importancia. En su artículo 1o. la Ley establece que está fundada “en el principio histórico de separación del Estado y las Iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas...”. El Reglamento reitera el primer principio —la separación del Estado y las iglesias— y suprime el segundo —el de la libertad religiosa—, por más que, ya no a nivel de principio sino de mandato a las autoridades, el citado artículo 32 en su segundo párrafo, como ya se dijo, se refiera al derecho libertad religiosa, solamente en su dimensión individual.

La cuestión tiene trascendencia porque al omitir la referencia explícita del principio de la libertad religiosa, el Reglamento deja subsistente sólo uno de los dos principios torales que señala la Ley, el de la separación del Estado y las Iglesias, con la consiguiente e innecesaria mutilación que ello implica y que constituye un cierto retroceso conceptual, en tanto parecería no sólo disociar sino subordinar el derecho de libertad religiosa al de separación Estado-Iglesias.

En otros términos, la LARCP, con buen sentido en este aspecto, establece dos principios fundantes de la legislación en la materia: el de separación Estado-Iglesias y el de libertad religiosa, y aun cuando —como un resabio de la concepción del laicismo liberal decimonónico— privilegia al primero sobre el segundo, de cualquier forma le da el carácter de principio a la libertad religiosa, así sea de carácter subordinado, con lo cual abre cauce para que a través de la actividad jurisdiccional y de las resoluciones de las autoridades administrativas competentes y —eventualmente mediante reformas a los correspondientes ordenamientos jurídicos— nuestra legislación sobre la materia vaya cristalizándose cada vez más en una verdadera *legislatio libertatis*, es decir, un derecho acerca y para la libertad.

Hay que insistir a este respecto en que la separación del Estado y las Iglesias —cada uno autónomo en su propia esfera de competencia—: “al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”, y las relaciones entre ambas potestades, deben estar sujetas al principio de la libertad religiosa que tiene como sujeto primario a la persona humana. No olvidar que el Estado y las Iglesias están al servicio de la vocación humana, del desarrollo integral del hombre.

Por ello conviene replantear y superar bajo una visión moderna el antiguo y ya periclitado modo liberal decimonónico de entender las relaciones entre Estado y comunidades religiosas y, por ende, el derecho a la libertad religiosa. En las actuales democracias pluralistas la tendencia es armonizar el principio de laicidad del Estado (incompetencia radical del Estado en materia religiosa) con una más intensa tutela de la libertad religiosa, captada ya no simplemente como derecho individual, sino también con la dimensión colectiva que lleva consigo, ineludiblemente, la vivencia de la religiosidad.⁴

⁴ Cfr. Lombardía, Pedro y Fornés, Juan, “La libertad religiosa como derecho humano”, *Derecho eclesiástico del Estado español*, Rafael Navarro-Valls (coord.), 3a. ed., Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, S. A., 1993, pp. 67 y 68.

En otros términos, la libertad religiosa, además de ser un derecho humano, es también un principio de organización social y configuración política, porque contiene una idea o definición del Estado (como lo sostienen Viladrich, Ferrer y Prieto Sanchís), es decir, del Estado laico moderno en la sociedad democrática y pluralista de hoy.

De aquí que no sea irrelevante el que haya dejado de consignarse en el Reglamento el principio de libertad religiosa, como sí lo hace la Ley.

Artículo 35. Otorga la facultad a la Dirección General de Asociaciones Religiosas para expedir “constancias, a petición de parte interesada, respecto al carácter de ministros de culto de las asociaciones religiosas, cuya designación haya sido notificada a dicha autoridad, en términos de la Ley y el presente Reglamento”. El proyecto de Reglamento decía: “...para expedir constancias que acrediten el carácter de ministros de culto”. Del texto del Reglamento oficialmente emitido se suprimió la palabra “acrediten”, pero en realidad ambos textos dicen exactamente lo mismo, por lo que las observaciones formuladas, en su oportunidad, respecto al del proyecto siguen siendo válidas al del vigente.

Estas observaciones consistían y consisten en considerar inadmisibles el contenido de esta disposición y, por tanto, debería suprimirse íntegramente porque viola los principios de autonomía, laicidad y legalidad. La facultad de expedir “constancias respecto (en el proyecto “que acrediten”) del carácter de ministro de culto de una asociación religiosa”, única y exclusivamente le corresponde a la asociación religiosa de que se trate y de ninguna manera a la Secretaría de Gobernación. Aunque se haya omitido la expresión señalada de cualquier manera la constancia tendría el mismo objeto: hacer constar de manera fehaciente el carácter de ministros de culto, para lo cual, insisto, carece de competencia el Estado.

Artículo 38. Este dispositivo determina la composición y funcionamiento de la comisión sancionadora prevista en el artículo

30 de la LARCP., la cual estará integrada por los titulares de la Dirección General de Asociaciones Religiosas y los de las Unidades de Asuntos Jurídicos y Defensa de los Derechos Humanos, todos ellos dependientes de la Secretaría de Gobernación.

En contraposición tanto de la Ley, que no lo prevé, como de la propia naturaleza de dicho órgano, la fracción II del referido artículo otorga la atribución facultativa a cada uno de los tres miembros de la comisión para designar un suplente. Dichos integrantes “podrán” —dice la mencionada fracción II— “designar un suplente”, de tal manera que deja a la libérrima voluntad de cada titular de nombrar o no su respectivo suplente, para que lo sustituya en sus funciones en forma temporal o permanente, según se infiere de la fracción III del mismo numeral, que determina que “en toda sesión se requerirá como mínimo la asistencia del titular de la Dirección General y otro integrante de la Comisión, o de sus respectivos suplentes”.

En otros términos, la comisión —que por la naturaleza intrínseca de sus funciones es un verdadero órgano jurisdiccional con responsabilidades tan graves como la de imponer como sanción la cancelación del registro de una asociación religiosa— podría sesionar y dictar resoluciones con sólo dos suplentes, con tal de que uno de ellos lo sea del director general, lo cual además de ser inadmisibles, también pugna con la Ley en cuanto ésta dispone en su artículo 30.I, que el órgano sancionador “tomará sus resoluciones por mayoría de votos”; es decir, con elemental lógica prevé que el órgano colegiado esté integrado y sesione con un número impar de miembros para evitar el empate en las votaciones.

Es incuestionable que la comisión sancionadora tiene una relevancia y una trascendencia fundamentales en nuestro sistema jurídico en materia religiosa porque ella tiene encomendada la delicadísima misión de determinar las infracciones en que pudieran haber incurrido las asociaciones religiosas, sus representantes, ministros de culto, asociados, así como las Iglesias y agrupaciones religiosas que no cuenten con el registro constitutivo, y aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes, todo lo cual no se

concilia con la injustificada previsión del Reglamento en el sentido de su funcionamiento pueda quedar en manos de los suplentes de los titulares de la comisión.

Artículo 39. En su segundo párrafo se prescribe que:

las personas que realicen actividades de ministros de culto o se ostenten con ese carácter, sin pertenecer a la asociación religiosa, serán sujetos de las sanciones previstas en la Ley y demás ordenamientos, cuando con motivo de ello se atente contra la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros.

Aquí habría que hacer dos observaciones: la primera, es que no existe en la Ley ni en los “demás” ordenamientos ninguna sanción para quien se ostente falsamente como ministro de algún culto; y la segunda, es que no hay razón para limitar esa conducta ilícita a los supuestos señalados, toda vez que de suyo debe ser sancionable la ostentación y la realización de actividades de ministros de culto, por quien no lo sea, independientemente de otras circunstancias agravantes de la conducta, como las mencionadas arriba o la del lucro indebido, para lo cual habría que tipificar dicha conducta como una figura de fraude específico, cuyo lugar no sería obviamente el Reglamento sino el Código Penal Federal.

El artículo 250 del Código Penal Federal sanciona la simple ostentación del carácter de funcionario público, o de profesionista, o de militar, sin serlo, y aumenta la pena cuando, además, se ejerzan las actividades propias de dichas profesiones. No hay razón para no equipar a esas conductas delictivas las de quien se ostenta como ministro de culto, sin serlo, e incrementar las penas cuando realice los actos de culto público consecuentes.⁵

⁵ En los últimos años han proliferado los casos de falsos ministros de culto de la Iglesia católica que se apersonan en las agencias funerarias y sorprenden a los deudos de las personas fallecidas para celebrarles “misas”, y en el transcurso de las cuales pasan sus “acólitos” para recoger la limosna de los fieles, sin que se les pueda sancionar penalmente por falta del tipo penal específico en el ordenamiento correspondiente.

Quizá valdría la pena considerar también la conveniencia de legislar en materia de protección penal a la libertad religiosa, tipificando delitos contra la libertad de conciencia y de ofensa a los sentimientos religiosos.⁶

Artículos 40, 41 y 42 (título quinto y su capítulo I). El Reglamento destina el título quinto a la regulación de los procedimientos de conciliación y arbitraje y al recurso de revisión y a la queja. Sin embargo, la rotulación correspondiente omite la referencia a la queja. Dice así el subtítulo: “De los procedimientos de conciliación y de arbitraje y del recurso de revisión”. Dicha omisión se reitera y se agrava el capítulo I del referido título quinto, que comprende los artículos 40, 41 y 42, dedicados íntegra y exclusivamente a regular la queja prevista en el artículo 28 de la LARCP, y en cuyo enunciado se lee: “De las disposiciones comunes a los procedimientos de conciliación y arbitraje”, sin que aparezca para nada la única materia normada en el capítulo y en los artículos mencionados, que es la queja. De ahí que sea necesario modificar los enunciados del título quinto y del capítulo I, para darles congruencia con la materia objeto de su normativa.

⁶ El Código Penal español vigente, expedido en 1995, contiene cinco artículos (522, 523, 524, 525 y 526) relativos a la protección penal en materia religiosa. El artículo 525 dice así: 1. “Incurrirán en la pena de multa de ocho a doce meses los que, para ofender los sentimientos de los miembros de una confesión religiosa, hagan públicamente, de palabra, por escrito o mediante cualquier tipo de documento, escarnio de sus dogmas, creencias, ritos o ceremonias, o vejen, también públicamente, a quienes los profesan o practican”. 2. “En las mismas penas incurrirán los que hagan públicamente escarnio, de palabra o por escrito, de quienes no profesan religión o creencia alguna”.