

## LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LAICO EN MÉXICO

Raúl GONZÁLEZ SCHMAL

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares de carácter histórico.* II. *La mutación de modelos.* III. *Modelos de relación Estado – Iglesia.* IV. *El paradigma moderno del Estado laico.* V. *El modelo de Estado laico mexicano.* VI. *Las reformas a la Constitución en materia de libertad religiosa.* VII. *Conclusiones.*

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES DE CARÁCTER HISTÓRICO

El proceso histórico constitucional que desembocó en el Estado laico en México —como, en general, en el mundo occidental—, está imbricado en el fenómeno religioso y concomitantemente, en la problemática de las relaciones entre el orden espiritual y el orden político.

De aquí que parecería conveniente presentar como referencia previa el marco histórico-jurídico de la cuestión religiosa en México, de la manera más sintética y objetiva posible.

Debo empezar por señalar que —en mi opinión— la denominada “cuestión religiosa” es el dato central de la historia de México. Antes, durante y después de la Independencia nacional, el factor religioso ha permeado —con mayor o menor intensidad— todos los ámbitos de la vida del país. Así fue desde el descubrimiento (“descubrimiento” desde la perspectiva occidental) de América y —en nuestro caso, de México—, y luego en la colonización —tres siglos de virreinato de la Nueva España— y, por último, en la Independencia, que se inicia en 1910 al grito de ¡Viva la virgen de Guadalupe!, ¡viva nuestro rey Fernando VII!, ¡muera el mal gobierno!, y se consuma en 1821 con la exaltación de las tres garantías, la primera de las cuales era la pureza de la religión.

La impronta religiosa durante los trescientos años de la época virreinal es un hecho incontrovertible. La religión será el elemento sociológico de cohesión más importante en el proceso de configuración de la nueva nación mestiza a la que se le llamará México. Naturalmente, este periodo es sumamente complejo, lleno de contrastes, de luces y de sombras, en el que se escribieron páginas negras plagadas de sufrimiento, de opresión, de expoliación contra las razas vencidas, pero también páginas luminosas y perennes en la lucha por la defensa de los derechos humanos. En España, fray Francisco de Vitoria, desde la Universidad de Salamanca, dicta sus *Reelecciones de Indias* y funda el derecho internacional público; en el Nuevo Mundo Bartolomé de las Casas, fray Martín de Valencia, fray Bernardino de Betanzos, Motolinía, Pedro de Gante, Vasco de Quiroga, para citar algunos de los más ilustres entre cientos, asumen la defensa de la dignidad humana de los indios y promueven su educación y su desarrollo. El púlpito de Santo Domingo, con la prédica de fray Antonio de Montesinos, fue el primer escenario del primer proceso instruido a la Conquista y España nos ofrece el caso único en la historia de una nación que revisa su obra con un verdadero examen de conciencia.

Las relaciones en el periodo colonial entre la Corona y la Iglesia oscilaron entre la armonía y la querrela, pero en cualquier caso durante toda esa época la Iglesia estuvo regida por el Real Patronato. Esto es, la Iglesia estuvo subordinada al Estado. A lo largo de todo este periodo hubo distintas maneras de entender y aplicar el Patronato de Indias, pero claramente pueden distinguirse dos etapas, que se separan entre sí por el cambio de dinastía. La primera etapa corresponde a los monarcas de la Casa de Austria y termina con la muerte del último de ellos, Carlos II (1700). La segunda corresponde a la dinastía borbónica que se establece definitivamente al triunfar Felipe V en la guerra de sucesión.

La sujeción de la Iglesia al poder político a lo largo de la era virreinal —el cesaropapismo, para utilizar el término comúnmente empleado para describir este fenómeno político religioso— no fue óbice para que la Iglesia católica ejerciera el monopolio religioso con absoluta intolerancia para cualquier otro culto y no hubo apenas manifestación social, cultural, educativa, económica que escapara a su influjo. Por la estrecha relación que siempre existió entre gobernadores civiles y religiosos la historia de México, mientras se llamó Nueva España, se puede considerar historia de la Iglesia.

En el proceso de la Independencia nacional que se extendió —aunque en forma discontinua— de 1910 a 1921, el factor religioso influyó decisivamente en el desarrollo de los acontecimientos. Además de Hidalgo, Morelos, Matamoros, etcétera, de las filas del clero salieron miles de sacerdotes a luchar, en distintas formas, por la causa de la Independencia. El llamado “Grito de Dolores” que se inició con vivas a la virgen de Guadalupe tuvo una intensa motivación religiosa. En los *Sentimientos de la Nación*, documento fundamental previo a lo que sería la primera Constitución —aunque sin vigencia efectiva— expedido por el padre José María Morelos y Pavón, sucesor de Hidalgo, se establecía, entre otras diversas cláusulas, la defensa del dogma católico y se instituía el 12 de diciembre como el día dedicado a la virgen de Guadalupe.

De ahí en adelante, el problema religioso y, consecuentemente, la cuestión relativa a las relaciones de la Iglesia y el Estado ha trasminado todo nuestro acontecer histórico. La historia constitucional de México es la historia del Estado mexicano en sus diversas modalidades de relacionarse con la Iglesia y de regular el fenómeno religioso: Estado confesional, Estado semiconfesional, Estado laico-liberal individualista, Estado antirreligioso, Estado laico-neoliberal. Durante nuestro primer medio siglo de vida independiente México tuvo 52 gobiernos. Se ensayaron todas las formas de organización política: gobiernos centralistas, federales, dictaduras militares, civiles, sistemas de Ejecutivo colectivo y hasta dos monarquías, una de ellas con un emperador austríaco, que reclamó para sí el ejercicio del Patronato. Un solo individuo —Antonio López de Santa Anna— fue elegido 11 veces como jefe de Estado, en periodos no sucesivos, bajo distintos sistemas y por distintos y antagónicos partidos, y cuyo tiempo total de ejercer el máximo poder apenas sobrepasó los cinco años.

En este mismo lapso México perdió Texas en 1936 y, como consecuencia de la guerra de 1846-1848, sufrió el despojo de alrededor del 50% de su territorio nacional, que pasó a poder de los Estados Unidos de América.

En las inmediateces de esos años se plantea ya de manera abierta y contundente lo que habría ser la caracterización del siglo XIX mexicano: la lucha entre liberales y conservadores, que daría lugar a guerras intestinas, como la Revolución de Ayutla (1854-1857), la Guerra de Reforma (1858-1861), y la de la Restauración de la República (1864-1867), etapa que concluyó con la reimplantación del imperio de la Constitución liberal de 1857. Toda esta conflictividad fratricida se dio en torno a las cuestio-

nes de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el laicismo, la secularización de la sociedad, la tolerancia, la libertad religiosa. Incomprensiones, intolerancias, persecuciones, maniqueísmos radicales, hicieron de México una historia dividida, cuyos bandos caracterizaba el gran poeta López Velarde como “liberales de la época terciaria y católicos de Pedro el Ermitaño”.

Al alborear el siglo XX estalla el movimiento conocido en nuestra historiografía como la Revolución Mexicana (1910-1917) que costaría al país la vida de un millón de mexicanos y cuya expresión jurídico política sería la Constitución de 1917, primera en la historia constitucional que elevaría al rango de la carta magna las garantías sociales de los obreros y campesinos y que instauraría el Estado social de derecho. Sin embargo, dicha Constitución —formalmente vigente hasta la fecha— contenía también una serie de disposiciones de carácter no solamente anticlerical sino antirreligioso. La no aplicación rigorista en los primeros años de esos preceptos mantuvo un cierto y precario *statu quo* en las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica, a la que la Constitución le había privado de su personalidad jurídica. En 1926, empero, el gobierno decide aplicar con el mayor rigor la normatividad constitucional en materia religiosa, lo que da lugar a la llamada Guerra Cristera o, simplemente, La Cristiada, que se prolonga a lo largo de tres años y concluye en 1929, mediante los denominados *Arreglos* o *Modus Vivendi* entre la Iglesia y el Estado, pero sin que se modifique ninguna de las disposiciones constitucionales sobre la materia religiosa.

En 1992, finalmente, se reforman los cinco artículos de la ley fundamental que se referían a la cuestión religiosa (3o., 5o., 24, 27, II y III, y 130), se abrogan diversas leyes reglamentarias de las disposiciones constitucionales y se expide una nueva ley reglamentaria a la que se le denomina *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, con lo cual se abren espacios para el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y se establecen nuevas normas regulatorias del Estado con las iglesias (ahora así, en plural, habida cuenta de la diversidad de confesiones y comunidades religiosas en la sociedad mexicana). Recientemente (publicado en el *Diario Oficial* del 6 de octubre de 2003) se expide el Reglamento de la citada Ley.

## II. LA MUTACIÓN DE MODELOS

Las referidas reformas constitucionales en materia religiosa —con su consecuente ley reglamentaria y el reglamento de ésta— conforman el nuevo modelo de Estado laico. Se trata formalmente de la misma Constitución de 1917, pero en ésta se opera una profunda mutación con la visión conceptual del laicismo, como elemento progresivo del Estado democrático de derecho. Entre el modelo de Estado laico como se configuraba en el texto original de la Constitución de Querétaro hasta las reformas de 1992, y el modelo que surge como consecuencia de éstas, se interpone la libertad religiosa, considerada en su doble dimensión de derecho humano y como principio inspirador del Estado laico.

Lo anterior no significa que el nuevo modelo asuma a plenitud los elementos fundamentales —no los únicos— que caracterizan al paradigma moderno del Estado laico, a saber, como se dijo en el párrafo anterior: la libertad religiosa como derecho y como principio. Sin embargo, es indudable que representa un avance substancial —sobre todo— respecto del modelo anterior, que recogía la herencia de un jacobinismo radical no sólo de índole anticlerical sino con matices antirreligiosos en diversos aspectos y constituye un evidente contraste con el actual.

Ahora bien, dado que en la doctrina moderna el Estado laico está orientado principalmente a la protección de la libertad religiosa, conviene, antes de examinar el grado en que el nuestro está colocado bajo ese supuesto, hacer una breve referencia a los diversos modelos con arreglo a los cuales puede configurarse el Estado laico en un país determinado.

En efecto, cada Estado adopta una postura determinada frente al fenómeno religioso, autocalificándose más o menos explícitamente como confesional o laico, o en posturas más o menos híbridas, y adopta, al menos de hecho, un modelo de relación con las confesiones o con confesión determinada; será así, un modelo de unión, de separación o separatista, de coordinación o coordinacionismo, o incluso un modelo de hostilidad o persecutorio.<sup>1</sup> Esto se traduce en un marco constitucional acorde con el modelo de Estado que se adopte.

Sin embargo, no es cuestionable —me parece— que en el modelo laico, liberal, democrático, pluralista y social, no cabe otro derecho constitucio-

<sup>1</sup> Cfr. Martínez Blanco, Antonio, *Derecho eclesiástico del Estado*, México, Tecnos, 1994, pp. 50 y ss.

nal de la religión que el fundado en la libertad y pluralidad de confesiones religiosas y de opciones individuales, con aplicación del principio de igualdad y sí privilegios para ninguna de aquéllas.<sup>2</sup>

Las funciones que cumple el derecho nos ayudan a comprender su concepto. El fin último, fin ideal del derecho, gira en torno al concepto clave de justicia, cuya realización parece ser, según muchas opiniones, la finalidad última y esencial del derecho en la sociedad.<sup>3</sup> El derecho constitucional de la religión o derecho eclesiástico del Estado cumple este fin de justicia, u orden social justo, y funciones universales, subordinadas propias de todo derecho.

Peter Häberle considera que la disciplina que tiene como objeto la regulación jurídica de la materia religiosa debe denominársele derecho constitucional de la religión y, por tanto, debería renunciarse al concepto de “derecho eclesiástico del Estado”.<sup>4</sup> Para dicho autor no existe una iglesia estatal “precisamente por tal razón tampoco existe un ‘derecho estatal eclesiástico’”.<sup>5</sup> Por su parte, Antonio Martínez Blanco considera que aunque la denominación derecho eclesiástico del Estado puede inducir a una confusión, opina que debe conservarse dicho nombre porque ya se ha consolidado como ciencia.<sup>6</sup>

Por nuestro lado, para efectos de este trabajo —y sin entrar a considerar los sólidos argumentos que se esgrimen para optar por una u otra denominación— preferimos denominar a la disciplina como lo propone Häberle, es decir, derecho constitucional de la religión.

Pero cualquiera sea el nombre adoptado para designar a esta rama jurídica, de su específico objeto, que es la libertad religiosa derivan unas específicas funciones que serían las siguientes: 1) función de protección de la libre formación de la conciencia individual; 2) función de solución de conflictos Iglesia-Estado; 3) función promocional de los derechos humanos y en concreto de la libertad religiosa; 4) función civilizadora y paci-

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 52

<sup>3</sup> *Cfr.* Stammler, Rudolf, *Tratado de filosofía del derecho*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003, pp. 1-5.

<sup>4</sup> Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, (estudio introductorio de Diego Valadés, traducción e índices de Héctor Fix Fierro), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 278.

<sup>5</sup> Häberle, Peter, *Constitución como cultura* (traducción de Ana María Montoya), Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales de la Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 67.

<sup>6</sup> *Cfr.* Martínez Blanco, Antonio, *op. cit.*, Madrid, Tecnos, 1994, p.104.

ficadora; 5) función de servicio al hombre; 6) históricamente el derecho constitucional de la religión cumplió una función de liberación del Estado de influencias confesionales.<sup>7</sup>

Viladrich y Ferrer señalan con precisión que:

el medio o instrumento más laico que el Estado tiene para tratar del factor religioso es el derecho. La laicidad —añaden dichos autores— es la índole jurídica de la actuación del Estado democrático de derecho ante el factor social religioso, que encuentra su primera manifestación en el reconocimiento, tutela y promoción del derecho fundamental de los ciudadanos y las confesiones a la libertad religiosa.<sup>8</sup>

### III. MODELOS DE RELACIÓN ESTADO—IGLESIA

Como advierte Antonio Martínez Blanco<sup>9</sup> —a quien sigo y resumo en esta parte del trabajo— la clasificación del Estado en materia religiosa, en que prácticamente puede concretarse la actitud de la comunidad política en relación con lo religioso, es una cuestión que presenta gran dificultad. La dificultad estriba en que se trata de tipos o modelos doctrinales, extraídos de la realidad, pero no se dan puros en la práctica de los Estados, sino entremezclados en sus elementos, y que por otra parte han sufrido también una evolución histórica. Se ha achacado a estas clasificaciones que son excesivamente generales, por lo que exigen subclasificaciones; pero ello es inherente a todo intento de clasificación sistemática, que por otro lado tiene la ventaja, y ello es lo que se intenta, de elaborar unos tipos o modelos generales que nos ayuden a comprender mejor la relación del Estado con el fenómeno religioso.

En general los diversos modelos elaborados por la doctrina —y que clasifica y sistematiza el autor citado— hacen referencia a los modelos de unión, de separación, o mixtas.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>8</sup> Viladrich, Pedro-Juan y Ortiz, Javier, “Los principios informadores del derecho eclesiástico español”, en Navarro-Vals, Rafael (coord.), *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, EUNSA, 1993, p. 195.

<sup>9</sup> Martínez Blanco, Antonio, *op. cit.*, pp. 225 y ss.

## 1. *Modelo de unión*

Prescindiendo de formulaciones históricas como la teocracia o el cesaropapismo, el modelo de unión significa en términos generales que el Estado muestra su adhesión a una determinada confesión o creencia, lo que da lugar a una cierta superposición de estructuras y organizaciones, dando lugar a un predominio y correlativa supeditación de la una a la otra. Si predomina la Iglesia, hablamos de submodelo de Iglesia de Estado. En el primer caso la Iglesia utiliza al Estado para su fines de influencia social y difusión de su doctrina (se dio en Europa en los Estados de mayoría católica, por ejemplo, en la España franquista). En el segundo caso, el Estado utiliza a la Iglesia, su organización e ideología para el logro de su paz social, mientras la Iglesia se beneficia de un régimen especial (Noruega o Suecia son ejemplos de Iglesia de Estado).

## 2. *Modelo de separación o separatismo*

Este modelo significa que el Estado se proclama indiferente en materia de religión manteniéndose neutral o imparcial (por ello se le llama también “modelo de neutralidad”) ante la pluralidad de confesiones religiosas, que son consideradas como algo propio de los ciudadanos; en lo jurídico, la separación significa autonomía de sus respectivos ordenamientos, de tal forma que la voluntad de uno no produce efectos en la esfera del otro sin su consentimiento. Se fundamenta en una concepción pluralista y democrática de la sociedad: pluralista, porque parte de los principios de libertad e igualdad; democrática, porque la instituciones están al servicio de los individuos y por ello la relación Estado-confesiones no es institucionalizada, sino personalizada, y los derechos y deberes entre Estado-confesiones lo son en función de los derechos de los individuos.

Desde estos planteamientos este modelo deberá conllevar en todo caso el reconocimiento de la libertad religiosa completa de los individuos. Pero la experiencia histórica demuestra que no siempre es así, antes al contrario, el sistema de separación nació en un clima de hostilidad hacia la Iglesia y lo religioso (Revolución francesa de 1789 y ley francesa de separación de 1905). Por ello el sistema de separación puede darse con o sin reconocimiento de la plena libertad religiosa. Por ello, también, dentro de este modelo de separación cabe un submodelo de actitud indiferente, cuando no hostil, hacia lo religioso, que somete las actividades religiosas al derecho

común, cuando no a un derecho especial desfavorable (submodelo francés); y un submodelo de actitud positiva del Estado ante lo religioso, porque las actividades marginales de las confesiones facilitan sus propios objetivos, por lo que éste las somete a un derecho especial favorable (submodelo alemán).

Ahora bien, este sistema de separación evoluciona por la fuerza de los hechos, impuestos con tosidez a las concepciones “dogmáticas”, hacia una cierta forma de coordinacionismo (ejemplos de este sistema son Francia, Alemania y Estados Unidos).

### 3. *Modelo de coordinación o coordinacionismo*

La coordinación como sistema forma parte de la independencia y autonomía de Estado e Iglesia, y de la puesta en común de sus actividades para resolver desde sus respectivas competencias las cuestiones que a ambos afectan. Y tiene en el concordato o acuerdo su más frecuente y útil instrumento técnico. Como técnica, la coordinación se da plenamente en el sistema de unión, y aun de algún modo se puede dar en la práctica separatista (es el sistema de Italia, España y Portugal). Se acerca al modelo de separación, submodelo alemán, con el que coincide en la valoración positiva del hecho religioso, y del que puede diferenciarlo el que la confesión, especialmente la católica, aparece en el modelo de coordinación en postura de cierta paridad jurídica con el Estado. Debería suponer, normalmente, el reconocimiento de libertad religiosa plena.

### 4. *Modelo de hostilidad o persecutorio*

Se trata de la separación de todo sistema positivo de relación. Pero la relación existe, aunque sea de enemistad y subordinación forzada del otro, del Estado o de la Iglesia. Es un “modelo de exclusividad”, en cuanto uno de los polos se impone sobre el otro con ánimo de eliminarlo de su esfera de actuación; el Estado llega a privar de los derechos de ciudadanos, o de la vida (ejemplo de este sistema lo encontramos en la desaparecida

Unión Soviética y países de su zona de influencia, así como en los países donde triunfa el “fundamentalismo”).<sup>10</sup>

#### IV. EL PARADIGMA MODERNO DEL ESTADO LAICO

Después de una larga evolución el Estado laico moderno —sin desconocer sus diversas modalidades de matiz en sus distintos contextos jurídico constitucionales y culturales— substancialmente se concibe como un Estado de libertad religiosa plena. Es decir —como lo ha puesto de manifiesto Viladrich— es el Estado que encuentra su especificación en la protección del derecho de libertad religiosa y que está sometido al principio rector de esa misma libertad religiosa. Es un Estado de laicidad abierta.

El Estado laico moderno —como lo define Antonio Molina Meliá—<sup>11</sup>

es aquel Estado que no hace suya una religión o una irreligión (ateísmo o filosofía inmanentista), ni las protege, ni se inspira en ellas, ni las impone a la fuerza (separatismo). Pero, a la vez, teniendo en cuenta la dignidad de la persona, así como el patrimonio jurídico inviolable e inherente, reconoce, garantiza y promueve el derecho fundamental de libertad religiosa con normas jurídicas pertinentes y con recursos económicos adecuados. Y ello para facilitar su ejercicio de forma real y efectiva, de tal manera que todos los ciudadanos puedan organizar sus vidas de acuerdo con sus convicciones religiosas o ateas (agnósticas) en público, y en privado, solos o asociados con otros (Iglesia).

Así, continúa el citado jurista, se reconoce la libertad integral de sus ciudadanos, se opta por la pluralidad, sin reduccionismos ideológicos ni discriminaciones caprichosas. Por ello cuantas más libertades religiosas reconozca, garantice y promueva más laico es el Estado. Laicidad es libertad de todos en el campo de las convicciones asumidas por los ciudadanos. El Estado, en ese campo, no puede competir, ni suplantar la voluntad de los ciudadanos. Al Estado corresponde coordinar los diversos derechos sin discriminaciones, en actitud de servicio.

10 En otra parte de su obra Antonio Martínez Blanco realiza un interesante y documentado estudio sobre las relaciones Estado-Iglesia en el derecho comparado, pp. 229 y ss.

11 Molina Meliá, Antonio, “Reflexiones en torno al concepto de Estado laico”, en Galeana, Patricia (coord.), *Relaciones Estado-Iglesia: encuentros y desencuentros*, México, Archivo General de la Nación, 1999, p. 291 y 292.

El nuevo paradigma del Estado laico, en consecuencia, está construido a partir de la concepción bifronte de la libertad religiosa considerada como un derecho humano fundamental y, al mismo tiempo, como un principio de organización social y política, porque contiene una idea o definición del Estado.

## V. EL MODELO DE ESTADO LAICO MEXICANO

Después de las reformas de 1992, cuatro dispositivos constitucionales se refieren —en distintos aspectos— a la materia religiosa: los artículos 3o., 24, 27.I y 130, que trazan el contorno del nuevo modelo emergente del Estado laico en México.

Como tendremos oportunidad de ver más adelante, nuestro nuevo sistema constitucional relativo al campo religioso no logró superar en buena parte determinados condicionamientos históricos, y ha partido del viejo postulado que considera que el concepto clave no es el de la libertad religiosa sino el de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Esto no significa que no se asuma, en principio, la libertad religiosa, pero con “tacañería”, como la calificó el distinguido jurista español ya citado —hace poco desaparecido— Antonio Molina Meliá en sus comentarios a nuestra legislación sobre la materia escribe que: “Los grandes y fecundos principios de libertad, igualdad y no discriminación no se aplican con generosidad, sino con cierta desconfianza y tacañería. Por ello sería de desear que pronto se introdujeran los cambios para que la democracia entrara también en este sector de la vida social”.<sup>12</sup> Para evitar el extravío que supone la falta de jerarquización en los principios de nuestro embrionario derecho constitucional de la religión, es necesario insistir en que, de acuerdo con las corrientes más modernas e innovadoras de esta disciplina,<sup>13</sup> el principio más importante y básico de configuración del Estado y de la sociedad en lo que concierne a la regulación jurídica del factor religioso debe ser el de libertad religiosa. Los

<sup>12</sup> Molina Meliá, Antonio, “Capacidad de obrar de las entidades eclesiásticas mexicanas”, Benloch Poveda, Antonio, *Código de derecho canónico*, Valencia, EDICEP, 1993, p. 837.

<sup>13</sup> Cfr. Viladrich, Pedro-Juan y Ferrer Ortiz, Javier, “Principios informadores del derecho español”, *Derecho eclesiástico del Estado español*, 3a. ed., Pamplona, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra, 1993, pp.165-225.

demás dependen de él en aspectos esenciales de su contenido y de su operatividad informadora.

En la misma línea de Viladrich —que ya habíamos citado arriba— el especialista español Luis Prieto Sanchís<sup>14</sup> sostiene que la libertad religiosa representa el principio —la pieza clave— de todo el sistema constitucional eclesiástico, pero es también en primer lugar un derecho fundamental del que derivan facultades e inmunidades en favor del individuo y de los grupos. Por ello no deben confundirse principios y derechos.

El citado autor recuerda que el derecho fundamental implica siempre la existencia de una obligación, de contenido positivo o negativo, cuyo cumplimiento puede ser exigido por el titular del derecho mediante el ejercicio de una acción en el orden jurisdiccional. En cambio, los valores y principios constitucionales se configuran principalmente como meta-normas o normas de segundo grado, que indican cómo deben interpretarse y aplicarse las normas primarias, entre ellas, las que reconocen derechos fundamentales.

Esta dualidad entre el derecho y el principio de libertad religiosa, corresponde a dos pasos distintos que debe dar el Estado democrático. El primer paso estriba en el reconocimiento de la libertad religiosa como derecho fundamental de cada ciudadano. Por medio de él, el Estado reconoce y garantiza jurídicamente una plena inmunidad de coacción en materia religiosa en favor de los ciudadanos y las confesiones frente a los demás y al propio Estado, y se declara incompetente respecto a los actos de fe y a la práctica de la fe religiosa.

El segundo paso consiste en asumir la libertad religiosa como principio definidor de una actitud en materia religiosa. Cuando esto ocurre, además de prohibirse cualquier coacción y cualquier substitución, el Estado se prohíbe también a sí mismo cualquier concurrencia junto con sus ciudadanos en calidad de sujeto de actos o actitudes ante la fe y la religión, sean del orden que fueren.

Esta doble acepción de la libertad religiosa, como principio y como derecho humano, considero que deben ser los criterios que presidan el desarrollo y la maduración del Estado constitucional laico en México, y que deben quedar explicitados en la doctrina, en la jurisprudencia y en la obra legislativa. Esta será la única vía que permita, de verdad, sin simulaciones o con-

<sup>14</sup> Ibán, Iván C. y Prieto Sanchís, Luis, *Lecciones de derecho eclesiástico*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1990, p.19. Debe advertirse que Prieto Sanchís escribió las lecciones II, III, V y VI, e Iván la I, IV, VII, VIII y IX.

veniencias pragmáticas de partido, superar en forma definitiva la cuestión religiosa en nuestra patria y consolidar el nuevo Estado laico.

La adopción de este principio y de este derecho implica la sincera aceptación de que la libertad religiosa es la primera de las libertades —la “piedra angular de los derechos humanos”— puesto que en ella, además de contenerse indirectamente las de pensamiento y de conciencia, se asiste al acto más radical del hombre: el acto de fe, y ello con independencia del signo positivo, negativo o agnóstico que cada hombre adopte al ejercerlo.

Estas breves consideraciones tienen como propósito establecer el marco dentro del cual en los siguientes párrafos intentaremos emprender, de manera sucinta, el estudio crítico de la nueva normatividad en materia religiosa, todo ello con el objeto de identificar las características definitorias de nuestro Estado laico.

## VI. LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA DE LIBERTAD RELIGIOSA

En el *Diario Oficial de la Federación*, del día 28 de enero de 1992, se publicó el decreto promulgatorio de las reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución general de la República.

### 1. *Principios inspiradores*

Del contenido de las reformas de los artículos constitucionales citados, se desprenden los dos grandes principios que las sustentan: A. *Principio de la separación de las iglesias y el Estado*; B. *Principio de la libertad religiosa* (o de “creencias”). Estos dos principios informadores básicos serán objeto de un breve análisis en los siguientes apartados.

#### A. *El principio de la separación del Estado y las iglesias*

Hay que advertir, en primer término, que el eje de las reformas es el artículo 130. Y a éste lo preside como principio toral el de la separación del Estado y las iglesias: “El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias —proclama dicho precepto— orienta las normas contenidas en el presente artículo”.

Este es, pues, el principio orientador de la nueva normatividad contenida en el 130. En la fundamentación del dictamen de la Cámara de Diputados a las reformas, también se explícita esta voluntad del legislador de privilegiar este principio sobre los otros:

La separación entre el Estado e Iglesia en la segunda mitad del siglo XIX (es el) principio básico del esfuerzo liberal. Lo adecuado y lo vigente debe seguir siendo la separación del Estado y de las iglesias, por razón de su distinta naturaleza. Es decir, iglesias dedicadas a sus verdaderos quehaceres religiosos como las concibió Benito Juárez y un Estado laico, como idearon los liberales. La supremacía constitucional, la secularidad y neutralidad del Estado frente a todas las Iglesias y su capacidad de regular la propiedad y las actividades externas de toda organización (religiosa), no pueden ponerse en duda.<sup>15</sup>

La línea básica de las consideraciones sustentadoras de dicho dictamen, como se ve en las anteriores citas y otras que podrían traerse, va en el sentido de resaltar este principio de la separación Estado-iglesias, como constitutivo histórico del Estado mexicano y, por ende, como principio fundamental de las reformas.

La misma intención se desprende del dictamen de la Cámara de Senadores donde se insiste que: “en el artículo 130 constitucional se asiente como precepto fundamental sobre esta cuestión, la separación de las Iglesias y el Estado...”<sup>16</sup>

Es muy claro que la preocupación central del iniciador de las reformas, el presidente Salinas, no era la libertad religiosa como derecho humano, sino el problema histórico Iglesia-Estado, que había que replantearlo en términos de “modernidad”. Por ello, no resulta extraño, dado nuestro sistema presidencialista vigente en ese entonces, que la cuestión de las relaciones Iglesia-Estado, que se traduce en el principio de separación de ambas entidades, haya prevalecido sobre el de la libertad religiosa en la nueva normatividad.

Por ello, pese a representar un avance innegable, las reformas se quedaron a medio camino. Se superó, parcialmente, la insostenible situación de la Constitución de 1917, que negaba la personalidad jurídica de las iglesias, pero se conservó, por lo menos en forma subyacente, la vieja concepción liberal dictonómica respecto a la forma de plantear la cuestión “Iglesia- Estado”: como

<sup>15</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 14 de diciembre de 1991.

<sup>16</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, 20 de diciembre de 1991.

dos entidades separadas, sin relaciones de cooperación entre sí, y que le asigna a la Iglesia una función meramente “espiritual”, con muy limitadas proyecciones sociales y desencarnada totalmente de las realidades temporales.

No se asumió plenamente la doctrina moderna que reconoce que el Estado y la Iglesia son, obviamente, organizaciones de naturaleza distinta, cada una con sus propios fines y con sus propios ámbitos de competencia, pero afirma, al mismo tiempo, que esta separación de la entidad política y de la entidad religiosa, no significa ignorancia recíproca, tampoco que no deban entrar en relaciones entre sí. Al contrario, por su propia naturaleza el Estado y las iglesias deben cooperar conjuntamente para el bien de las personas. Por su constitución y por la dinámica de sus fines, están naturalmente ordenados para que operen, conjuntamente, en armonía. El elemento humano del Estado y el de las iglesias es el mismo. Si entran en conflicto ambas instituciones el daño es para las personas que las forman.

En el contexto liberal del siglo pasado, se pensaba que las dos instituciones debían ser independientes una de la otra, en el sentido de que al Estado le correspondía todo lo temporal y a la Iglesia (católica) lo espiritual, sin que hubiera comunicación entre ambas realidades ni menos relaciones de cooperación entre ellas. La Iglesia debía dedicarse únicamente a la salvación de las almas, sin que se contaminara con las cuestiones terrestres de la economía, la política, la educación. La religión era una cuestión privada de la conciencia individual de cada creyente, sin inferencias en la vida social, excepto las culturales. Al Estado, frente a la religión sólo le correspondía, en el mejor de los casos, una función negativa, la de abstenerse de intervenir en el ámbito de la conciencia individual, y una positiva, la de inhibir cualquier manifestación social de la religión, más allá de los actos de culto.<sup>17</sup>

Había una doble incapacidad de raíz en el liberalismo para comprender el fenómeno religioso: subjetivamente, como opción de vida que compro-

17 En el artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se establece que: “Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley”. Sobre este texto, Lombardía (*op. cit.*, p. 59) observa que “la libertad para el conjunto de actos en los que se manifiesta la religiosidad no fue captada por la Declaración francesa, que para nada alude al culto, ni a los demás aspectos de la vida específicos de la práctica de la religión. Lo único que se protege explícitamente son las opiniones, para cuya manifestación el orden público constituye un límite, cuyo alcance debe fijar la ley”.

mete el ser integral de la persona; esta opción afecta de manera permanente y total la existencia del creyente, en su doble dimensión individual y social, y, objetivamente, como factor social que está “allí”, como iglesia, como agrupación religiosa, que en una en otra medida trasciende a todos los ámbitos de lo social, y que requiere integrarse adecuadamente al orden jurídico del Estado.

De aquí que la legislación antieclesiástica del siglo XIX en México, no sólo obedeció a que el Estado o, para decirlo con mayor propiedad, los gobiernos liberales impusieran su hegemonía por haber triunfado en su lucha contra la Iglesia, y necesitaban “castigar” lo que consideraban “pecados históricos” de ésta última, sino también por su incapacidad ideológica para comprender en toda su magnitud el fenómeno religioso y, concomitantemente, el acto de fe que le da origen.

Para los constituyentes del 1917 ni siquiera la independencia de ambas entidades (Estado-Iglesia), con subordinación de la primera a la segunda, era aceptable. En muchos de los autores de la Constitución no sólo había un sentimiento antieclesiástico o anticlerical sino abierta o solapadamente antirreligioso. Ante la presencia de lo que se estimaba como nuevos agravios históricos era necesario ahora no sólo la separación y la disminución de la Iglesia, sino la sujeción más absoluta y aun la opresión. La Iglesia (las iglesias, por extensión), no debe existir como persona jurídica, solamente como agrupación de hecho y con el mayor número posible de restricciones legales para su actuación.

Para no separarse de la tradición, en las reformas de 1992 se emplea el término “separación”, al que se le califica como “principio histórico”. Esto es, algo que ha venido existiendo y que tiene carácter esencial en la conformación misma del Estado mexicano y, por ello mismo, debe ser el principio orientador de todas las normas sobre la materia, por lo tanto, “las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley”. En la Ley de Adiciones del 25 de septiembre de 1873, que incorporó las Leyes de Reforma al texto de la Constitución de 1857, en el artículo 1o., se asentó dicho principio en los siguientes términos: “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí”.

Ahora bien, en el nuevo contexto histórico y político, este principio debe conjugarse con el derecho a la libertad religiosa, los cuales no son excluyentes sino complementarios. Sin embargo, hay que advertir que el primero —el de la “separación”— es consecuencia del segundo —el de la “libertad”—. Aunque el planteamiento de los redactores de las reformas, como

ya se ha dicho, fue equívoco en su origen, por cuanto el acento lo pusieron en el efecto y no en la causa, al intérprete, al comentarista, le corresponde hacer evolucionar y subsanar el error de origen del planteamiento e invertir —sin excluir— el orden jerárquico de dichos principios. En otros términos, el criterio supremo que debe orientar todas las cuestiones relativas a la regulación jurídica del fenómeno religioso debe ser el derecho humano a la libertad religiosa.

### *B. El principio de la libertad religiosa*

Aun con sus limitaciones, nuestra Constitución acoge la libertad religiosa como principio y como derecho fundamental en sus artículos axiales 24 y 130, y en el desarrollo de éstos en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y el Reglamento de esta última.

Hay que observar, empero, que en estas reformas constitucionales, no se emplea el término derecho a la libertad religiosa, que es el que utiliza la doctrina moderna sobre derechos humanos y el derecho internacional público positivo. Nuestro legislador prefirió conservar el vocablo “libertad de creencias”, de raíz liberal-individualista. “Todo hombre —dice el artículo 24— es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade...”. En su sentido histórico y conceptual el derecho a la “libertad de creencias” es más restringido y “privatista” que el derecho a la “libertad religiosa”, que es más amplio y “publicista”. El primero se contrae prácticamente a la libertad de pensamiento en materia religiosa y a la libertad de culto en los templos. Así lo concebía nuestra Constitución antes de las reformas de 1992, que aún se restringía más con las limitaciones que ese derecho imponía en otras de sus disposiciones.

Actualmente hay coincidencia substancial entre la doctrina y los instrumentos internacionales, en el sentido de que el derecho a la libertad religiosa implica y debe garantizar las siguientes libertades: *a)* La libertad de profesar o no profesar, es decir, de tener o no tener las creencias religiosas elegidas libremente. *b)* La libertad de declarar o no declarar las propias convicciones religiosas. *c)* La libertad de culto, es decir, de realizar las prácticas religiosas propias de la confesión elegida. *d)* La libertad de actuar conforme a las propias convicciones religiosas. *e)* La libertad de información, es decir, de informar y ser informado sobre las creencias religiosas que se profesan. *f)* La libertad de educación religiosa, y,

por tanto, de recibir e impartir la enseñanza de las creencias asumidas. *g*) La libertad de reunión, de manifestación y de asociación para actividades religiosas.<sup>18</sup>

Todo lo anterior está sustentado en la necesidad de proteger la conciencia de la persona como exigencia absolutamente inexcusable de su dignidad de tal manera que nadie sea obligado a actuar en contra de su conciencia y a nadie se le impida a actuar conforme a ella.

Las reformas constitucionales en comento —como se verá más adelante— se quedaron en un punto equidistante entre el concepto decimonónico y el moderno, respecto del derecho a la libertad religiosa. Hay un avance substancial en relación con la situación constitucional anterior, pero también existen insuficiencias, ambigüedades y limitaciones injustificadas en relación con la concepción moderna de este derecho humano.

Un punto que se puede destacar aquí, como un ejemplo de insuficiencia de las reformas, es el de la libertad religiosa en materia educativa (artículo 3o.) que, respecto a las escuelas privadas no se proclama expresamente sino por vía implícita, es decir, no se prohíbe, en tanto que prohíbe la enseñanza religiosa en las escuelas públicas bajo el principio laico tradicional de “mantenerse ajena a cualquier doctrina religiosa” y no, por lo menos, del laicismo moderno cuya base es el respeto a todas las creencias religiosas.

Una vez expuestos los dos principios torales en torno a los cuales gravita nuestra carta magna en lo que respecta a la órbita religiosa, conviene hacer ahora una breve referencia a los principales aspectos que son objeto de la regulación constitucional, a la luz de dichos principios.

## 2. Asociaciones religiosas

El inciso *a*) del artículo 130 establece que: “Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro”.

Antes de la reforma, el artículo 130, en su párrafo cuarto, sentenciaba: “La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas de-

<sup>18</sup> Este último derecho de asociación, reconoce el derecho de crear grupos o estructuras, con personalidad jurídica, establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos, designar y formar a sus ministros, divulgar y propagar su propio credo y mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en el territorio nacional o en el extranjero, etcétera. *Cfr.* Souto Paz, José Antonio, *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid, Marcial Pons, 1992, pp. 87-92.

nominadas iglesias”. Como se ve, en la situación anterior, el no reconocimiento de personalidad jurídica de las iglesias era de carácter absoluto. En la situación actual, en cambio, existe la posibilidad de que se les atribuya personalidad jurídica a dichas entidades, a condición de que: *a)* soliciten constituirse en “asociación religiosa”; *b)* obtengan su registro. La ley reglamentaria, que no es objeto de nuestro estudio, determina las condiciones y requisitos que deberán cumplir las solicitantes ante la autoridad ejecutora (Secretaría de Gobernación).

La “asociación religiosa” es una nueva figura jurídica creada por las reformas. Es una estructura específica del género de las sociedades, que deben adoptar aquellas confesiones religiosas que pretendan adquirir personalidad jurídica. Ésta la obtienen, en su caso, por un acto unilateral del Estado, actuando a través del órgano competente. No tiene carácter “declarativo” sino “constitutivo”. El Estado no “reconoce” la personalidad jurídica sino la “otorga” en ejercicio de su *jus imperii*.

En otros términos, las instituciones religiosas no son preexistentes como personas morales al acto de reconocer; son creadas por un acto administrativo y unilateral del poder público. Antes del registro se les considera, en el mejor de los casos, como sociedades sin personalidad jurídica, o, como agrupaciones de hecho. Pero no como personas morales, como sujetos de derecho, cuya personalidad jurídica derivaría, mediante un registro con efectos declarativos, de su propia naturaleza, organización y fines.

Ahora bien, con independencia de las anteriores consideraciones, hay que advertir que en la nueva normatividad una iglesia o agrupación religiosa no tiene obligación de constituirse en asociación religiosa, esta posibilidad es, naturalmente, facultativa para ellas. Pueden seguir actuando, aunque sin personalidad jurídica y con derechos restringidos, o pueden constituirse como asociación civil con fines religiosos, como lo prevén los artículos 25 y 2670 del Código Civil, caso en el cual adquieren personalidad jurídica en forma automática, en virtud de la propia ley y sin que requieran de una decisión expresa del poder público.

La adquisición de personalidad jurídica como consecuencia del registro constitutivo como asociación religiosa, inserta a estas entidades religiosas en el ordenamiento del Estado, pero conservando su estructura, identidad y carácter propio. Así, tendrán los derechos de la personalidad que le son propios, como el derecho al nombre, a la identidad, a la nacionalidad, al honor y a la fama, la titularidad de derechos sobre bienes, derecho a la nego-

ciación jurídica y, en general, cuantos derechos, facultades obligaciones y cargas correspondan a las personas jurídicas conforme a la ley del Estado, salvo las que vengan reguladas de modo específico para dichas asociaciones religiosas. Igualmente, regirá la legislación civil en lo que concierne al ejercicio de aquellos derechos, cumplimiento de obligaciones y responsabilidad contractual y extracontractual<sup>19</sup>.

#### A. *Derecho de autonomía de las asociaciones religiosas*

El derecho a la libertad religiosa implica el derecho de autonomía de las comunidades religiosas, lo cual, concomitantemente, es una consecuencia del principio de la separación de las iglesias y el Estado.

El artículo 130-b reconoce este derecho —aunque restringido a las asociaciones religiosas— en los siguientes términos: “Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas”.

Antes de las reformas no se reconocía este derecho, era categóricamente desconocido por la propia Constitución y por la legislación reglamentaria. Recuérdese, a título de ejemplos, el artículo 5o. constitucional, que prohibía el voto religioso y el establecimiento de órdenes monásticas, o el artículo 130, que negaba la personalidad jurídica a las iglesias y facultaba a las legislaturas de los estados a determinar el número máximo de ministros de culto, o las disposiciones draconianas de las reformas del 2 de julio de 1926 al Código Penal y las contenidas en la llamada “Ley Calles” (Ley reglamentaria del artículo 130 constitucional, del 18 de enero de 1927). En éste ámbito de la autonomía se ha planteado en la doctrina la cuestión relativa a la relevancia jurídica de los ordenamientos internos de las iglesias. Lombardía<sup>20</sup> explica que las relaciones entre ordenamiento jurídico estatal y ordenamiento jurídico de las iglesias (especialmente el derecho canónico de la Iglesia católica), adquirió particular claridad a partir de la formulación por Santi Romano de la teoría del ordenamiento jurídico y de la pluralidad de ordenamientos. Sobre esta base —y principalmente en el campo de la doctrina internacionalista— se han ido estudiando los distintos mecanismos técnicos de conexión entre diversos sistemas jurídicos. Tales mecanismos, fundamentalmente, son tres: remisión o reenvío material; remisión formal;

<sup>19</sup> López Alarcón, *op. cit.* pp. 291 y 292.

<sup>20</sup> Lombardía, Pedro y Fornés, Juan, “Fuentes del derecho eclesiástico español”, *Derecho eclesiástico del Estado español*, Pamplona, EUNSA, 1993, p.161.

el presupuesto. Sobre este particular es interesante señalar que la jurisprudencia estadounidense ha establecido que las autoridades civiles tienen que respetar las decisiones eclesiásticas que se ajusten a sus propias normas y estatutos.

### *B. Los actos de culto público*

“ Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade —dice el artículo 24— y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo”.

La libertad de culto es un aspecto fundamental de la libertad religiosa. Y esa libertad de culto se entiende como libertad de culto público. Desde luego el Estado carece de competencia para intervenir en el contenido y en la programación de actividades litúrgicas y culturales. Estas actividades son elementos substanciales de la libertad y de la autonomía de las comunidades religiosas.

Aunque la disposición constitucional citada no define el acto de culto, éste se puede definir —como lo hace Prieto Sanchos— “como el conjunto de actos y ceremonias con los que el hombre tributa homenaje al ser supremo o a personas o cosas tenidas por sagradas en una determinada religión”. En consecuencia, la libertad de culto comprende la práctica individual y colectiva, tanto en público como en privado, de esos actos o ceremonias prescritas en el seno de una confesión.

Naturalmente, la libertad de culto comprende también el derecho a recibir o rechazar cualquier clase de asistencia religiosa o fórmula sacramental. Cabe señalar, por otro lado, que la disposición constitucional mencionada restringe el derecho a celebrar actos de culto público en los templos y, sólo de manera excepcional, admite que puedan celebrarse fuera de éstos, en cuyo caso deberán sujetarse a la ley reglamentaria.<sup>21</sup>

21 El artículo 22 de la ley establece la obligación de los organizadores de dar aviso previo a las autoridades, por lo menos quince días antes de la fecha en que pretendan celebrar el acto de culto público y deberán indicar en el aviso correspondiente tanto el motivo, como el lugar fecha y hora del acto. Las autoridades competentes podrán prohibir la celebración del acto mencionado en el aviso, fundando y motivando su decisión, exclusivamente por razones de seguridad, protección de la salud, de la moral, la tranquilidad y el orden público y la protección de derechos de terceros.

Debe entenderse —en nuestra opinión— que el acto de culto público de carácter extraordinario, lo es no por su naturaleza intrínseca o sus modalidades, sino porque se celebre fuera de los templos.

### *C. Los ministros de culto*

El artículo 130 reformado se refiere a los ministros de culto en sus incisos *c)*, *d)*, y *e)*, párrafos primero y cuarto. No precisa la Constitución lo que debe entenderse por dicho término.<sup>22</sup> La jurisprudencia tendrá que ir precisando el contenido del término, que de suyo es ambiguo, ya que no tiene correspondencia en todas las confesiones religiosas.

Hay que señalar, por otro lado, que la Constitución sujeta a los ministros de culto a un estatuto de excepción en su calidad de ciudadanos, por cuanto se les priva del voto pasivo y de la posibilidad de desempeñar cargos públicos.<sup>23</sup> Basado en el principio de la igualdad, resulta discriminatorio que a los ministros de culto, por la sola circunstancia de poseer ese carácter, se les mutile su condición de ciudadanos.

El derecho internacional de los derechos humanos considera como discriminación cualquier menoscabo en la esfera de los derechos humanos por razones religiosas. El artículo 2.2 de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de enero de 1982, expresa que:

se entiende por intolerancia y discriminación basadas en la religión o las convicciones toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

22 La ley reglamentaria, señala que “se consideran ministros de culto a todas aquellas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter” (artículo 12).

23 “...a menos que —dice el artículo 14 de la ley— se separen definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo”.

Y el artículo 4o. establece que:

Todos los Estados adoptarán medidas eficaces para prevenir y eliminar toda discriminación por motivos de religión o convicciones en el reconocimiento, el ejercicio y el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todas las esferas de la vida civil, económica, política, social y cultural.

Disposiciones similares se encuentran en La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948, (artículo 2.1 y artículo 30). En la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, del 22 de noviembre de 1969, (artículo 23.1, incisos *a*, *b* y *c*), (artículo 23.2 y artículo 29), y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 19 de diciembre de 1966 (artículos 2o. y 25).

También en las modernas legislaciones sobre libertad religiosa se consagran la plenitud de derechos políticos de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones de nacionalidad, edad y capacidad, sin limitaciones o restricciones a los ministros de culto.

Baste citar a dos de las más avanzadas y que provienen de Estados que tuvieron la más distinta orientación ideológica: España, que pasó de un régimen confesional, con libertad religiosa restringida a uno de plena libertad religiosa, y Rusia (parte de la antigua URSS), que pasó de un estado oficialmente ateo a un sistema de libertad religiosa plena, donde ambas reconocen plenitud de ciudadanía a los ministros de culto.

Y esto no podría ser de otra manera porque la calidad del ciudadano constituye una clave verdaderamente esencial del Estado democrático, fundado sobre la igual participación de todo ciudadano en la soberanía popular.

En ese plano —señala Pedro Juan Viladrich— no hay ni puede haber diferencias de calidad o posesión de título, porque la violación de esa común y radical condición o, lo que es lo mismo, la existencia de diversas categorías de ciudadanos en un Estado democrático, no sólo representa la conculcación de un derecho subjetivo sino también la negación de su esencia democrática.<sup>24</sup>

No se puede negar que en el ejercicio de estos derechos pueden ocurrir abusos y distorsiones, y de hecho ocurren en los sistemas democráticos.

24 Viladrich, Pedro-Juan y Ortiz, Javier, *op. cit.*, p. 202.

Pero lo que el Estado democrático no puede hacer en su orden jurídico, sin desligitimarse, es privar de sus derechos políticos, o una parte de ellos, a todos estos ciudadanos, que no son sus servidores, ante el riesgo de que influyan ilícitamente en los procesos electorales.

Restricciones a las libertades de pensamiento y expresión. Otra restricción grave que conculca ya no sólo derechos políticos, sino libertades de expresión, escribir y publicar escritos, consagradas para todos los ciudadanos por los artículos 6o. y 7o. constitucionales, está consignada en el inciso c) del artículo 130 de la Constitución, que prohíbe a los ministros de los cultos “en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones”.

Dichas disposiciones son violatorias, además, de los artículos 2.1, 7, 18, 19 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU; de los artículos 2.1, 3o., 5o., 18, 19.2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y de los artículos 1o., 2o., 12, 13.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### *D. Los ministros de culto bajo sospecha de desafecto patrio*

En el mismo artículo 130-c de la Constitución se establece una prohibición dirigida de manera injuriosa a los ministros de los cultos de “agraviar de cualquier forma los símbolos patrios”, y que empeora la ley reglamentaria al añadir “o de cualquier modo inducir a su rechazo” (artículo 29, fracción II).

Además de que es ofensiva y discriminatoria la suposición de que los ministros de los cultos, por el hecho de serlo, están más propensos que el resto de la población a ultrajar los símbolos nacionales, es también injustificado desde el punto de vista de la técnica legislativa, por cuanto dichos ilícitos se encuentran ya tipificados y sancionados en el Código Penal federal, y en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno nacionales. Todo esto se vincula, con el problema de la objeción de conciencia que por los límites de este trabajo no ha sido objeto de tratamiento.

## VIII. CONCLUSIONES

La postura que adopta el Estado mexicano frente al fenómeno religioso —que se define en nuestra ley fundamental— permite configurarlo como un modelo de Estado laico, con las siguientes especificidades:

- Adopta como principio básico “histórico” el de “la separación de las iglesias y el Estado”. Principio que no es otro, por supuesto, que el del liberalismo decimonónico, que postulaba una posición intimista, individualista de la religión y la pretensión de una Iglesia espiritualista, o, mejor dicho, angelista, sin incidencias en el ámbito de lo social, económico y político. Un Estado y una Iglesia con separación abismal, sin vínculos entre sí, sin relaciones de cooperación entre ambos.
- Dicho principio es fuertemente matizado por el principio de la libertad religiosa, que aunque de manera implícita “orienta” también las disposiciones constitucionales sobre la materia, como cuando estatuye la prohibición dirigida a las autoridades para establecer o prohibir religión alguna y para intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas.
- Garantiza el derecho de libertad religiosa en su dimensión individual y los actos de culto religioso, pero con la limitación de que éstos últimos solamente podrán celebrarse en los templos y cuando, de manera extraordinaria, se pretenda celebrarse fuera de ellos, se sujetarán a la ley reglamentaria (que exige la autorización expresa de la autoridad competente).
- Reconoce el derecho de libertad religiosa en su dimensión colectiva y su consecuencia inherente de que a las comunidades religiosas se les considere personas morales. Este derecho, empero, está sujeto a la condición de que las iglesias y agrupaciones religiosas se constituyan en asociaciones religiosas y la autoridad competente (la Secretaría de Gobernación) les otorgue el registro constitutivo correspondiente.
- Reconoce a los ministros de culto el derecho político de votar, pero les prohíbe el ser votados y ocupar cargos públicos, así como el de asociarse con fines políticos ni oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar (expresión ofensiva), de cualquier forma,

los símbolos patrios, y les restringe, asimismo, su capacidad para ser herederos.

- Reconoce por vía implícita (no la prohíbe pero tampoco la consagra), la libertad religiosa en materia educativa en las escuelas privadas, pero prohíbe la enseñanza religiosa —bajo la proclamación del principio de la educación laica— en las escuelas públicas del Estado.