

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS. PRIMERA DE GOBERNACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA CÁMARA DE SENADORES

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas que suscriben se turnó para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, el expediente que contiene la Minuta Proyecto de Decreto de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, procedente de la Cámara de Diputados.

Después de haber analizado la Minuta de referencia, con fundamento en los artículos 72 constitucional; 87, 91, 97, 98 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87, 88 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, sometemos a la consideración de ustedes el siguiente:

DICTAMEN

I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Con fecha 28 de enero próximo pasado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto relativo a las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la carta magna, en materia de situación jurídica de las Iglesias, asociaciones religiosas, ministros de culto y manifestaciones de culto externo.

Así, se reiteró el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias, así como la sujeción de éstas y de las demás agrupaciones religiosas, a la Ley.

En materia de facultades del poder público, se estableció en el nuevo segundo párrafo del artículo 130 constitucional, que “corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en

materia de culto público y de Iglesias y agrupaciones religiosas”, al tenor de las siguientes bases:

—Las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como *asociaciones* religiosas cuando obtengan su registro;

—Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.

—Los mexicanos y los extranjeros que satisfagan los requisitos que señale la Ley, podrán ejercer el ministerio de cualquier culto;

—Los ministros de los cultos tendrán derecho de voto activo, pero no podrán desempeñar los cargos públicos o ser votados, sino en los términos que establezca la Ley en materia de separación previa de dicha calidad, y

—Los ministros de los cultos no podrán tampoco asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo de esa índole u oponerse públicamente a las leyes del país o sus instituciones o agraviar los símbolos patrios.

En materia de libertad de creencias, el nuevo párrafo segundo del artículo 24 constitucional retomó el mandato del segundo párrafo del anterior texto del artículo 130, en el sentido de que “el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.

A su vez, en el tercer párrafo del propio artículo 24 se estableció la posibilidad que extraordinariamente se celebren actos religiosos de culto público fuera de los templos, sujeto a lo que disponga la Ley.

En tratándose de propiedades de las asociaciones religiosas, se reformó la fracción II del artículo 27 constitucional para que puedan “adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la Ley Reglamentaria”.

No sólo es explícita la facultad del Congreso de la Unión para legislar en las materias que se comentan, sino un requerimiento de importancia política y social.

II. ANTECEDENTES DE LA MINUTA

Con el decreto del 28 de enero del presente año se reformó la ley fundamental de la República, y se inició un proceso de trans-

formación del orden jurídico nacional para establecer la nueva situación jurídica de las Iglesias.

A partir de su entrada en vigor, diversos grupos parlamentarios de las Cámaras del Congreso de la Unión se dieron a la tarea de elaborar sendos proyectos de disposiciones reglamentarias. Así, la Cámara de Diputados recibió las iniciativas de Ley Federal de Cultos, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; de Ley en Materia de Libertades Religiosas, suscrita por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; de Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas, promovida por el grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional, y de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, presentada por senadores y diputados del Partido Revolucionario Institucional.

En razón de su conformación y por existir diversas coincidencias con las demás iniciativas referidas, la Subcomisión plural de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Colegisladora decidió adoptar como documento de trabajo la iniciativa de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. A partir de su texto se integraron las diferentes propuestas de modificación que plantearon los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

III. TRABAJOS EN CONFERENCIA

En los términos del acuerdo parlamentario suscrito por los diversos grupos parlamentarios, integrados por los partidos políticos nacionales con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, para llevar a cabo reuniones de conferencia sobre las iniciativas de ley o decreto que cada una recibiera con el carácter de Cámara de origen, el día 30 de junio del presente año se instalaron los trabajos respectivos.

En ese contexto, las comisiones designadas por cada Cámara intercambiaron opiniones y comentarios sobre el contenido y los alcances de las diversas iniciativas en la materia. Este ejercicio permitió un mutuo enriquecimiento sobre las consideraciones de cada Cámara en torno a la legislación en materia de Iglesias, asociaciones religiosas, culto público y sus ministros.

IV. CONTENIDO DE LA MINUTA

Se conforma la minuta Proyecto de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público con 36 artículos, distribuidos en cinco títulos:

Primero: Disposiciones generales;

Segundo: De las asociaciones religiosas;

Tercero: De los actos religiosos de culto público;

Cuarto De las autoridades, y

Quinto: De las infracciones y sanciones y del recurso de revisión.

El título segundo consta de tres capítulos (De su naturaleza, constitución y funcionamiento; De sus asociados, ministros de culto y representantes, y De su régimen patrimonial) y el quinto, de dos capítulos (De las infracciones y sanciones, y Del recurso de revisión). Los demás títulos se integran con un solo capítulo.

A continuación se exponen diversas consideraciones que parten del texto de la minuta. Al respecto, cabe señalar que el articulado propuesto al pleno en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, sufrió modificaciones en trece preceptos —algunas meramente de forma— al ser discutido en lo particular.

A) TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

En armonía con las disposiciones de la Constitución Política, sus preceptos ratifican el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias y la libertad de creencias religiosas. A su vez, se determina que las disposiciones de este ordenamiento son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. En congruencia con el laicismo que sostiene el Estado mexicano, se decreta que las convicciones religiosas no eximen del cumplimiento de las leyes del país y que nadie podrá evadir responsabilidades y obligaciones legales por motivos religiosos.

Por su carácter laico, corresponde al Estado ejercitar su autoridad en materia de observancia de las leyes, la conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros,

sobre toda manifestación religiosa, sea individual o colectiva. Además, no se podrán establecer preferencias o privilegios en favor de alguna religión, Iglesia o agrupación religiosa, y los actos del estado civil serán competencia exclusiva de sus autoridades; sobre el particular, se especifica que los documentos oficiales de identificación, como pasaportes o cédulas de identidad ciudadana, no contendrán mención sobre el credo religioso de sus titulares.

Por otra parte, se reitera el principio de que la simple promesa de decir verdad compromete al individuo para cumplir con sus obligaciones.

En el ordenamiento propuesto se reafirma también el compromiso del Estado mexicano con el imperio de diversos derechos para todo individuo, de entre los que destacan, entre otros, los siguientes: a) tener o adoptar la creencia religiosa que más agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia; b) no profesar ninguna creencia religiosa, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a ninguna asociación religiosa; c) no ser obligado a prestar servicios personales a las Iglesias o a contribuir con dinero o en especie para su sostenimiento o para la celebración de ritos, ceremonias y actos de culto; d) asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos, y e) no ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad derivadas de las creencias religiosas.

B) TÍTULO SEGUNDO

DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS

En acatamiento del artículo 130 constitucional, se establece que las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas, una vez que obtengan de la Secretaría de Gobernación su registro constitutivo. En materia de derechos y obligaciones, las asociaciones religiosas serán iguales ante la Ley y se regirán por sus propios estatutos, que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias y determinarán tanto a sus representantes, así como a los de las divisiones y entidades internas que a ellas pertenezcan.

También se consigna que las asociaciones religiosas deberán abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos y sujetarse invariablemente a la Constitución y a las

leyes que de ella emanen. Para obtener su registro, deberán acreditar que dentro de la República mexicana y por un lapso no menor de cinco años, se han ocupado, preponderantemente, de la práctica y propagación de una doctrina religiosa con un notorio arraigo. Además de que cuentan con estatutos y que por lo que se refiere a la propiedad de bienes inmuebles, han satisfecho los requisitos que estatuyen las fracciones I y II del artículo 27 constitucional.

A su vez, las asociaciones religiosas disfrutarán de diversos derechos, entre ellos: identificarse mediante una denominación exclusiva; organizarse libremente en lo interno, dotándose para ello de estatutos y normas sobre su funcionamiento, incluyendo la formación y designación de sus ministros; realizar actos de culto público religioso; propagar su doctrina y participar en la constitución y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, de salud o planteles educativos, siempre sin perseguir fines de lucro; así como usar, en forma exclusiva y para fines religiosos, bienes propiedad de la nación, en los términos del reglamento que se expida.

Conforme al texto y al espíritu del artículo 123 constitucional, las relaciones de trabajo que mantengan las asociaciones religiosas con sus trabajadores se sujetarán a la ley laboral aplicable.

Se considerarán miembros de una asociación religiosa, quienes siendo mayores de edad ostenten el carácter de asociados en los términos de los estatutos de la asociación.

Por su parte, la determinación del carácter de ministros de culto corresponderá a cada asociación religiosa, misma que deberá notificar su decisión a la Secretaría de Gobernación. En caso de que se omita esta notificación, o en tratándose de Iglesias o agrupaciones religiosas, se considerará que son ministros de culto las personas que ejerzan —como principal ocupación— funciones de dirección, representación u organización.

Se reitera que podrán desempeñarse como ministros, tanto individuos mexicanos como extranjeros; en este último caso, deberán comprobar su legal internación y permanencia en el país, así como que poseen una calidad migratoria compatible con el ejercicio de sus funciones.

En los términos del texto constitucional, los ministros de cultos religiosos tienen el derecho de participar en las elecciones mediante el voto activo. En materia de voto pasivo y del ejercicio de cargos públicos superiores, se dispone que no podrán ser

votados o desempeñarlos si no se separan formal, material y definitivamente de su ministerio con cinco y tres años de anticipación, respectivamente. En el caso de cualquier otro cargo, bastará con que la separación ocurra con una antelación de seis meses.

La asociación religiosa deberá comunicar a la Secretaría de Gobernación la separación de los ministros de culto, en los treinta días posteriores a ese hecho. El propio ministro podrá acreditar su separación mediante el documento en que conste que fue recibida por un representante legal de la asociación religiosa. En todo caso, la separación o renuncia comenzará a contar desde que se haga la notificación correspondiente a la Secretaría de Gobernación.

En observancia de lo que dispone el artículo 130 constitucional, se establece la incapacidad de los ministros de culto, de sus ascendientes, descendientes, cónyuges y hermanos, para heredar a personas a quienes hayan auxiliado espiritualmente, si no guardan parentesco dentro del cuarto grado. Idéntica prohibición tendrán las asociaciones religiosas.

En lo tocante al régimen de sus bienes, las asociaciones religiosas podrán contar con el patrimonio indispensable para cumplir con su objeto.

En ningún caso podrán poseer o administrar, ni por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación; ni poseer o administrar medios de comunicación masiva, salvo publicaciones impresas de carácter religioso.

Corresponderá a la Secretaría de Gobernación emitir la declaratoria de procedencia, sobre el carácter de indispensables de los bienes de las asociaciones religiosas, cuando se trate de cualquier bien inmueble; de sucesiones en las que figure como heredera o legataria; de otorgarle el carácter de fideicomisaria, salvo que la asociación sea la única fideicomitente, y de bienes inmuebles en los cuales sean propietarias o fideicomisarias cualquier institución de asistencia privada, de salud o educativa, en la que intervengan las asociaciones religiosas.

Además, se señala que el registro de sus bienes inmuebles ante la Secretaría de Gobernación será independiente de las obligaciones que al respecto contengan otros ordenamientos jurídicos.

Por su parte, se establece que en el caso de los templos y bienes que sean propiedad de la nación por su carácter de monumentos

arqueológicos, artísticos o históricos, las asociaciones religiosas deberán registrar a los representantes responsables ante la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

C) TÍTULO TERCERO

DE LOS ACTOS RELIGIOSOS DE CULTO PÚBLICO

Se reitera la norma del artículo 24 constitucional en el sentido de que los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos; así como que, de manera extraordinaria, podrán realizarse fuera de ellos. En este caso, sus organizadores deberán dar aviso a las autoridades federales, locales o municipales competentes, con un mínimo de quince días de anticipación a la fecha de su celebración.

Por excepción, las asociaciones religiosas podrán transmitir o difundir actos de culto a través de los medios electrónicos de comunicación, previa autorización de la Secretaría de Gobernación. En ningún caso se utilizarán para ello los tiempos de radio y televisión destinados al Estado.

Se reitera el precepto constitucional de que en los templos no podrán celebrarse reuniones de carácter político.

No se requerirá dar aviso previo para actos de culto público fuera de los templos, cuando se trate de la afluencia de grupos para dirigirse a los templos o del tránsito de personas entre domicilios particulares con el propósito de celebrar conmemoraciones religiosas.

TÍTULO CUARTO

DE LAS AUTORIDADES

Como se colige de lo expuesto hasta ahora, la aplicación de la Ley quedará a cargo del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación. Las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal serán auxiliares de la Federación. La referida Secretaría de Estado podrá establecer convenios de colaboración o coordinación sobre las materias propias de la Ley con las autoridades estatales.

Además, se especifica que las autoridades de la Federación, de los estados o de los municipios no intervendrán en los asuntos

internos de las asociaciones religiosas. Por lo que hace a los funcionarios públicos, se determina que no podrán asistir, con carácter oficial, a ningún acto religioso de culto público o a cualquier actividad con propósitos similares. Únicamente se exceptúa el caso de las prácticas diplomáticas, en el que los servidores públicos se limitarán al cumplimiento de la misión que les corresponda, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Se atribuye a la Secretaría de Gobernación el deber de organizar y mantener actualizados los registros de asociaciones religiosas y de sus bienes inmuebles. A su vez, mediante un procedimiento sencillo, se le dota de competencia para resolver los conflictos que se susciten entre asociaciones religiosas, sin perjuicio de que opten por acudir ante los tribunales competentes.

E) TÍTULO QUINTO

DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES Y DEL RECURSO DE REVISIÓN

En el ordenamiento propuesto se comprenden diversas hipótesis sobre infracciones a los dispositivos que postula, mismas que se entienden como prohibiciones implícitas de diversas conductas. Entre ellas destacan: asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda políticos; agraviar los símbolos patrios; adquirir, poseer o administrar bienes que no sean los exclusivamente indispensables para su objeto; promover actividades contrarias a la salud o a la integridad física de los individuos; ejercer violencia física o presión moral para lograr sus objetivos; ostentarse como asociación religiosa sin contar con el registro correspondiente; oponerse a las leyes del país, y realizar o permitir actos que atenten contra la integridad y preservación de los bienes que integran el patrimonio cultural del país.

El sistema de sanciones que se prevé, incluye el apercibimiento; la multa hasta por veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; la clausura temporal o definitiva; la suspensión temporal de derechos y la cancelación del registro. Para su imposición se tomarán en cuenta la naturaleza de la infracción, su gravedad, la posible alteración del orden público, la situación económica y grado de instrucción del infractor y, si la hubiera, la reincidencia.

Para la aplicación de las sanciones, la Secretaría de Gobernación integrará una comisión especial con los funcionarios que determine el Reglamento de la propia Ley, cuyas resoluciones se adoptarán por mayoría de votos. En todo caso, se respetará la garantía de audiencia del interesado y, en su oportunidad, se dictará la resolución que corresponda, en la cual se analizarán los alegatos y pruebas aportadas.

Contra los actos o resoluciones de las autoridades en materia del ordenamiento que se plantea, procederá el recurso de revisión ante la Secretaría de Gobernación, mismo que sólo podrá ser interpuesto por quienes tengan interés jurídico comprobado. En caso de que el escrito adolezca de irregularidades o fuese oscuro, la Secretaría requerirá al recurrente para que lo aclare dentro de los diez días siguientes. La resolución que recaiga podrá revocar, modificar o confirmar la resolución o acto recurridos. Al admitirse el recurso podrá concederse la suspensión de los efectos del acto reclamado, siendo de aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

En la minuta se contienen siete artículos de esta naturaleza.

Conforme a su texto, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y se abrogarán las disposiciones que se le opongan. Específicamente, se abrogan la Ley Reglamentaria del artículo 130 constitucional de 1927 y la Ley Reglamentaria del párrafo séptimo del mismo artículo constitucional de 1931; así como las leyes de 1926 y 1931 relacionadas con la materia religiosa.

También se señala que los juicios y procedimientos de nacionalización que se encuentren pendientes de resolución, continuarán tramitándose conforme a la Ley de Nacionalización de Bienes de 1940.

En tratándose de extranjeros que legalmente se encuentren en el país, podrán actuar como ministros de culto hasta que se revise su calidad migratoria, si las Iglesias les reconocen ese carácter al formular su solicitud de registro, o si los propios interesados dan el aviso respectivo a la Secretaría de Gobernación.

DICTAMEN DE LA CÁMARA DE SENADORES

173

Los bienes inmuebles que son propiedad de la nación y que actualmente son utilizados por las Iglesias para fines religiosos, continuarán destinados a ese efecto, si dichas Iglesias solicitan y obtienen su registro como asociaciones religiosas en un plazo no mayor de un año.

La solicitud de registro será acompañada por una declaración de los bienes que pretendan aportar para integrar su patrimonio como asociaciones religiosas. La Secretaría de Gobernación emitirá la declaratoria de procedencia en un plazo no mayor de seis meses.

En virtud de las consideraciones precedentes, las comisiones que suscriben se permiten solicitar de esta Honorable Asamblea la aprobación del siguiente.