

CAPÍTULO CUARTO

LOS RETOS DEL PRESENTE. 131

I. La administración de los bienes destinados al culto
público 131

II. Los problemas no resueltos. 138

CAPÍTULO CUARTO

LOS RETOS DEL PRESENTE

I. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES DESTINADOS AL CULTO PÚBLICO

El largo y complejo proceso de nacionalización de bienes de origen religioso en México se proyecta, qué duda cabe, en el vigente ordenamiento jurídico, conformando alguno de los retos que el actual sistema presenta.

Me refiero, en particular, a la administración de los bienes destinados al culto público y al exceso de organismos competentes en la materia, así como de reglamentos particulares. La administración federal tiene en la actualidad múltiples problemas para controlar y conservar los bienes nacionales de origen religioso. Problemas que, a mi juicio, no nacen exclusivamente de la estructura orgánica vigente, sino que son consecuencia del desarrollo de políticas implementadas a lo largo del proceso legislativo nacionalizador, formuladas *ex profeso* por el poder civil para dirimir los conflictos que mantenía con el poder eclesiástico en distintas coyunturas.

La puesta en marcha de políticas asimétricas en los últimos cien años generó la aparición de múltiples organismos centralizados a los que se encomendó la administración de los bienes nacionalizados. Si bien, conviene subrayar que cuando el Poder Ejecutivo Federal rebajaba su confrontación con la Iglesia se diluía el esfuerzo por implementar la política nacionalizadora.

Resulta por tanto pertinente reflexionar sobre los precedentes de la administración actual de bienes nacionales, diseñada en torno a la creación de una amplia gama de dependencias centraliza-

das a las que el Ejecutivo Federal encomendó la vigilancia y conservación de los bienes de origen religioso, a lo largo de todo el proceso nacionalizador.

La primera dependencia que fungió como administradora de los bienes nacionalizados fue el Ministerio de Hacienda, en concreto, el Departamento de Bienes Nacionales, conforme a la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917.²⁰¹

Fue competencia del citado Departamento elaborar los inventarios y la titulación de todos los bienes muebles e inmuebles de la nación; adquirir y enajenar bienes nacionales, formalizar contratos de arrendamiento, usos o permisos sobre los mismos y levantar planos, avalúos y noticias de todos los bienes inmuebles de propiedad federal, aún cuando estuvieran destinados a un servicio público encomendado a otras dependencias federales.

Un año después, la Ley Orgánica del 19 de enero de 1918, descentralizó la citada competencia creando el Departamento de Contraloría. La finalidad era dotar a un órgano de suficiente autoridad e independencia para ejercer el orden y el control en el manejo de los fondos públicos, administrar el patrimonio nacional y ser garante de la legalidad de las enajenaciones que se realizaban.²⁰²

Durante 14 años el Departamento de Contraloría actuó como órgano único de control, gestión y administración en toda la República, hasta que en 1933 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público recuperó las competencias de aquélla.²⁰³

²⁰¹ Artículo 4o. de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 25 de diciembre de 1917.

²⁰² Lanz Cárdenas, J. T., *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 168 y ss.

²⁰³ Por Decreto del 22 de diciembre de 1932 se suprimió el Departamento de Contraloría y meses después la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, del 22 de marzo de 1934, confirmó la hegemonía de Hacienda en la gestión y administración de bienes nacionales.

La Ley General de Bienes Nacionales, del 31 de diciembre de 1941, clasificó en cuatro rubros las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en lo relativo a los inmuebles de origen religioso: administración, registro, inspección y verificación de la legalidad en las operaciones de los bienes nacionalizados.²⁰⁴

El periodo durante el cual la Secretaría de Hacienda se erigió como instancia hegemónica de control se extendió hasta 1946, año en que se inició una nueva etapa, que podemos denominar de “dispersión del control”, caracterizada por la evolución asimétrica de las funciones públicas y de las distintas dependencias encargadas de las funciones fiscalizadoras y de control.²⁰⁵

Esta nueva etapa, que se prolongó durante 50 años, se puede subdividir en tres momentos: el primero se ubica temporalmente en torno a diciembre de 1946 y aparece enmarcado por un nuevo ordenamiento: la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.²⁰⁶ La citada ley inició la dispersión al privar a la Secretaría de Hacienda de las competencias de conservación y administración de bienes nacionales y traspasarlas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Pública, de nueva creación.

En un segundo momento se agregó la Secretaría de la Presidencia, creada en diciembre de 1958,²⁰⁷ y se constituyó un nuevo sistema de control triangular que originó diversos problemas de coordinación y delimitación de ámbitos de actuación hasta 1976. Fue entonces cuando el presidente López Portillo puso en marcha una reforma estructural de la administración pública federal,

²⁰⁴ Ley General de Bienes Nacionales. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 3 de julio de 1942.

²⁰⁵ Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control... cit.*, nota 202, pp. 305 y ss.

²⁰⁶ La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 21 de diciembre de 1946 traspasó muchas competencias a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Pública, lo cual requirió un nuevo Decreto del 28 de febrero de 1947 regulador de las atribuciones que en adelante quedarían conferidas a la nueva Secretaría de Bienes Nacionales.

²⁰⁷ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1958.

entre cuyos frutos cabe mencionar la creación de la secretaría de Programación y Presupuesto.

Comenzó así el tercer momento de la dispersión del control, pues la citada Secretaría de Programación asumió la mayoría de las atribuciones que correspondían a la extinta Secretaría de la Presidencia; en particular, las competencias relativas a la estructura patrimonial de la federación y las redistribuyó entre diversas Secretarías.²⁰⁸ Esta reasignación desplazó, una vez más, del concierto de la administración pública a la Secretaría de Hacienda como el órgano centralizador de las facultades fiscalizadoras y de control.

Años después y bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) cristalizó un modelo de administración pública centralizada diseñada para lograr mejores servicios a cargo del Estado, aumentar la productividad de las empresas públicas y alcanzar una mayor eficacia en el manejo de los recursos nacionales. No fue casual, por tanto, que la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública, del 29 de diciembre de 1982,²⁰⁹ pusiera en funcionamiento un órgano globalizado de control unitario y sistemático: la Contraloría General de la Federación, con rango de secretaría de Estado. El nuevo modelo orgánico designó como tutora de la administración del patrimonio nacional a una única secretaría: Desarrollo Urbano y Ecología, cuyas atribuciones quedaron diez años más tarde diseminadas en diversas secretarías que hicieron fracasar, una vez más, la administración de los bienes nacionales de origen religioso.

El recorrido realizado permite afirmar que el progresivo abandono de la administración federal en la implementación del control y conservación del patrimonio nacional es consecuencia de carencias singulares. Carencias que se ponen de manifiesto en la falta de continuidad de las dependencias encargadas de las fun-

²⁰⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.

²⁰⁹ Véase *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1982.

ciones de fiscalización y control; en la ausencia de programas de nacionalización a corto y medio plazo y en la limitada cooperación entre las secretarías con competencias sobre el mencionado patrimonio.

El resultado hoy día es la existencia de un sistema triangular de control creado para la administración de los bienes nacionales destinados al culto público que, a su vez, forman parte de la categoría de bienes nacionales de origen religioso. Interesa destacar que conforme a las normas más significadas (sus últimas adiciones y reformas) en la planificación de la administración del Patrimonio nacional —Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Nacionalización de Bienes Reglamentaria del a fracción II del artículo 27 Constitucional y Decreto de Reformas; Ley Federal sobre Monumentos y zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos; Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; Reglamento interior de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo—²¹⁰ tres son las secretarías a las que se les asignó competencias sobre los bienes nacionales de origen religioso: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Gobernación.

Este sistema de competencias compartidas añade nuevas dificultades a la administración de los bienes nacionales destinados al culto público. Interesa destacar que a pesar del mandato constitucional, no todos los bienes nacionalizados destinados al culto público fueron incorporados materialmente al patrimonio nacional, titulados a favor de la Federación e inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal. Aquellos que cumplieron todo el procedimiento fueron asignados como usuarios sui generis a la asociación religiosa que los ocupaba con anterioridad a la nacio-

²¹⁰ Todas estas leyes pueden verse en la página electrónica de la Dirección General de Asociaciones Religiosas: www.asociacionesreligiosas.gob.mx y el Reglamento Interior de Secretaría de Contraloría en el *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 1995.

nalización. Si bien, hubo muchos otros que, aun encontrándose en el supuesto constitucional que prevé su nacionalización, no han llegado a incorporarse todavía al patrimonio nacional.

En la categoría de “bienes nacionales de origen religioso” encontramos igualmente esta paradoja. Es decir, encontramos bienes nacionalizados, no destinados al culto público, que pasaron a ser de titularidad federal y fueron inscritos en el Registro de la Propiedad, junto con otros que encontrándose en el supuesto constitucional que prevé su nacionalización aún no se han incorporado al patrimonio nacional. En el primer caso los bienes se destinaron a la administración pública federal o a alguna entidad federativa para la prestación de un servicio público.

Sobre todo este conjunto de bienes se extienden las competencias diferenciadas de las tres secretarías mencionadas anteriormente. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene encomendadas la administración de los inmuebles de propiedad federal, siempre que no estén asignados a otra dependencia o entidad, la formación del Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente.

Por su parte la Secretaría de Educación Pública se encarga de la conservación, protección y mantenimiento de los monumentos arqueológicos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación; así como de elaborar un inventario, denominado Catálogo de Bienes Nacionales, que facilita el conocimiento del patrimonio histórico nacional.²¹¹

Interesa mencionar que la citada Secretaría tiene a su cargo el control y catalogación de todos los inmuebles nacionales, considerados monumentos artísticos o históricos, entre los que se encuentran muchos que fueron eclesiásticos, independientemente de si están ocupados por las Iglesias o están destinados a cualquier otro fin y de si su proceso de nacionalización se ha producido o no.

²¹¹ Véase artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1994, citada *supra*.

El tercer organismo que sostiene este sistema triangular de control es la Secretaría de Gobernación. Históricamente Gobernación ha sido, a lo largo de todo el proceso nacionalizador, la autoridad competente para conocer de la apertura y funcionamiento externo de los templos. Por esta razón ha quedado a su cargo el control de los bienes nacionales de origen religioso y, en particular, los destinados al culto público, estén o no nacionalizados.

Con motivo de las reformas constitucionales de 1992, la Secretaría de Gobernación pasó a ser la autoridad competente para llevar a cabo un tercer registro en la materia: el Registro de Asociaciones Religiosas. Conforme a las disposiciones mencionadas de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, las Iglesias que lo deseen pueden inscribirse en un registro constitutivo, que les proporciona personalidad jurídica y les permite beneficiarse del “derecho de uso” de los inmuebles destinados al culto, siempre que los utilizaran antes del 29 de enero de 1992.

Para beneficiarse del aludido derecho de uso de algún inmueble es necesario que la asociación religiosa lo haya declarado ante la citada Secretaría, ya que la sola ocupación o utilización de los inmuebles por parte de los ministros del culto, asociados o cualquier otra persona no crea derechos a favor de los mismos.²¹²

Cabe mencionar, dentro del marco de la administración de los bienes que conforman el Patrimonio Nacional, a la Procuraduría General de Justicia. La Ley de Nacionalización de Bienes de 1940 convirtió en protagonista del sistema de control a la Procuraduría General de Justicia, asignándole la función de decidir cuáles serían los inmuebles que debían ser incorporados al patrimonio nacional. Su gestión se ha caracterizado por la debilidad, pues no supera el 21% del porcentaje de bienes nacionales de origen religioso que en 2000 contaban con título de propiedad regular. ¿Qué sentido tuvo entonces incorporar un organismo más al sistema de control diseñado por el poder estatal?

²¹² Artículo 21, Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto público. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 6 de noviembre de 2003.

Todo parece indicar que el legislador utilizó la función asignada por la ley a la Procuraduría como única arma legítima frente al clero. El Ministerio Público Federal se convirtió en garante de los derechos de terceros y se encargó de la legalidad de los procesos de nacionalización que pretendían incorporar al patrimonio nacional bienes que constitucionalmente le pertenecían a la nación. Esta medida puede ser interpretada como la mejor alternativa para evitar los enfrentamientos con el poder eclesiástico, sin dar la espalda a los preceptos constitucionales.

El interrogante que queda abierto y resulta pertinente formular tiene que ver con las razones que movieron a la Cámara de Diputados, en 1992, a dejar en vigor las facultades que le fueron atribuidas a la Procuraduría en 1940. Teniendo en cuenta el nuevo rumbo que la reforma constitucional ha dado al régimen patrimonial de las asociaciones religiosas no parece necesario mantener a la Procuraduría al frente de la implementación del proyecto nacionalizador. Sus atribuciones bien podrían ser reasignadas a alguna de las tres secretarías que, actualmente, integran el sistema de control.

Los retos que plantea el presente son múltiples, pues el sistema descrito no facilita las herramientas jurídicas necesarias a los organismos federales mencionados para que puedan deslindar las competencias a las que están sujetos. Competencias que de poder ser transferidas a las entidades federativas facilitaría sensiblemente la administración, vigilancia y control de los bienes nacionales. Es decir, la de aquellos que por su importancia arqueológica, histórica y artística conforman el patrimonio cultural de la nación y son un factor de identidad significado para el pueblo mexicano.

II. LOS PROBLEMAS NO RESUELTOS

El nuevo régimen patrimonial de las asociaciones religiosas en México inaugura, si duda, una nueva etapa en el reconocimiento del derecho de libertad de religión y de creencia al posibilitar a éstas adquirir, poseer y administrar bienes, conforme a la reforma constitucional y su ley reglamentaria. Si bien, espec-

to al uso de los bienes nacionalizados, destinados al culto público, no parece resolver los problemas que el legislador trató de solventar derivados, en buena medida, del proceso nacionalizador.

Proceso que, tal y como ha sido descrito, se perpetuó a lo largo de siete décadas y continúa demandado una respuesta a la pregunta sobre el aprovechamiento que obtuvo o proyectó tener el Estado con relación a los bienes nacionales de origen religioso destinados al culto y los no destinados al culto.

Paradójicamente no existen datos precisos en ninguna fase del proceso nacionalizador que clarifiquen esta cuestión; aunque sí se pueden definir las estrategias que diseñó el legislador para optimizar el rendimiento de los bienes eclesiásticos que se incorporaban físicamente al patrimonio nacional. Muchos de ellos fueron vendidos de inmediato, por tratarse de bienes cuya naturaleza no era estrictamente religiosa. Otros que no fueron vendidos, porque el momento político que atravesaba el país no lo aconsejó o por falta de decisión del Ejecutivo, fueron destinados al interior de la administración pública. Y, finalmente, los inmuebles que por su naturaleza intrínseca no pudieron ser vendidos, concedidos, arrendados o asignados a ninguna dependencia federal o estatal, fueron destinados a una clase *sui generis* de “usuarios” de bienes nacionales: los ocupantes que habían sido expropiados, es decir, las asociaciones religiosas.

Los resultados obtenidos no se corresponden con los objetivos trazados por el legislador a lo largo del proceso nacionalizador, y ponen en evidencia los problemas que afronta hoy día el gobierno federal para administrar los bienes nacionales de origen religioso. El problema más visible es la existencia de una gran masa de bienes nacionales irregulares, consecuencia parcial de la congelación que ha practicado el gobierno federal desde la década de los ochenta, al no conceder las declaratorias de nacionalización pertinentes.

La citada irregularidad, es decir, la falta de título de propiedad, es fuente inmediata de graves problemas en la administración de los “bienes nacionalizables”; pues aunque el Estado pue-

de ejercer de pleno derecho su dominio sobre ellos, se encuentra imposibilitado materialmente para poder hacerlo.

Los bienes que deberían ingresar al patrimonio federal están dispersos, desagregados; no se conoce en la mayoría de los casos el fin al que están destinados. Es decir, no se sabe si son patrimonio artístico, histórico o arqueológico, se desconoce igualmente su ubicación precisa, su valor catastral y los titulares de las asociaciones que los ocupan. Resulta pues imposible planificar su aprovechamiento.

El error más grave de la administración ha sido postergar a lo largo de 60 años la nacionalización de los bienes comprendidos por el supuesto constitucional que ordenó su incorporación. El estancamiento que se observa hoy día puede interpretarse como inducido por la propia administración gubernamental. Todo parece indicar que ésta jugó sus cartas en el escenario político que vivió a la par del conflicto con la Iglesia católica, y dejó al margen la ejecución del precepto constitucional.

Durante la época de la tolerancia los procesos de nacionalización quedaron interrumpidos y dejaron de ser prioritarios. Se expedieron escasas declaratorias de nacionalización, lo que provocó que miles de inmuebles quedaran intitulados, como se deduce de los datos que aporta el Registro Público de la Propiedad Federal en 2000. Aproximadamente, de los 80,000 inmuebles identificados como de origen religioso sólo unos 13,000 cuentan con título de propiedad regular a favor de la Federación.

Otro factor que ha sido determinante en el fracaso de la administración inmobiliaria de los bienes de origen religioso es la falta de reglas específicas para definir los derechos y obligaciones de los ocupantes de los bienes nacionalizados y, en su caso, los pendientes de nacionalización que estén abiertos al culto público.

Ello ha provocado abusos por parte de los ocupantes que arriendan y conceden el inmueble sin obtener autorización del gobierno federal y, en algunos casos, hacen alarde de una autonomía que no poseen, violentando el ordenamiento jurídico ante el silencio de las autoridades.

A partir de la última reforma constitucional y su Ley Reglamentaria, los nuevos usuarios del patrimonio nacional son las asociaciones religiosas, y éstas por su carácter *sui generis* no pueden ser tratadas como el resto de los usuarios de bienes nacionales; requieren de la sanción de reglas específicas para el supuesto en particular.

Por otra parte, la política de dispersión administrativa practicada por gobierno federal no ha facilitado la creación de un inventario que integre a todos y cada uno de los bienes que conforman el universo real de los bienes que son nacionales, por lo cual su vigilancia y control no dejan de ser estimativos. Las cifras que se obtienen del Inventario General de la Nación son ampliamente significativas: de los 80,000 inmuebles que se presume son templos abiertos al culto público, sólo hay actualmente inventariados 62,913; lo que significa en números redondos que el gobierno federal no tiene control alguno sobre unos 17,087 bienes nacionales destinados al culto público.

Los números revelan que nos hallamos ante un importante déficit de gestión y valoración del patrimonio cultural de la nación, agravado por un abrumador atraso en la implementación del proyecto nacionalizador.

¿Responde la reforma constitucional, completada por su ley reglamentaria a la pregunta de cómo deben ser aprovechados, controlados y administrados por las asociaciones religiosas aquellos bienes nacionales de origen religioso, sobre los que ejercen el derecho de uso?

Son varios los expertos que han cuestionado que la Ley de Asociaciones Religiosas no concede los instrumentos legales para poner en marcha un control efectivo, que permita dar un óptimo aprovechamiento a los bienes que “poseen” las Iglesias cuando la legítima propiedad recae en la nación.

El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de noviembre de 2003, trata de dar respuesta a las lagunas legales, detallando en la esfera administrativa la aplicación de la mencio-

nada ley y disminuyendo la facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación:

Las asociaciones religiosas deberán solicitar a la autoridad responsable de la administración del patrimonio inmobiliario federal, la expedición del correspondiente Certificado de Derechos de Uso, respecto de los inmuebles propiedad de la Nación destinados a fines religiosos, cuyo uso se les haya otorgado en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables. Para la tramitación del Certificado de Derechos de Uso, se requerirá la manifestación de la Dirección General de que el inmueble del que se certificará su uso fue declarado ante dicha autoridad por la asociación religiosa interesada.²¹³

En lo relativo a los derechos y a las obligaciones de las asociaciones religiosas en materia de cuidado, conservación, restauración, así como en obras de construcción, reconstrucción o remodelación de dichos inmuebles, incluyendo los que tengan el carácter de monumentos históricos y artísticos, el artículo 22 del citado Reglamento remite a la normativa prevista en la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y las leyes y reglamentación aplicables. Si bien, falta por clarificar las sanciones en que incurren las asociaciones que no cumplan los requisitos para ser usuarios; así como el destino de los bienes que estando destinados a alguna actividad distinta al culto, están siendo ocupados por corporaciones eclesiasísticas.

Resulta deseable, con base en la importante experiencia de los últimos 15 años, que México logre romper con el anacronismo y la ineficacia de las políticas patrimoniales heredadas e inspirándose en otros modelos de gestión de patrimonio cultural cierre con éxito uno de los capítulos más conflictivos de su historia.

²¹³ Artículo 22, Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.