

## UNA APROXIMACIÓN A LA LIBERTAD RELIGIOSA EN EL DERECHO MEXICANO

Horacio AGUILAR ÁLVAREZ DE ALBA\*

SUMARIO: I. *Antecedentes previos al virreinato*. II. *Antecedentes en el derecho indiano o novohispano*. III. *Durante el proceso independentista*. IV. *Durante los primeros años de la vida independiente*. V. *La influencia del galicanismo durante la segunda mitad del siglo XIX*. VI. *En la Constitución de 1917*. VII. *Durante la guerra cristera*. VIII. *La reforma constitucional de 1992*. IX. *La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*. X. *Bibliografía*.

### I. ANTECEDENTES PREVIOS AL VIRREINATO

En paralelismo con el pueblo romano, los aztecas fueron un pueblo profundamente religioso y guerrero que marca su impronta cultural.<sup>1</sup>

Desde el descubrimiento de América en 1492, el reino de Castilla inicia varias expediciones hacia las Indias americanas para continuar sus tareas políticas y culturales, sumado al privilegio concedido al reino español para evangelizar las tierras recientemente descubiertas. La Santa Sede no contaba con los recursos suficientes para acometer las tareas pastorales y de evangelización, al tiempo que define los límites entre los reinos de España y Portugal en la bula *Inter ceteris*, expedida en 1493 por el Papa Alejandro VI, que era Borgia y español.

El reino de España procede a dar la adecuada respuesta jurídica mediante la creación del Patronato Real al que también se le llegó a conocer con el

\* Ex comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

<sup>1</sup> Coulanges, F. de, *La Ciudad Antigua*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 3-24.

nombre de Vicariato Regio que permitió financiar las actividades evangélicas en las Indias americanas.

Para el desarrollo político de los territorios recientemente descubiertos se decide generar la figura jurídica del virrey y el virreinato a partir del 17 de abril de 1535. Esta figura fue desarrollada con la mezcla de elementos políticos y religiosos propios de la época, por lo que en repetidas ocasiones el rey encomienda a los obispos del lugar las tareas propias del virreinato, lo cual genera un círculo peculiar o sincrético de ejercicio de atribuciones políticas y pastorales, humanas y divinas, profanas y sagradas cuyo resultado histórico ha sido objeto de valoración por los expertos.

## II. ANTECEDENTES EN EL DERECHO INDIANO O NOVOHISPANO

La solución jurídica que se intentó para estructurar la vida del virreinato y considerando que la potestad de gobierno correspondió al reino de Castilla, éste expidió la normativa propia de su territorio originario y lo extendía al territorio virreinal, correspondiendo al virrey la tarea de recepción y adaptación de la norma a la realidad cultural, social y política propia de su territorio, resultando —en ocasiones— la dificultad o impedimento de hacer efectiva la norma y el virrey ordenaba: “Obedézcase pero no se cumpla”.

Mediante la recepción y adaptación del derecho castellano a las realidades de los virreinos, incluido el de la Nueva España, fue apareciendo el derecho indiano o novohispano que nunca fue un derecho criollo. En ejercicio de sus facultades jurídicas, el virrey realizaba la tarea de adecuar el derecho castellano a la realidad virreinal.

## III. DURANTE EL PROCESO INDEPENDENTISTA

Previo al proceso de independencia de México, fueron calando entre los intelectuales de la época las ideas de la soberanía nacional, propias de la Revolución francesa, que sostenían la visión contractual de las tareas de gobierno, de tal manera que si el soberano gobernaba de espaldas a su pueblo, éste podía proceder a revocarle el mandato y sustituirle, inclusive de manera violenta.

Así, en 1808 Carlos IV es apresado por las fuerzas napoleónicas y obligado a abdicar en favor de su hijo Fernando VII, quien renuncia para que

Bonaparte designe a José Bonaparte o “Pepe Botella” como emperador de España. Enterados en la Nueva España de estos acontecimientos e inspirados en las ideas liberales de la soberanía nacional, se inicia el movimiento bajo el lema: “Viva Fernando VII, muera el mal gobierno, viva la virgen de Guadalupe y vamos a matar gachupines”.

El 15 de septiembre de 1810 el párroco de Dolores, don Miguel Hidalgo y Costilla, inicia este movimiento y se dirige para convencer a don José María Morelos y Pavón, para unirse al levantamiento y monta un ejército mal armado de 25 hombres para continuar el movimiento al sur del territorio virreinal, en tanto Hidalgo toma la ruta del norte, hasta ser apresado y ejecutado. Llama la atención que para noviembre de 1810 Morelos ataca la ciudad de Cuautla con un ejército regular de treinta mil hombres bien armados, y a la muerte de Hidalgo se convierte en el caudillo del sur, pasando por Acapulco y Oaxaca, para entrar en la ciudad de México donde es aprehendido y ejecutado, exhibiendo su cabeza durante varios días como pena ejemplar para indicar el tratamiento criminal que se les concede a quienes se levantan en contra del gobierno español.

A la muerte de Hidalgo y de Morelos, el movimiento independentista declina hasta la formación del Ejército Trigarante que logra entrar triunfalmente en la ciudad de México el 21 de septiembre de 1821 para consolidar la independencia de México, siendo coronado como emperador Agustín de Iturbide, que en poco tiempo debe afrontar la primera crisis política del naciente imperio, decide disolver el Congreso para crear la Regencia y finalmente abdicar.

#### IV. DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA VIDA INDEPENDIENTE

En 1823 se restituye el Congreso y se toma la decisión de convocar a un congreso constituyente con objeto de que el país entrase a la modernidad jurídica mediante la expedición de su Constitución, lo que ocurre en octubre de 1824.

Estos acontecimientos históricos han sido objeto de discusión jurídica e histórica, por lo que a este periodo se le conoce como: “el gran debate del siglo XIX”.

A la independencia de México, el primer país que reconoce su independencia fue Estados Unidos que designa a Poinsett como su primer embaja-

dor. Este reconocimiento resultó estratégico para los planes de Estados Unidos.

El Congreso Constituyente de 1824 resulta ser la “arena política” para el enfrentamiento entre grupos en tensión que fueron tomando nombre y posiciones. Por un lado, los conservadores enfrentados a los liberales. Igualmente los centralistas y los federalistas.

Según Lorenzo de Zavala, los diputados al Congreso Constituyente habían llegado a las sesiones con una mala traducción de la Constitución americana bajo el brazo, para dar a entender que la Constitución mexicana era una imitación extralógica de la Constitución americana. En contra de esta apreciación, Lucas Alamán sostiene —con base en la división del territorio y derivada de razones religiosas— que ya existía un barrunto federalista.

Igualmente, en relación con el Congreso de 1823, Macedo sostiene que la representatividad de los diversos territorios constituyen el principio de organización territorial con efectos jurídicos en la configuración del federalismo. En tanto que Tena Ramírez se apoya en los artículos 5o. y 7o. de la Constitución de 1824 para indicar que en estas disposiciones se reconoce la existencia jurídica de la Federación y sus partes y aclara que el Congreso de 1823 fue solamente convocante, pero su convocatoria no es el fundamento del federalismo mexicano.

En la historia, Soberanes considera que “el gran debate del siglo XIX” en México no es la controversia entre conservadores y liberales, centralistas o federalistas, sino que es la diatriba entre dos grupos masónicos en pugna por su pertenencia a ritos diversos.

La masonería, desde la época del virreinato, había hecho sus primeras incursiones desde España a México. Igualmente desde Estados Unidos también ingresó a este país. Ciertamente el embajador Poinsett, según se llegó a comprobar, tenía fuertes vínculos con la masonería.

Fue hasta 1837 que la Santa Sede procede a reconocer formalmente la independencia de nuestro país, con la consecuente parálisis de la vida sacramental de México por la falta de obispos que administraran sacramentos como la confirmación y el orden ministerial, derivado de los privilegios conferidos a España por la Santa Sede para acometer las tareas evangelizadoras y pastorales de la Nueva España.

## V. LA INFLUENCIA DEL GALICANISMO DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX

En 1857 se hizo sentir la influencia francesa del galicanismo, consistente en una herejía que pretende fundar iglesias nacionalistas. Esta tendencia no queda evidenciada en el texto constitucional, pero se manifiesta en las acciones de gobierno favorecida por los acontecimientos políticos del momento.

La Constitución de 1857 establece limitaciones a factores del poder muy caracterizados en la época, como lo fueron el ejército y la iglesia católica con su jerarquía. Es la última Constitución jurada el 5 de febrero, que al poco tiempo el presidente Ignacio Comonfort plantea a Benito Juárez —quien había buscado la candidatura para la presidencia de la Suprema Corte— la posibilidad de no aplicar la Constitución recientemente jurada. Juárez responde que en esta aventura no sería compañero de Comonfort, quien reconoce que ha cambiado su título de presidente de la República por el de un vulgar revolucionario.

## VI. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Juárez asume la Presidencia de la República y continúa la estrategia de iniciar una iglesia nacionalista, que permitiese consolidar un proyecto nacional fundado en su propia Iglesia que toma muchos años su implementación; fue hasta 1925 que surge el patriarca Pérez con su iglesia nacionalista que sirve de ariete durante la guerra cristera que hace crisis durante el periodo comprendido entre 1926 y 1929.

Después de muchas vicisitudes y de reformas constitucionales, se logra aplicar la Constitución de 1857 que permite al general Porfirio Díaz gobernar el país por un largo periodo. En 1917 inicia su vigencia la nueva Constitución mexicana que originalmente se proponía reformar la anterior, pero concluye en un nuevo proyecto constitucional.

En el texto original de este documento constitucional, se introducen disposiciones limitantes de la libertad religiosa directamente encaminadas a los clérigos o ministros del culto, como les denomina la legislación positiva mexicana, al tiempo que reduce la libertad de culto de los demás católicos.

Curiosamente todas las normas que se expiden en esta época y fundadas en las disposiciones constitucionales van encaminadas a los integrantes de

la iglesia católica y parece omitir a otras confesiones o denominaciones con presencia minoritaria en nuestro país y que han venido aumentando de algunas décadas a la fecha.

## VII. DURANTE LA GUERRA CRISTERA

Durante este tiempo surgen disposiciones estatales que limitan el número de sacerdotes católicos y exigen que sean casados, conculcando el derecho natural de cualquier persona a elegir su estado civil. Son disposiciones cargadas de un laicismo *prosecutor* de la libertad religiosa que ha entrado en un proceso de evolución lento y difícil.

Durante el periodo transcurrido entre 1926 y 1929, se endurece la persecución contra los católicos que generan un ejército “cristero” integrado y dirigido por laicos que al grito de ¡viva Cristo rey!, hacen una encendida defensa de su maltrecha libertad religiosa. Este conflicto tiene muchas vicisitudes y concluye en 1929 con un pacto entre el gobierno y la jerarquía católica que obliga al ejército cristero a capitular y abandonar la lucha por la libertad religiosa.<sup>2</sup>

En la década que inicia en 1970, comienza una etapa encaminada a copiar a la jerarquía católica, posiblemente a consecuencia de su indiferencia y neutralidad durante los acontecimientos ocurridos en 1968 en los que México era el anfitrión de los XXIV Juegos Olímpicos y la mirada mundial estaba centrada en este país que comparte una dilatada frontera con Estados Unidos, una de las grandes potencias mundiales. A partir de 1976 se toma el camino de buscar acercamientos y puentes con la jerarquía católica, por conducto de funcionarios que, añadidas a otras responsabilidades, servían de gestores ante la jerarquía católica.

En 1982, durante la campaña a la Presidencia de la República, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) decide acercamientos nicodémicos con los obispos de los lugares que visitó con el fin de que le expusieran su apreciación sobre la realidad social y cultural de sus respectivas diócesis. Este candidato resultó vencedor en el proceso electoral y durante su gobierno genera un grupo de trabajo entre obispos y funcionarios públicos que al cambio de gobierno explica a su sucesor por si hubiese interés en aprovechar los avances de este grupo. Curiosamente, uno de los integrantes

<sup>2</sup> Aguilar, Álvarez de A., *Evolución histórica de la asistencia religiosa a las fuerzas armadas en el periodo comprendido entre el virreinato y la República restaurada* (manuscrito).

de este grupo, don Agustín Téllez Cruces, se convierte en el primer representante personal del presidente Salinas ante la Santa Sede.

En forma inusitada, el primero de diciembre de 1988, el presidente entrante invita a quienes se pueden considerar representativos de la catolicidad mexicana, a la toma de posesión del nuevo titular del Ejecutivo federal. Este mismo presidente, en su tercer informe de gobierno, denuncia la “simulación vergonzosa” que se había observado en el pasado en las relaciones con la jerarquía católica, lo cual genera que los diputados del PRI en el Congreso de la Unión propongan una reforma constitucional a los artículos: 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la ley fundamental, e iniciar una nueva era que comienza en enero de 1992. Para hacer efectiva y aplicable la reforma constitucional introducida, fue necesario intentar una ley de la materia, para lo cual se convoca a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión que expide una ley edulcorada en su título: “Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de julio de 1992.

La reforma constitucional y la ley en materia religiosa parece que no tuvieron más referente que los antecedentes históricos, según la apreciación de los actores participantes en ese proceso legislativo.

En el derecho comparado encontramos que existen dos grandes corrientes: la historicista o monista y la jurdica o plural. La primera excluye a la segunda; pero la historicista está implícita en la jurdica o plural.

La corriente historicista de la libertad religiosa también se le denomina monista por reconocer sólo una fuente en esta materia: la historia. Por su parte, la corriente plural no excluye a la historia; por el contrario, la incluye junto con otras disciplinas que contribuyen a la mejor comprensión de este rico fenómeno religioso. Dentro de los historicistas, su principal exponente es el profesor italiano Del Giúdice.

La tesis monista o historicista, una vez agotada la aportación de la historia para la comprensión del fenómeno religioso, concluye su contribución y, es deseable, dejarle el paso a la visión plural que irá evolucionando hacia el concepto de la libertad religiosa como derecho fundamental, transitar hacia el derecho público subjetivo para, finalmente, convertirse en garantía constitucional. Entre nuestros estudiosos de la parte llamada “dogmática” de la Constitución, no reconocen diferencia entre estos conceptos; en tanto que otras culturas jurídicas sí que introducen diferencias esenciales entre ellos. El derecho humano fundamental existe por sí mismo, es anterior al

Estado y no requiere de configuración jurídica alguna. Dentro de este género de derechos, se introducen otros que son, además de fundamentales, fundantes. En el proceso evolutivo, se transita hacia la primera configuración jurídica que consiste en dotar al derecho humano fundante de respeto *erga omnes* o de respeto generalizado que se convierte en obligación de no hacer y los órganos del gobierno del Estado sólo pueden modificar estos derechos mediante normas procedimentales expresamente establecidas para tal efecto, por lo que se les conoce como inmunidades coactivas. Finalmente la garantía constitucional, más allá de un derecho fundante-fundamental y de una inmunidad coactiva, es un derecho susceptible de ser promovido y alentado por el mismo gobierno generando los espacios suficientes para su adecuado ejercicio. En este sentido —a manera de ejemplo— pensemos en la práctica del deporte como derecho fundamental, sólo susceptible de ser restringido mediante las normas de seguridad jurídica aplicables al efecto —inmunidad coactiva— y promovido por el gobierno al considerarlo una práctica legítima. En este sentido pensemos en conductas materialmente delictivas realizadas en ejercicio de la práctica deportiva; la tesis que lo considera un fin reconocido por el Estado, sostiene que dicha conducta no puede ser objeto de antijuridicidad delictiva. En forma semejante se deberá percibir la realidad de la práctica religiosa, a fin de “desneurotizarse” esta actividad y poderla observar con espíritu deportivo.

#### VIII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992

Nuestra Constitución fue reformada para introducir algunos elementos en materia religiosa, pero al detallar las disposiciones constitucionales se “quedan cortas” frente a la rica realidad religiosa de nuestro país. Así, el Congreso de la Unión no respondió a la llamada histórica que tuvo frente a sí mismo, para expedir una ley reglamentaria del artículo 24 constitucional en materia religiosa, y se limitó a expedir una ley que se ocupará principalmente, por un lado, de las *asociaciones religiosas* como fórmula para darle el debido reconocimiento legal a la personalidad jurídica de las iglesias, confesiones y agrupaciones religiosas y, por otro lado, del *culto público* que es una parte de la libertad religiosa, resultando una ley cargada de lagunas insalvables en la interpretación jurídica, con grandes asimetrías y contradicciones notorias que, en opinión de algunos analistas, genera un producto de dudosa constitucionalidad.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que en lo sucesivo nada más aludiremos a ella como la Ley, resulta ser un buen producto histórico, considerando que la historia de nuestro país fue la única guía que orientó al legislador para su configuración.

Todo lo señalado parece que contrasta con los documentos que en el derecho internacional público son norma positiva en la que se reconoce a la libertad religiosa fundamental y, en opinión de algunos estudiosos de la materia, también debe ser considerado como derecho fundante; aunque la mayoría de los tratadistas sólo consideran como fundante al derecho a la vida, con exclusión de los demás derechos. Resulta tan trascendente este género de derechos en materia religiosa, que se puede entender que un hombre busque y no encuentre o que niegue, pero no se puede comprender que a un hombre se le imponga el siguiente dictamen: “tienes prohibido creer en cualquier cosa”.

Sin libertad, incluida la religiosa, la persona se ve eclipsada y muere a todo progreso. Esta libertad permite hacer que el diálogo entre el catolicismo y la modernidad sea una verdadera avenida de doble sentido que constituye una garantía de esperanza y felicidad, en la que el mundo aprenderá a vivir con la diversidad que ha sido magnificada por las injusticias históricas y exacerbada por personas sin escrúpulos, generando el temor de que la diversidad pueda conducir a la negación de la humanidad del “otro” y de los pueblos en la que pueden quedar atrapados en una violenta espiral de la que nadie escapa, ni siquiera los niños, como ocurrió en Bosnia, Ruanda y Burundi, que encierran el gran misterio de la libertad humana.

#### IX. LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

La Ley tiene algunas cuestiones que resulta conveniente revisar para la mejor comprensión de la situación en la que se encuentra México en tan trascendental tema. Provoca luces cargadas de esperanza el reconocimiento a la personalidad jurídica de las confesiones religiosas o iglesias, sin distinción alguno; con lo cual se introduce un peligrosísimo igualitarismo que concede el mismo trato a confesiones religiosas con casi 6,000 años como es el caso de la judía y a otras de reciente creación o de creación artificial para propósitos mezquinos de carácter económico o político. En paralelo a esta pequeña y pobre luz, aparecen oscuridades y cortedades en la legisla-

ción que hacen del cuadro —jurídicamente hablando— una obra surrealista o impresionista.

El tránsito de la penumbra de la ilegalidad a la legalidad en materia religiosa, ha sido muy difícil. Ciertamente, como se apuntó en el párrafo precedente, esta contribución que consiste en el reconocimiento de la personalidad jurídica ha sido un tránsito dificultoso y doloroso, pues ha exigido una adecuación a una realidad diferente a la anterior, consistente en que previamente a la reforma, las confesiones no existían de cara a la legislación expedida por el Estado mexicano; eran realidades fácticas sin reconocimiento jurídico. El reconocimiento jurídico se ha dado por virtud de un registro constitutivo, que se traduce en un voluntarismo legislativo, que se expresa diciendo que existe sólo aquello que el Estado mexicano quiere que exista y a partir del momento en que la Secretaría de Gobernación le conceda el registro constitutivo, sin poder invocar derecho alguno a obtener dicho registro. Por lo que en los casi 6,000 registros otorgados entre caprichosa o discrecionalmente, *no están todos los que son, ni son todos los que están*, parafraseando al maestro Herrera Lasso, al referirse a las garantías individuales.

En este sentido, es oportuno mencionar que la personalidad jurídica reconocida a las iglesias y agrupaciones religiosas es jurídicamente idéntica; pero cada una tiene diferencias que deben traducirse en la ley. Establecer una igualdad absoluta sería incurrir en el igualitarismo en detrimento de la justa igualdad. Veamos si una comparación contribuye a la mejor comprensión entre las voces de igualdad e igualitarismo. En el marco político electoral concurren varios partidos políticos que tienen la personalidad jurídica que la ley les confiere, pero no gozan de las mismas prerrogativas en términos de igualdad matemática. Lo mismo debería de ocurrir en tratándose de las asociaciones religiosas, en las que todas participan de la personalidad jurídica que la ley les confiere, aunque las prerrogativas deben ser diferenciadas para cada una de ellas.

El Congreso de la Unión, durante el periodo extraordinario convocado para detallar las reformas constitucionales (véase *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992), parece que no estuvo a la altura de la llamada histórica a la que fue convocado. En lugar de intentar el camino de expedir una ley reglamentaria del artículo 24 constitucional, utiliza el difícil camino de detallar las disposiciones contenidas en el artículo 130 de la ley fundamental.

Pistas de reflexión —inconsistencias y lagunas legales— que serán objeto de análisis para formular un balance de esta cuestión en el momento presente.

— *El artículo 1o. de la Ley hace referencia al principio histórico de la separación de las iglesias y el Estado.* En esta aseveración encontramos que la propia norma alude a la única guía orientadora de la materia que es la historia, de donde derivamos que la legislación parece estar anclada en la fosilización ya muy superada en otras legislaciones que —además de la historia— se sustentan en una visión plural o jurídica, tratándose del fenómeno religioso. Tomando en cuenta la expresión literal de la norma, alude a principio histórico, siendo que la historia registra hechos, pero no se tienen noticias que lo propio de la historia sea recoger principios que pudiesen ser inmutables en la materia.

Para la mejor interpretación de estas expresiones y para que no resulten vacías o carentes de contenido, lo que se podría interpretar es que el legislador trató de hacer énfasis en el amplio e irrestricto respeto recíproco con relación a las decisiones internas del gobierno y de las iglesias o confesiones religiosas.

— *El artículo 4o. de la Ley alude al monopolio que ejerce el gobierno respecto del estado civil de las personas físicas,* toda vez que las personas morales o jurídicas no disponen de este atributo de la personalidad. Pero los monopolios respecto de actividades que puedan tener algún contenido económico, en forma directa o indirecta, es una cuestión establecida en el artículo 28 constitucional, mismo que no reconoce a esta actividad como monopolio del gobierno del Estado por ser estratégica.

La norma probablemente tuvo la buena disposición para confirmar el evento histórico que arrancó a la iglesia católica el registro a partir de la administración de sacramentos que en la práctica han demostrado más eficacia a pesar de la modestia de los recursos materiales disponibles. En definitiva nunca ha sido intención de la potestad espiritual rivalizar con la potestad temporal en la prestación de servicios de carácter civil. La potestad tempo-

ral tiene la obligación canónica —derivada de su estatuto interno— de formular el debido registro respecto de la administración de determinados sacramentos como es el bautismo, confirmación, matrimonio y orden ministerial. Respecto de esta materia, en el pasado, la potestad civil quiso ver una actividad que invadía su esfera de acción y competencia, amén de generación de recursos económicos muy importantes en demérito de la hacienda pública.

La realidad contrasta con la teoría de la Ley. Quisiera sugerir algunas situaciones que demuestran lo anterior. En los casos que un nacional mexicano decide obtener de las autoridades competentes la expedición de un pasaporte con objeto de acreditar su nacionalidad para ingresar a un país extranjero y aparece que cuenta con una copia certificada de su acta de nacimiento, expedida por el Registro Civil correspondiente en forma “extemporánea”, entendiéndose por tal aquella que ha sido levantada con diferencia de seis meses o más, entre la fecha de nacimiento y su expedición, hasta antes de la expedición del vigente Reglamento del Servicio para la Expedición de Pasaportes, se reputaba como prueba supletoria el cotejo del acta de bautismo expedida por la autoridad eclesiástica correspondiente, con lo cual el monopolio de esta actividad se volvía más teórico que real.

En otros países, como Estados Unidos o España, los matrimonios celebrados bajo un rito religioso son objeto de reconocimiento en la legislación civil, para todos los efectos legales a que haya lugar. Así, una pareja casada en alguno de estos países, si necesitara realizar un trámite en el cual justifique su estado civil, tomando en cuenta el pseudo monopolio al que nos referimos, le tendríamos que sugerir que por no estar legalmente casados de acuerdo al *monopolium* aludido, se les considera que viven en unión libre y deben proceder a contraer matrimonio de acuerdo a la norma que rige la solemnidad de este acto en nuestro país.

Por el contrario, se reconoce la validez de dicha unión y se considera que ambas partes se encuentran unidas en legítimo matrimonio, mismo que ha quedado reconocido por nuestra legislación, dándole efectos civiles a un matrimonio religioso con relevancia civil, de acuerdo con la norma aplicable en el lugar de su celebración.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Atendiendo al principio jurídico *locus regit actum*, la forma de los actos jurídicos se rigen por el lugar en el que se otorgan éstos. En virtud de lo mencionado, no es el caso de volver a formalizar dicho acto en el lugar en el que se deberá ejecutar una consecuencia del mismo. Además resulta indispensable que los comparecientes al instrumento notarial indiquen al notario sus datos generales, incluido el estado civil. En aquellos casos en que se

Con estos datos aislados pretendemos demostrar que el seudo monopolio del Estado, tratándose del estado civil de las personas, constituye una voz vacía en el texto de la ley.

— *La Ley en su artículo 5o. introduce la novedad de la nulidad de pleno derecho.* En materia de ineficacia de los actos jurídicos, nuestra tradición sigue los lineamientos de Bonnecase y el derecho francés que establece la tritómica distinción entre inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa, que previene que los efectos jurídicos de los actos viciados de alguna ineficacia, se produzcan de manera provisional, exige la declaratoria jurisdiccional y la resolución que establezca la ineficacia destruirá retroactivamente los efectos producidos provisionalmente. La nulidad de pleno derecho no produce efectos y no necesita declaratoria judicial, por el simple hecho de contrariar la norma, convierte al acto en ineficaz para surtir sus efectos.

La nulidad de pleno derecho no tiene raíces en nuestra cultura jurídica, por lo que su enunciado no es suficiente para que obtenga carta de naturalización entre nosotros. La ley que la previene debería de establecer la forma de hacerla valer.

En la especie, al no existir norma alguna que regule al instituto de la nulidad de pleno derecho, ésta carece de operatividad jurídica y, al quedar consignada en la Ley, sólo es postulada; pero la Ley no define sus alcances, con lo que se vuelve en letra muerta o voz vacía y carente de contenido.

— *El artículo 130 de la Constitución reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y agrupaciones religiosas,* en tanto que el artículo 6o. de la Ley alude a que las iglesias y agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica una vez obtenido su registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación. Sobre el particular, resulta pertinente

deba acreditar el estado civil de los comparecientes, deberán hacerlo exhibiendo al efecto el documento justificativo de lo dicho y en caso del régimen de sociedad conyugal será necesario —para el debido perfeccionamiento de un acto traslativo de dominio en el que los integrantes de la sociedad son quienes transmiten el dominio de algún bien o derecho— que comparezcan ambos para su validez legal.

En ciertas ocasiones, la práctica notarial demuestra que algunas personas manifiestan estar casadas, sin acreditarlo, cuando en México solamente lo han hecho bajo un rito religioso que carece de relevancia en el derecho expedido por la potestad temporal, lo que nos obliga a precisiones jurídicas pertinentes y oportunas.

destacar la diferente redacción en el dispositivo constitucional y el legal. En la Constitución quedan apuntadas dos figuras jurídicas diversas: iglesias y agrupaciones religiosas. Esta distinción constitucional no tiene la debida configuración jurídica en el texto de la Ley, de donde autores como Jiménez Urresti consideran que la Ley no ha cumplido puntualmente con el mandato constitucional.<sup>4</sup>

En esta materia es necesario, atendiendo a la redacción de la disposición constitucional, distinguir entre una iglesia y una agrupación religiosa. Desde el siglo XVII se apuntan las características propias de una iglesia, considerada en su triple unidad: doctrinal, sacramental y de autoridad. Si en una institución que pretenda ser reconocida como iglesia llegase a estar ausente uno de estos tres elementos, sería imposible reconocerle tal carácter.

En el caso específico que nos ocupa, apuntamos a la posibilidad de que el órgano revisor de la Constitución haya tenido en mente esta concepción para aludir con voces diversas a figuras diferentes que la Ley encajonó en un solo concepto: asociaciones religiosas.

Para el debido reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y agrupaciones religiosas, es menester que los interesados tramiten y obtengan de la Secretaría de Gobernación el pertinente registro constitutivo que es una excepción a nuestra rancia y añeja tradición registral declarativa de derechos para efectos de publicidad de los actos jurídicos inscritos para que surtan sus efectos frente a terceros y les sean oponibles.

Nuestra tradición en materia de registro de actos jurídicos consiste en que el derecho existe con independencia de su inscripción registral. Así, cuando A compra de B, el derecho de A sobre la cosa vendida deriva del contrato o acuerdo de voluntades eficaz para producir o transferir consecuencias en derecho, obligaciones y derechos, en forma totalmente independiente de su inscripción en el registro correspondiente. La inscripción en el registro no purga ni convalida vicios del acto jurídico en caso que esté afectado por alguna ineficacia jurídica. En esta tradición el registro está previsto para efectos publicitarios frente a terceros a quien les resulte oponible el acto inscrito, pero la inscripción no es constitutiva de los derechos sustantivos que trae consigo el acto jurídico mismo.

<sup>4</sup> Véase Jiménez Urresti, *Relaciones reestrenadas entre el Estado mexicano y la iglesia. Estudio teológico "San Ildefonso"*, de Toledo, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 1994, t. I, pp. 29 y 30.

Nuestra tradición en materia de registro declarativo, en el pasado había sido objeto de transacción previa a la Ley, en el registro para efectos de inversiones extranjeras y en materia agraria, introduciendo el registro con efectos constitutivos del acto jurídico.

En esta forma se introduce en la Ley la figura del registro constitutivo para el debido reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y agrupaciones religiosas.

Muy discutido en la doctrina el registro constitutivo y sus consecuencias legales. En primer lugar, se ha considerado que las instituciones religiosas no existen por derecho propio; al contrario, existen en la medida y términos que la legislación les reconoce personalidad jurídica y es un sometimiento de la potestad espiritual a la potestad temporal. En otros términos: constituye un acto de voluntarismo estatal —a través de la Ley— que establece el registro constitutivo para el debido reconocimiento de personalidad jurídica y dar la posibilidad de convertir a la institución en sujeto de derechos —muy pocos y muy discutidos— y de obligaciones vagamente definidas en la normativa aplicable al efecto.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Inmediatamente a la publicación de la Ley, la estructura del Estado no contaba con los elementos suficientes para atender a los usuarios de este servicio, en ese preciso momento existía en una Dirección General de Gobierno, que es un cuarto nivel en la estructura de la rama ejecutiva del gobierno federal, una inferior área nominada: Dirección de Armas de Fuego, Explosivos y Asuntos Religiosos. Esta situación provocó una reforma en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación encargada de la política interior del país, para generar una Dirección General de Asuntos Religiosos que después se reconvirtió en Coordinación, para pasar en un momento posterior a ser Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Religiosos que, por virtud de una modificación reglamentaria posterior, se transformó en Subsecretaría de Asuntos Religiosos y mediante una reforma reglamentaria se ha convertido en Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos. Por lo anterior se puede dejar de manifiesto la ignorancia de las estructuras de gobierno para encuadrar correctamente el ámbito para la debida prestación de este servicio. En el periodo comprendido entre 1992 y 2007, han concluido tres administraciones federales (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox), nueve secretarios de Gobernación (Fernando Gutiérrez Barrios, J. Patrocinio González, Jorge Carpizo, Esteban Moctezuma, Emilio Chuayffet, Francisco Labastida, Diódoro Carrasco, Santiago Creel y Carlos María Abascal Carranza), once encargados del área (Carlos F. Quintana, José Luis Urbina, Andrés Massieu, Gabino Fraga, Rafael Rodríguez, Guillermo Jiménez —que había transitado por la sede diplomática mexicana ante la Santa Sede— Humberto Lira, Javier Moctezuma, Armando Salinas Torre, Jaime Domingo López Buitrón y Lauro López Sánchez), lo que refleja la falta de permanencia en el puesto, por señalar lo mínimo. Inmediatamente a la iniciación de vigencia de la Ley, la Arquidiócesis Primada de México presentó su solicitud de registro constitutivo que pilló por sorpresa a la estructura de la Secretaría de Gobernación y le obligó a generar la respuesta burocrática que estimo pertinente; pero tuvo dificultades para resolver sobre la solicitud

- Otra cuestión de gran interés será la definición competencial en el ámbito de la Secretaría de Gobernación de esta facultad para “otorgar” registros constitutivos a favor de iglesias y agrupaciones religiosas, debiendo satisfacer los requisitos de ley.

En la experiencia de otros países con tradición jurídica cercana a la nuestra, esta facultad está conferida al ministerio de justicia, mismo que no existe en el elenco de dependencias del Poder Ejecutivo federal. Igualmente la doctrina —pobre e incipiente— en esta materia se cuestiona si es una cuestión que debería estar incorporada en otro de los órganos en los que se divide el poder para su ejercicio: Legislativo o Judicial. También sería interesante plantear la posibilidad de generar un órgano autónomo constitucional en esta materia, con la suficiente autorregulación.<sup>6</sup>

En cuanto a los requisitos establecidos en la Ley, encontramos algunos que son susceptibles de peligrosa discrecionalidad, como es la determina-

formulada, atendiendo a que no existía registro de la Iglesia Universal ni de la Conferencia del Episcopado Mexicano y gestionó las solicitudes omisas. La recién estrenada Nunciatura Apostólica consultó a la Santa Sede sobre la procedencia de tal solicitud de registro y recibió el pertinente *placeat* junto con el consentimiento de la primera solicitante para tramitar dicho registro que provocó gran revuelo en virtud de que el artículo 11 de la Ley expresamente exige que el representante debe ser mexicano y, atendiendo a la naturaleza de la Iglesia Universal, el nuncio se equipara a un agente diplomático, con rango de embajador que por la tradición exigía ser considerado como el decano del cuerpo diplomático acreditado en México, lo que obligó a generar una representación “alternativa” encomendada a los señores: Alberto Pacheco —otro notario y ahora presbítero del clero de la Prelatura de la *Opus Dei*, Ramón Sánchez Medal (†) y José Luis Soberanes —antes director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y ahora presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Considerando la peculiar naturaleza jurídica de la Santa Sede en el ámbito del derecho internacional, el registro constitutivo ha sido cuestionado desde la academia, en la que algunos han considerado que se trata de una asociación religiosa originaria, y de la cual deben depender otras que se consideran divisiones internas de la anterior, en los términos del segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley, como serían las arquidiócesis y diócesis creadas por la Santa Sede en el territorio nacional

En cuanto a la naturaleza jurídica en el derecho internacional público de la Santa Sede es pertinente remitirse al autor de Roque Pérez, J. L., *Relaciones Iglesia-Estado en México. Un análisis histórico jurídico*, Roma, Pontificia Universidad Gregoriana, Facultad de Derecho Canónico, 1997, pp. 272

<sup>6</sup> Esta cuestión se trabajó en la mesa sobre libertad religiosa, durante la transición al gobierno, en la que tuve la oportunidad histórica de percatarme de la gran facilidad que tienen los políticos de generar expectativas que anticipadamente saben que no habrán de cumplirse en el ejercicio de las tareas de gobierno, a pesar del costo político que pueda generar en un posterior proceso electoral.

ción de la suficiencia patrimonial que garantice a la asociación religiosa solicitante del registro constitutivo la posibilidad de subsistencia, con lo que nuestra Ley enfatiza la tesis patrimonialista explicativa de la personalidad jurídica de las personas morales en nuestro derecho.<sup>7</sup>

Esta actividad de las autoridades del gobierno federal mexicano resultan recientes y han tenido que superar algunos obstáculos derivados de más de cien años de absoluto desconocimiento de la realidad de las confesiones religiosas que inciden en la riqueza del fenómeno religioso en nuestro país y de las confesiones respecto de la operación de las actividades del gobierno. Así, nunca reparamos en el análisis de los requisitos constitucionales para ser candidato a diputado, senador o presidente de la República, cuando alude a que el sujeto no deberá ser ministro del culto. Hasta antes de la Ley, no había fórmula para la definición legal de esta actividad, por lo que algunos autores habíamos considerado que la expresión constituía el reconocimiento implícito del derecho canónico, como derecho interno de la iglesia católica, para la comprensión de la voz ministro del culto o pertenecer al Estado eclesiástico.

La Ley, en forma muy acotada, señala los derechos de las asociaciones religiosas, entre los cuales destaca la difusión de su doctrina (artículo 90., fracción III). La Ley asume que todas las confesiones tienen algo bueno que aportar y que están fundadas en el bien que es de suyo difusivo, por lo cual tienen el derecho, una vez configuradas bajo la forma de asociación religiosa, a difundir su doctrina. Esta libertad es diferente de la cultural, que consiste en realizar actos de alabanza a la divinidad.

En una sociedad marcada por un laicismo *prosecutor* en vías de encaminarse a la neutralidad religiosa, ha resultado difícil para las autoridades civiles la comprensión de este derecho, por lo que ha habido una tendencia a considerar que cualquier intervención de la jerarquía —fuera de las ruedas de prensa o entrevistas— constituyen, en sí mismos, actos de culto, sujetas a la autorización previa de la Secretaría de Gobernación.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Sobre el particular remito al lector a la monografía del autor publicada en la obra editorial con motivo del XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho.

<sup>8</sup> En esta materia se ha discutido si las intervenciones radiofónicas de la jerarquía de una circunscripción eclesiástica con registro constitutivo es un acto de culto susceptible de ser autorizado, de manera extraordinaria, por la Secretaría de Gobernación en su función de administradora de la Ley, en comparación con intervención de científicos sin rango jerárquico ministerial que a micrófono abierto pueden realizar todo género de actos de proselitismo religioso sin la menor cortapisa, combatiendo abiertamente a la fe católica y

Hay acontecimientos que son objeto de noticia y no pueden considerarse por sí solos como actos de culto público, cuya transmisión habrá de ser objeto de autorización previa de la dependencia encargada de la administración de la Ley, como es el caso de la misa pontificia de Navidad, la bendición *urbi et orbi* en año nuevo, el *vía crucis* del viernes santo desde Roma y otros más que son constitutivos de noticia y no de actos culturales sujetos a autorización para su transmisión en medios de comunicación social, en forma extraordinaria, en los términos del artículo 21 de la Ley.

- Observemos cómo la Ley, que descansa sobre dos conceptos: asociaciones religiosas y culto público, alude a los requisitos para obtener el registro constitutivo como asociaciones religiosas para las confesiones e iglesias; pero no define ni describe a los actos de culto, sólo establece los requisitos de los actos de culto que, de manera ordinaria, se habrán de celebrar en el interior de los templos y, en forma extraordinaria, se podrán celebrar fuera de ellos, previo aviso a las autoridades administrativas. La transmisión en los medios de comunicación social se hará en forma extraordinaria y previa autorización de la autoridad administradora de la Ley.

Los actos de culto son cuestiones que serán definidas por los estatutos internos de las iglesias o confesiones religiosas que hayan asumido la forma de asociación religiosa, por virtud de la obtención de su registro constitutivo. En este sentido, existen confesiones que reconocen la existencia de sacramentos que justifican la existencia de ministros o acuden a la mediación ministerial para la administración de actos reservados a los ministros, como pueden ser los sacramentos y los hechos sacramentales.

En la actualidad, no se ha expedido un reglamento previsto en el texto de la propia Ley. En 1995 la entrante administración federal tenía clara la decisión de avanzar en la expedición de dicho reglamento; pero hubo de afrontar serias dificultades cuando se planteó la necesidad o, por lo menos, la conveniencia de definir o describir el acto de culto, sin entrometerse en la vida interna de las asociaciones religiosas. En ésta —como en muchas otras cuestiones— la norma reglamentaria no es la solución jurídica más adecuada y conveniente. En opinión de autorizados doctrinarios del dere-

generando confusión. Como simple ejemplo se puede escuchar la programación en la frecuencia del 560 de amplitud modulada los domingos por la mañana

cho, la respuesta habrá de ser la expedición de una ley reglamentaria del artículo 24 de la Constitución que reconoce la libertad de creencias y de cultos, con soluciones más jurídicas para dar cauce a la libertad en materia religiosa, mucho más allá de instituciones religiosas y actos culturales.

Tratándose de confesiones que no reconocen la mediación ministerial, las disposiciones aludidas resultan inaplicables. Tal es el caso de la religión musulmana o aquellas que siguiendo el evangelio de Cristo, tienen establecida una ministerialidad universal u horizontal.

La expedición y publicación del reglamento de la materia sólo ha aumentado la disposiciones normativas, engrosando los requisitos para los trámites legales y constituyendo un órgano sancionador que no ha funcionado en los hechos.

- Otro de los derechos que la Ley reconoce a las asociaciones religiosas, son las actividades educativas, de salud y benéfico-asistenciales, en términos del artículo 9o., fracción V. En este sentido, se reconoce que las confesiones religiosas serias son expertas en la práctica de actividades de desarrollo humano, tanto personal como social; pero no lo pueden hacer de manera directa, sino que deben recurrir a la formación de las instituciones legalmente reconocidas para ello en la ley correspondiente. Lo anterior obliga a recurrir a la simulación para obtener únicamente la pertinente financiación exclusiva de estas actividades. En tanto que la Ley resulta omisa sobre la financiación directa de la libertad religiosa institucional, como ocurre en otros países, nuestra legislación conserva un sistema pacticio de simulación en materia de cumplimiento de disposiciones fiscales para esca-motear el cumplimiento del artículo 19 de la Ley, que establece que las asociaciones religiosas cumplirán con las normas fiscales contenidas en la ley de la materia. No existe ley fiscal expresamente aplicable al efecto, razón por la cual algunos teóricos de la materia han definido que las asociaciones religiosas se asimilan a los contribuyentes con fines no lucrativos, previsto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Por lo anterior, hubo necesidad de fingir que las asociaciones religiosas susceptibles de agruparse en iglesias o confesiones comunes: católicas, protestantes, judías, etcétera, hacen como que consultan la manera de cum-

plir con las disposiciones fiscales, en tanto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público finge dar respuesta a la consulta que contiene el régimen fiscal aplicable y acotado a un ejercicio fiscal, actualizando los montos previstos y estableciendo una declaración informativa de carácter anual, amén de otras disposiciones de aplicación generalizada, como son las declaraciones periódicas tratándose de retenciones salariales, por pago de honorarios y arrendamientos.

- Otro capítulo importante en la estructura de la Ley, lo constituye el estatuto jurídico de los ministros del culto. Durante la discusión de la Ley en el periodo extraordinario del Congreso de la Unión convocado de manera específica para ello, se planteó definir o describir al ministro de culto, aplicable a la gama de confesiones religiosas que inciden en la realidad mexicana. El legislador abandonó la fórmula de la definición o descripción para dejar a las asociaciones religiosas la definición de la cuestión, mediante el registro de sus ministros, estableciendo una norma supletoria para aquellos casos en que personas —hombres o mujeres— realicen, en forma principal, actividades propias de dirección, dirección y/o representación de una asociación religiosa, pudiendo dar como resultados asimetrías con la norma o estatuto internos de la asociación religiosa, como se desprende del artículo 12 de la Ley.

En estrecha relación con el estatuto del ministro del culto en la Ley, se debe aludir a la separación de los ministros del culto, para la cual la Ley exige que tenga las siguientes características: formal, material y definitiva. Tratándose de los ministros católicos, el cumplimiento de la ley, de acuerdo con su estatuto interno, plantea serias dificultades.

Para efectos de la norma constitucional que alude al carácter de ministro del culto, ésta introduce un trato diferenciado totalmente antidemocrático, teniendo como eje de referencia al ministro del culto. De conformidad con la norma constitucional, son ciudadanos de primera, aquellos que no teniendo el carácter de ministros del culto, ni haberlo tenido, pueden acceder a puestos de elección popular: diputados, senadores, presidente de la República. Aquellos ciudadanos que habiendo ejercido el ministerio, se separan formal, material y definitivamente del ministerio con anterioridad o anticipación de cinco años, pueden acceder a puestos de elección popular, con lo

cual nos encontramos con ciudadanos de segunda clase. Los ciudadanos que con anticipación de tres años se separen formal, material y definitivamente del ministerio, podrán acceder a otros puestos superiores de la administración, convirtiéndose en ciudadanos de tercer nivel. Aquellos que se separen con antelación de seis meses, podrán acceder a cargos inferiores de la administración, para convertirse en ciudadanos de cuarta. Finalmente, quienes hayan sido registrados como ministros de culto por una asociación religiosa o por la Secretaría de Gobernación con fundamento en la norma supletoria establecida en la Ley, son ciudadanos de quinta. Definitivamente esta clasificación de ciudadanos atendiendo a grados, es una fórmula totalmente antidemocrática que atenta contra la igualdad jurídica frente a la ley. En este sentido Tena Ramírez sostiene que para el ejercicio de una función sólo es necesario que la persona justifique que tiene la adecuada aptitud cívica, y agregaría espíritu de servicio.

En esta materia parece que la norma civil se ha convertido en el brazo ejecutor de la norma canónica, como ocurría respecto de las penas impuestas por la Santa Inquisición que no podían ser ejecutadas por la potestad espiritual y se recurría al gobierno del Estado para hacerlas efectivas, como brazo ejecutor. La norma canónica prohíbe expresamente a los clérigos o ministros sagrados desempeñar cargos públicos que traigan acompañados el ejercicio de la potestad temporal. Esta disposición del derecho universal está fundada para garantizar que el clérigo se pueda dedicar en forma irrestricta e incondicional a las tareas pastorales y evangelizadoras que le competen, evitando distracciones. En otros términos, obedece a razones sobrenaturales que le permitan dedicarse plenamente a la salvación de las almas, por amor al reino de los cielos y nunca a una imposición de carácter estrictamente civil. Esta prohibición no existe tratándose de otras religiones acatólicas, por lo que resulta una prohibición extensiva a otras denominaciones que no están sujetas a esta normativa.

En cuanto a la separación del ministerio, a diferencia del registro, lo puede hacer la asociación religiosa o el interesado a la Secretaría de Gobernación, aclarando que el plazo de separación empezará a contar a partir de la notificación recibida por la dependencia aludida, según lo establece el artículo 14 de la Ley.

En cuanto a la capacidad para heredar de los ministros de culto y de las asociaciones religiosas, la Ley en su artículo 15 establece ciertas prohibiciones que limitan la capacidad de heredar de personas que no estén vincu-

lados con el ministro por razón de parentesco hasta dentro del cuarto grado. Esta disposición tiene su origen en el influjo contrario a la voluntad del testador, previsto para aquellos casos en que el testador formule disposición testamentaria durante su enfermedad terminal en la que haya recibido los auxilios espirituales del ministro del culto instituido como heredero —aunque nada dice del legatario— del testador.

El numeral en cita utiliza expresiones que imposibilitan la aplicación práctica de las normas en esta materia. Menciona la dirección espiritual que es un concepto de difícil comprensión en las condiciones actuales de marcado secularismo. Igualmente alude a la asistencia espiritual, que no se puede confundir con la recepción frecuente de sacramentos o hechos sacramentales con la intervención de un ministro.

- En el ámbito patrimonial de las asociaciones religiosas, el artículo 16 de la Ley, mediante fórmulas cargadas de adverbios pretende prohibir el acceso a la propiedad sobre la concesión en materia de medios de comunicación, introduciendo al efecto expresiones ajenas a la materia administrativa que rige las concesiones sobre medios de comunicación que, por utilizar el espacio electromagnético propiedad de la nación, son susceptibles de ser otorgadas para su explotación a favor de personas jurídicas, tanto públicas como privadas.

Sobre la concesión otorgada sobre un espacio del espectro electromagnético, se puede desmembrar o separar la posesión y la administración sobre la concesión misma o sobre la titularidad de la persona jurídica de derecho privado que detenta la concesión en esta materia. Esta prohibición está implícita en el artículo 8o. de la Ley que prohíbe a las asociaciones ejercer el comercio. En la práctica de las concesiones sobre medios de comunicación, cuando son conferidas a personas jurídicas de derecho privado, normalmente están constituidas como sociedades mercantiles y —específicamente— como sociedades anónimas que existen bajo una denominación social y su estructura de capital con base en acciones, cuya transmisión es constitutiva de un acto de comercio, por lo que resulta una repetición o prohibición tautológica.

En el fondo de la cuestión, queda claro que la intención del legislador ha sido excluir a las asociaciones religiosas de cualquier intervención en el gobierno, dirección, administración o propiedad de concesiones en materia

de comunicaciones, únicamente por razones estrictamente religiosas, lo que es contrario a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su artículo 18.

El artículo 17 de la Ley alude a las hipótesis en las cuales la Secretaría de Gobernación, de manera discrecional, deberá determinar el carácter de indispensable la adquisición de un inmueble que se habrá de incorporar al patrimonio inmobiliario de la asociación religiosa solicitante. En primer lugar es de llamar la atención que la legislación utiliza conceptos diferentes para situaciones análogas. La fracción II del artículo 27 constitucional tiene previsto que las asociaciones religiosas puedan adquirir los bienes inmuebles indispensables para su objeto. Por su parte, el artículo 7o. de la Ley establece como requisito para la solicitud del registro constitutivo la suficiencia patrimonial, en tanto que la norma en análisis alude al término indispensable, que conceptualmente son diferentes. Todo lo anterior es necesario precisarlo en beneficio de la libertad religiosa institucional.

- También es menester señalar que el régimen de los bienes propiedad de la nación en posesión delegada de las asociaciones religiosas es una cuestión que mantiene lagunas, tomando en consideración que el origen de la propiedad nacional de los templos está en las leyes de desamortización de bienes eclesiásticos durante la segunda mitad del siglo XIX, que consideró que esos bienes fueron construidos con la generosidad del pueblo de Dios y, en consecuencia ayuna de lógica jurídica, corresponde al gobierno federal convertirse en el tutor del pueblo para la debida protección de sus bienes. En tales condiciones, no resulta claro el vínculo jurídico de las iglesias sobre los templos nacionales por carecer de un acto jurídico justificativo de la causa o título de la posesión sobre los templos. Según la letra expresa de la Ley, esta cuestión deberá ser resuelta por el reglamento de la legislación en términos de la fracción VI del artículo 9o. de la misma. Al finalizar la administración 1994-2000 del gobierno federal, se intentó una solución no prevista en la legislación ni determinada con las asociaciones religiosas, que se denominó “certificados de uso”.

En materia patrimonial inmobiliaria, mediante publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo 2004, se promulgó la Ley General de Bienes Nacionales que incluyó un capítulo relativo a los bienes con des-

tino religioso para intentar resolver una tarea que la ley de la materia delegó al reglamento de la misma.

En cuanto a la apertura de templos, sin precisar la naturaleza del inmueble —propiedad particular o de la nación— el artículo 24 de la Ley establece que cualquier persona podrá dar aviso a la autoridad, por lo que dicho espacio, con independencia de su propietario, se habrá de considerar templo destinado al culto público. Lo anterior da la impresión de ser una reminiscencia histórica, constituyendo así una acción popular para denunciar los lugares en los que se celebran actos de culto público, con lo cual se llegaran a excesos, como podría ser que un centro educativo en el que exista una capilla interdenominacional, quede sujeta a esta posibilidad de denuncia popular, cuyas consecuencias jurídicas resultan impredecibles. Este es el caso específico del Heroico Colegio Militar.

- En cuanto al régimen fiscal, el artículo 19 de la Ley dispone que se deberá definir por disposición legislativa. Desde la expedición de la Ley hasta la fecha, la solución fiscal ha sido una fórmula que no cumple con el tenor de la Ley. Las asociaciones religiosas cada año se dirigen a la autoridad tributaria para consultarle sobre la forma y términos de dar cumplimiento a sus disposiciones fiscales. Por su parte la autoridad competente, responde dando la definición que considera adecuada, lo cual no cumple con la norma que exige que sea la autoridad legislativa federal la que deberá definir el estatuto fiscal de las asociaciones religiosas.

Después de un doloroso trance para intentar una reforma hacendaria distributiva en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, en esta materia se dieron altibajos que han generado inquietud y desasosiego en las asociaciones religiosas. Además de imponer cargas impositivas onerosas, la miscelánea fiscal faculta a las asociaciones religiosas para optar por el régimen de contribución como personas morales con fines no lucrativos, asimilándoseles a asociaciones civiles con fines religiosos o altruistas, pero desnaturalizando su calidad de iglesia o agrupación religiosa.

En suma, de lo que se ha mencionado en esta parte que remite al reglamento varias cuestiones no resueltas en la Ley constituyen lagunas pendientes de colmar. En este punto la gran interrogante es: ¿podrá el regla-

mento colmar las lagunas y las inconsistencias anotadas y otras que pueda haber omitido?

La ausencia reglamentaria sólo ha traído como consecuencia que no se apliquen las sanciones previstas en la Ley, con lo cual se solazan algunos grupos religiosos que vienen actuando al margen de la misma, a ciencia y paciencia de las autoridades diversas del país. El aspecto punitivo de la legislación, previsto para reordenar la vida institucional, podría ser un instrumento en manos de la autoridad para contribuir a la coexistencia pacífica entre las diversas confesiones que inciden en el marco de nuestra amplia riqueza cultural, dentro de nuestro proyecto histórico de nación. Pero si se utiliza como arma de presión para someter y mantener bajo control a algunas confesiones religiosas que generosamente han contribuido a preservar los intereses de gobiernos y gobernantes, se convertiría en herramienta perversa que socavaría la libertad religiosa de los agraviados para contribuir a una pugna fratricida que nos alejaría de la paz y la justicia que constituyen premisas esenciales para consolidar a nuestra patria.

Igualmente encontramos vacíos tratándose de aspectos procesales y medios de impugnación. Así como una discrecionalidad impertinente tratándose de la declaratoria de procedencia, actos de culto público fuera de los templos y su transmisión en medios.

La Ley tiene algunas cuestiones que resulta conveniente revisar para la mejor comprensión de la situación en la que se encuentra México en tan importante tema.

En mérito y suma de todo lo antes expuesto, después de 10 años y tres visitas pontificias sin reglamentación de las normas contenidas en la ley, se deberá militar hacia la revisión de la legislación con objeto de expedir una ley federal secundaria que sea reglamentaria del artículo 24 constitucional, con las limitaciones e inhibiciones que consignan los artículos 27 y 130 de nuestra ley fundamental para evitar reformar la Constitución.

Concluida la quinta visita pontificia a la Ciudad de México, se abren muchos espacios de reflexión sobre esta materia.

## X. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ÁLVAREZ DE A., H., *El régimen patrimonial de la asociaciones religiosas*, edición conmemorativa del XC Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, 2002.

- , “La legislación mexicana en materia de libertad religiosa”, *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994.
- ÁLVAREZ, A. C. *et al.*, *Tratado de derecho eclesiástico*, Navarra, Eunsa, 1994.
- CUEVAS, M., *Historia de la iglesia en México*, 6a. ed., México, Porrúa, 1992.
- FERRER, J. *et al.*, *Derecho eclesiástico del Estado español*, 4a. ed., Navarra, Eunsa, 1993.
- IBÁN, I. C. *et al.*, *Derecho eclesiástico*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- MEYER, J., *La cristiada*, 15a. ed., México, Siglo XXI, 1973.
- PÉREZ-LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, 2004.
- SOUTO-PAZ, J. A., *Derecho eclesiástico del Estado. El derecho de la libertad de ideas creencias*, 2a. ed., Madrid, Marcial Pons, 1993.
- TENA-RAMÍREZ, F., *Leyes fundamentales de México*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992.
- VARIOS AUTORES, *La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*, México, UNAM, 1996.

