

LA NUEVA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

Arturo F. ZALDÍVAR LELO DE LARREA

A don Carlos E. Mainero y Núñez de Cáceres
In memoriam.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma constitucional:* A) *Generalidades.* B) *Análisis de las reformas constitucionales:* 1. *Personalidad jurídica de las iglesias y demás agrupaciones religiosas.* 2. *La propiedad.* 3. *Ministros de culto.* 4. *Libertad de creencias y culto público.* 5. *Educación.* 6. *Otras disposiciones.* III. *Procesos de formación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público:* A) *Generalidades.* B) *Dictamen de la Cámara de Diputados.* IV. *Análisis de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público:* A) *Estructura de la Ley.* B) *Disposiciones generales.* C) *De las asociaciones religiosas:* 1. *De su naturaleza, constitución y funcionamiento.* 2. *De sus asociados, ministros de culto y representantes.* 3. *Régimen patrimonial.* D) *De los actos religiosos de culto público.* E) *De las autoridades.* F) *De las infracciones y sanciones y del recurso de revisión:* 1. *De las infracciones y sanciones.* 2. *Del recurso de revisión.* G) *Artículos transitorios:* 1. *Artículo tercero.* 2. *Artículo cuarto.* 3. *Artículo sexto.* V. *A manera de conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

La historia del conflicto Estado-Iglesia en nuestro territorio se remonta a los años de la Colonia, aunque se agudizó en el siglo XVIII e hizo crisis en el siglo XIX. A pesar de sus peculiaridades propias, la confrontación del poder público con el poder religioso no es exclusiva de México, sino más bien una constante histórica en diferentes latitudes.

Si bien *las historias*¹ del papel de la Iglesia Católica y las otras iglesias en nuestro país se siguen escribiendo, con lo cual reconocemos

¹ Hablamos de las *historias* más que de la *Historia*, al considerar, en primer término, que todo proceso de investigación histórica, en mayor o en menor medida, se ve influido por elementos subjetivos que inciden en el historiador; y, en segundo lugar, porque la *Historia* se escribe todos los días, el avance del conocimiento humano nos revela con que frecuencia lo que ayer fue *verdad* hoy no lo es.

que el tema no está acabado, no es nuestra intención incidir en este campo. Pretendemos en este modesto trabajo realizar algunos comentarios a la nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Consideraciones necesariamente preliminares, dado que el ordenamiento legal en cuestión fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* apenas hace algunos días.

Como es sabido, en el pasado mes de diciembre de 1991, los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Congreso de la Unión, presentaron ante dicho órgano una iniciativa para modernizar las relaciones del Estado con las iglesias a través de la reforma a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución General de la República.

Dicha iniciativa reviste la mayor importancia, puesto que inicia el procedimiento de reformas constitucionales, mediante el cual, el Poder Revisor de la Constitución modifica sustancialmente la normativa constitucional que en materia de libertad de creencias religiosas, iglesias y agrupaciones religiosas, y culto público, estuvo vigente en nuestro país desde 1917.²

La iniciativa en cuestión, con algunas modificaciones, fue aprobada por el Poder Revisor de la Constitución, habiéndose publicado el Decreto de Reformas correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992.

Las reformas constitucionales que nos ocupan son de especial trascendencia, como se hará notar en el capítulo correspondiente, y han sido ya materia de análisis por parte de distintos estudiosos.³

² Con anterioridad hemos expuesto nuestra opinión en el sentido de que el Poder Revisor de la Constitución carece de límites jurídicos; *Vid.*, nuestros trabajos: *El juicio de Amparo en contra de Reformas Constitucionales*. Tesis de Licenciatura, Escuela Libre de Derecho, México, 1985; "El Poder Revisor de la Constitución", en *Lex*, órgano de difusión y análisis, año II, No. 5, Universidad Nacional Autónoma de México, marzo de 1987; "El Juicio de Amparo y las Reformas Constitucionales", en *Lex*, órgano de difusión y análisis, año II, No. 6, Universidad Nacional Autónoma de México, mayo de 1987; "Por qué no pueden someterse a referéndum las reformas constitucionales", en *Instancia, El Nacional*, número 23, 7 de abril de 1992.

³ SÁNCHEZ MEDAL, Ramón: *Reformas a la Constitución en Materia Religiosa*; Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1992; ADAME GODDARD, Jorge: *Las Reformas Constitucionales en Materia Religiosa*; Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1992; MEDINA MORA, Raúl: *Reformas para superar la desconfianza. El marco jurídico de las relaciones entre la Iglesia y el Estado*; Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1992; GONZÁLEZ, María del Refugio: *Las Relaciones entre el Estado y la Iglesia en México*; Colección Quórum No. 1, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1992; DANTÓN RODRÍGUEZ, Luis: "Nueva Relación entre la Iglesia

Desde un principio se advirtió que las reformas, de acuerdo a la técnica constitucional, establecían únicamente las directrices generales que deberían ser desarrolladas por la legislación reglamentaria. El contenido de la entonces futura ley reglamentaria creó expectación. Se apreciaba, con razón, que el órgano legislativo podía en ejercicio de su función reglamentaria, adoptar diversas alternativas constitucionalmente válidas que determinarían el alcance real de las reformas.

Tal "discrecionalidad" legislativa tornaba especialmente difícil el proceso de elaboración de la ley. Podría optarse por el camino sencillo: una reglamentación que respondiera a una visión particular de la problemática materia de la ley. Con una cómoda mayoría en el Congreso, el PRI pudo haber escogido esta alternativa. Sin embargo, no era esto lo que México necesitaba. Una ley que representara una postura excluyente de las demás, sería una nueva fuente de conflictos, amén de injusta y antidemocrática.

Por el contrario, buscar una ley que resumiera y concertara, en lo posible, las diversas posturas en relación con el tema en cuestión, presentaba serias dificultades y riesgos.

No obstante lo anterior, se optó por este segundo camino. El más complejo pero el más responsable. Por esta decisión y por la forma como se elaboró, discutió y aprobó la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público debe hacerse un especial reconocimiento a los miembros de la LV Legislatura al Congreso de la Unión.

En efecto, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, es producto de un amplio trabajo de discusión y búsqueda de consenso de todos los partidos políticos representados en el Poder Legislativo Federal. El proceso legislativo correspondiente revela renovadoras prácticas legislativas, que significan un importante avance en la madurez política de nuestras instituciones.

En primer término, debe destacarse que la iniciativa de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público presentada por los legisladores del PRI, fue efectivamente elaborada por éstos, y no por instancias ajenas al órgano legislativo.

Por otra parte, el procedimiento de discusión y aprobación de las diversas iniciativas que se presentaron para reglamentar las reformas en comento, se distinguió por su apertura y pluralidad, a saber:

y el Estado"; en *Quórum*, año 1, No. 1, abril 15/92, México; ECHEVERRÍA, Rodolfo: "La Reforma al Artículo 130 Constitucional"; en *Quórum*, año 1, No. 1, abril 15/92, México; GONZÁLEZ SCHMALL, Raúl: *Reforma y Libertad Religiosa en México*; Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México, 1992; entre otros.

Cuatro de los seis partidos políticos representados en el Congreso de la Unión sometieron para su aprobación iniciativas de ley en esta materia: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) presentó proyecto de *Ley Federal de Cultos*. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) de *Ley en Materia de Libertades Religiosas*. El Partido Acción Nacional (PAN) formuló su iniciativa de *Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas*; y el PRI denominó a su proyecto *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*.

Dichas iniciativas, presentadas ante la Cámara de Diputados, se turnaron para su dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual conformó un grupo plural, "a efecto, de que se dedicara al estudio y análisis de las diferentes iniciativas, buscando aquellas líneas de convergencia entre los distintos proyectos, y recibiera las distintas opiniones de los miembros de la Cámara de Diputados; así como, para que, previa la discusión sobre los diversos aspectos que conforman las iniciativas a que se alude, sometiera a la aprobación de la Comisión un proyecto de dictamen".⁴ En este grupo plural estuvieron representados todos los partidos políticos.

Como se desprende del dictamen correspondiente, en los trabajos del grupo plural se puso énfasis en encontrar las coincidencias existentes entre los diversos proyectos, advirtiendo "la existencia de grandes convergencias de fondo entre las distintas fuerzas políticas representadas"⁵ en la Cámara.

De tal suerte, se detectaron las coincidencias totales y parciales, así como las discrepancias.

Una vez hecho lo anterior, se decidió tomar como instrumento de trabajo la iniciativa del PRI.⁶ Se discutieron cada uno de los artículos del documento de trabajo. Constan en el dictamen todas las propuestas de los partidos políticos para cada uno de los numerales, con los argumentos por los cuales se aceptaron o desestimaron tales sugerencias.

A través del diálogo respetuoso se logró un consenso de fondo en un dictamen único que lo constituyen como "el resumen de las iniciativas particulares"⁷ presentadas ante la Cámara de Diputados. A pesar de que algunos partidos se reservaron la discusión de algunos puntos

⁴ *Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados*, 2 de julio de 1992, p. 1.

⁵ *Idem*, p. 7.

⁶ *Idem*, p. 17.

⁷ *Idem*, p. 38.

ante el pleno de la Cámara y que otros votaron en contra de la Ley en lo general.

La búsqueda de consenso continuó, por lo cual, en la discusión plenaria se realizaron las últimas modificaciones al dictamen que nos ocupa.

El reconocimiento a este nuevo estilo legislativo, producto del talento y el esfuerzo de quienes conforman la LV Legislatura del Congreso de la Unión ha sido ampliamente reconocido.⁸

No sólo por la pluralidad que le da origen es importante esta ley, sino por su contenido. Aunque perfectible, en nuestro concepto la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público es, en términos gene-

⁸ Así fue reconocido, por ejemplo, por el diputado Diego Fernández de Cevallos, Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN, quien manifestó desde la tribuna de la Cámara de Diputados: "Ha prevalecido el respeto y la tolerancia frente a quienes piensan diferente y distinto... Hay en lo anterior un mérito indiscutible de todas las fracciones parlamentarias, sobre todo por tratarse de una materia como ésta, pues en todo momento hemos buscado coincidir y avanzar, mucho vamos en ese sentido. Nadie puede por cierto quedar plenamente satisfecho pero sin duda el saldo es valioso. Vamos a contar con un marco jurídico y es lo que necesita y lo que reclama México. Dejo constancia del talento y voluntad que puso al servicio de este esfuerzo colectivo el señor diputado José Antonio González Fernández (aplausos). Esta nueva forma de trabajo parlamentario es reflejo de una sociedad que ha madurado y nos exige y reclama responsabilidad en el trabajo político y seriedad en el proceso legislativo. Creo sinceramente, señores legisladores, que vamos en ese camino" (versión estenográfica de la sesión de 8 de julio de 1992, turno 93, p. 2).

Por su parte, el también diputado panista y destacado intelectual Francisco José PAOLI, escribió: "La Ley Reglamentaria del artículo 130 Constitucional se ha integrado mediante un proceso de auténtica discusión entre los distintos diputados que componen la Cámara de Diputados. Se asimilaron propuestas de todos ellos. Todos hicieron el esfuerzo ante diversas disposiciones para entender a los demás y ajustar o modificar las posturas que originalmente sostuvieron... Es importante recordar que no fue una iniciativa que vino del Poder Ejecutivo como ocurre en la mayoría de ellas. Cuatro partidos (P.R.I., P.A.N., P.R.D. y P.A.R.M.) presentaron sendas iniciativas y todas fueron objeto de análisis, discusión e incorporación de algunas de sus propuestas. Ese sólo hecho representa un momento legislativo especial, señero en nuestras prácticas y claramente democrático... Negociar es una tarea política fundamental en las sociedades civilizadas. Negociar sin violentar principios morales valiosos para todos, pero usando criterios que permiten decisiones flexibles, que buscan propiciar una convivencia pacífica, ordenada y de respeto a todos los seres humanos. Negociar, sin perder de vista la necesaria atención de intereses amplios y preservar libertades fundamentales. Llegar a posiciones comunes, limitando las propias, buscando fórmulas imaginativas que atiendan la mayor parte de las preocupaciones que los legisladores recogieron de sus bases sociales. La negociación de esta Ley se logró con la integración de un grupo plural de trabajo que coordinó con inteligencia y espíritu abierto el diputado José Antonio González Fernández", "Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", en *La Jornada*, 9 de julio de 1992, México.

rales, una adecuada ley reglamentaria. Tanto porque respeta la norma constitucional, como porque desarrolla las libertades y establece mecanismos para hacer efectivas las limitaciones previstas en la misma Constitución. A realizar un somero análisis jurídico de dicho contenido están dedicadas estas líneas.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

A. Generalidades

El régimen formal establecido en la Constitución de 1917 respecto de las relaciones del Estado y las iglesias, se caracterizaba por el desconocimiento de la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas y el control absoluto por parte del Estado de sus actividades y las de sus ministros.

De manera principal el marco constitucional se integraba por las siguientes disposiciones:

a) Prohibición a las agrupaciones religiosas y a sus ministros de culto para intervenir en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos (artículo 3o., fracción IV).

b) Prohibición del establecimiento de órdenes monásticas (artículo 5o.).

c) Libertad de culto público exclusivamente en los templos o domicilios particulares (artículo 24).

d) Imposibilidad de las asociaciones religiosas denominadas Iglesias de adquirir, poseer o administrar bienes raíces (artículo 27, fracción II).

e) Propiedad de la Nación de todos los bienes adquiridos, poseídos o administrados por las agrupaciones religiosas, así como, todos aquellos destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso (artículo 27, fracción II).

f) Imposibilidad de las agrupaciones religiosas y ministros de culto, para dirigir o administrar instituciones de beneficencia pública o privada (artículo 27, fracción III).

g) Imposibilidad del Congreso para dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera (artículo 130, 2o. párrafo).

h) Los actos del estado civil son de la exclusiva competencia de las autoridades del orden civil (artículo 130, 3er. párrafo).

i) La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta a quien la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley (artículo 130, 4o. párrafo).

j) Desconocimiento de la personalidad de las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias (artículo 130, párrafo 5o.).

k) Los ministros de culto se consideran profesionistas y se sujetan a las leyes de la materia (artículo 130, párrafo 6o.).

l) Facultad de las legislaturas de los Estados para determinar el número máximo de ministros de culto (artículo 130, párrafo 7o.).

ll) Prohibición para ejercer el ministerio de algún culto a quienes no sean mexicanos por nacimiento (artículo 130, párrafo 8o.).

m) Prohibición a los ministros de culto para hacer crítica a las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno, en reuniones públicas o privadas constituidas en junta, en actos de culto o de propaganda religiosa (artículo 130, párrafo 9o.).

n) Imposibilidad de los ministros de culto para ejercer el voto activo y pasivo, así como para asociarse con fines políticos (artículo 130, párrafo 9o.).

ñ) Permiso de la Secretaría de Gobernación, previa opinión del gobierno estadual que corresponde, para dedicar al culto nuevos locales abiertos (artículo 130, párrafo 10).

o) Desconocimiento de los estudios realizados en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de culto (artículo 130, párrafo 12).

p) Prohibición a las publicaciones periódicas de carácter confesional para comentar asuntos políticos nacionales, y para informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas (artículo 130, párrafo 13).

q) Se prohíbe la formación de agrupaciones políticas con denominación que las relacione con alguna confesión religiosa (artículo 130, párrafo 14).

r) Prohibición de celebrar en los templos reuniones de carácter político (artículo 130, párrafo 14).

s) Incapacidad de los ministros de culto para heredar un inmueble dedicado a fines religiosos, así como para ser herederos por testamento de cualquier persona con la que no tengan parentesco dentro del cuarto grado (artículo 130, párrafo 15).

t) Impedimento para que los procesos por infracción a las disposiciones en esta materia sean vistos en jurado popular (artículo 130, párrafo 17).

La normativa constitucional descrita nunca tuvo cabal cumplimiento. Cuando se intentó ponerla en práctica provocó la llamada *Guerra Cristera*. La cual, como es sabido, termina con un acuerdo cupular entre el gobierno mexicano y el alto clero católico, merced al cual se instaura un *modus vivendi* de tolerancia entre el Estado Mexicano y la Iglesia Católica. El gobierno no aplica las normas constitucionales y legales en materia religiosa. Por su parte, la Iglesia sin aceptar dichas disposiciones, se abstiene de realizar actos que perjudiquen la legalidad y la paz social.

La falta de aplicación práctica del régimen jurídico en materia religiosa pudiera dar lugar a sostener que operó en este campo la *desuetudo constitucional*.⁹ Sin embargo, este extremo no se actualizó, porque el Estado Mexicano manifestó reiteradamente la vigencia de las normas constitucionales respectivas. Por otro lado, la misma protesta de la Iglesia Católica a dicha normatividad, nos lleva a concluir que ésta jurídicamente podía ser objeto de aplicación.¹⁰

Con todo, la contradicción existente entre el texto constitucional y la realidad, provocaba una simulación contraria al orden jurídico y de graves consecuencias para la educación cívica de los mexicanos.

⁹ Sobre la problemática de la *desuetudo constitucional*, Vid., entre otros: OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús: *El Derecho Constitucional Consuetudinario*; primera edición, UNAM, México, 1983; TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando: *Introducción al Estudio de la Constitución*; segunda edición, UNAM, México, 1986, pp. 303-330; BIS-CARETTI DI RUFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*; traducción y prólogo de Pablo Lucas Verdún, tercera edición, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 147-151; BIDART CAMPOS, Germán J.: *Filosofía del Derecho Constitucional*; Ediar, Buenos Aires, 1969, pp. 97-114; KELSEN, Hans: *Teoría Pura del Derecho*; traducción de la segunda edición alemana de Roberto J. Vernengo, quinta edición, UNAM, México, 1986, pp. 232-239; KELSEN, Hans: *Teoría General del Derecho y del Estado*; traducción Eduardo García Máynez, tercera reimpresión, UNAM, México, 1983, pp. 135-144; TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando: "El Derecho Consuetudinario y la Constitución", en *Los cambios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1977; QUIROGA LAVIÉ, Humberto: "Los cambios constitucionales a través de la costumbre y la jurisprudencia", en *Los Cambios Constitucionales*, cit. pp. 109-135.

¹⁰ La necesidad de que los órganos estatales encargados de la aplicación de la Norma Constitucional acepten expresa o tácitamente la *desuetudo constitucional*, es compartida, entre otros, por el profesor BIDART CAMPOS, Germán J., quien afirma: "Los gobernados por sí solos no introducen costumbres constitucionales susceptibles de engendrar derecho espontáneo o consuetudinario. Siempre hace falta que los repartidores con calidad de órganos del Poder Estatal consientan o acepten —aunque sea indirectamente— las conductas de reparto de los gobernados". *Op. cit.*, p. 108. El subrayado es del texto.

La nueva realidad política y social de nuestro país, así como el desarrollo de la comunidad internacional, exigían un nuevo marco constitucional, más libertario y más realista. El presidente Carlos Salinas de Gortari convocó a la modernización de las relaciones entre el Estado y las iglesias en su tercer informe de gobierno, bajo dos premisas: la no intervención del clero en la política y la no acumulación de riquezas por parte de las iglesias.

Tal convocatoria fue recibida por los legisladores del PRI a la LV Legislatura, quienes presentaron una iniciativa para reformar los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas constitucionales aprobadas por el Poder Revisor de la Constitución a partir de la iniciativa referida, se apoyan en los siguientes principios:

- a) Libertad de creencias religiosas.
- b) Separación del Estado y las iglesias.
- c) Supremacía y Laicismo del Estado.
- d) Secularización de la sociedad.
- e) Rechazo de la participación del clero en política.
- f) Rechazo de que el clero acumule riquezas.¹¹

El nuevo marco constitucional significa un avance en el fortalecimiento de las libertades de los mexicanos, y el establecimiento de una relación más clara y racional entre el poder público y las agrupaciones religiosas.

En este apartado haremos un breve análisis de las citadas reformas constitucionales, únicamente como marco de referencia para el estudio de la ley reglamentaria.

B. Análisis de las reformas constitucionales

1. Personalidad jurídica de las iglesias y demás agrupaciones religiosas.

El anterior artículo 130 de la Constitución establecía que: "La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias". Se aseguraba con esto que los actos jurídicos realizados por tales agrupaciones carecieran de validez jurídica alguna.

¹¹ Estos son los principios a los que alude la exposición de motivos de la *iniciativa de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público del P.R.I.*; cfr., p. II.

La nueva normación constitucional significó un importante cambio en la situación jurídica de las iglesias y demás agrupaciones religiosas. En efecto, el inciso a) del artículo 130, establece:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

Del inciso transcrito se desprende lo siguiente:

a) Que las iglesias y agrupaciones religiosas pueden tener personalidad jurídica como asociaciones religiosas.

b) Que para tener personalidad jurídica las iglesias y agrupaciones religiosas deben obtener el registro correspondiente.

c) Que dicho registro es constitutivo.

d) Que la ley reglamentaria regulará a las asociaciones religiosas y determinará las condiciones y requisitos para su registro.

Asimismo, del precepto referido y los puntos arriba enunciados, se concluye que las iglesias y demás agrupaciones religiosas sólo pueden adquirir personalidad jurídica como asociaciones religiosas.

De aceptar que las agrupaciones religiosas pueden constituirse como asociaciones civiles con fines religiosos, por tratarse de un fin lícito,¹² resultaría que toda la normativa constitucional se haría nugatoria; puesto que las agrupaciones religiosas podrían optar por obtener personalidad jurídica como asociaciones civiles, burlando con esto los controles constitucionales. Tal extremo no es sostenible.

Del análisis de la norma constitucional, se concluye que las iglesias y agrupaciones religiosas solamente pueden adquirir personalidad jurídica como asociaciones religiosas. En efecto, el artículo 130 anterior no reconocía personalidad jurídica a las asociaciones religiosas denominadas iglesias. La reforma a dicho precepto posibilita a dichas agrupaciones para adquirir personalidad jurídica como asociaciones religiosas, a través de un registro *constitutivo*. Además, sujeta a dichas asociaciones religiosas a un régimen constitucional especial, que implica límites específicos. Lo que significa que las agrupaciones religiosas pueden adquirir personalidad jurídica, pero, exclusivamente, de la forma prevista en la Constitución y que estarán sujetas al régimen especial que dada su naturaleza les es aplicable.

¹² ADAME GODDARD, Jorge: *Op. Cit.*, pp. 27-28.

Por lo demás, esta interpretación se robustece con la lectura del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales respectivo, en el cual se establecen, entre otras convergencias de todos los partidos políticos, las siguientes:

c) El fortalecimiento del estado de derecho y la aplicación de libertades, para lo cual *debe otorgarse personalidad jurídica a las iglesias como asociaciones religiosas*;

d) Que las asociaciones religiosas deberán someterse a una estricta reglamentación, lo que incluye su registro en calidad de asociaciones, constituyéndose así como sujetos de derechos y obligaciones.¹³

Queda claro, pues, que las agrupaciones religiosas solamente pueden adquirir personalidad jurídica como asociaciones religiosas, es ésta, en nuestro concepto, la interpretación constitucional del inciso a) del artículo 130.

Por otra parte, si bien la Constitución reconoce la existencia de *facto* de las agrupaciones religiosas, no les otorga derecho alguno como tales. Es decir, no serán un centro de imputación jurídica mientras no se constituyan como asociaciones religiosas.¹⁴ Esta es la razón de un registro constitutivo. Mientras la agrupación religiosa no obtenga tal registro sus actos no son imputables a ésta sino a las personas físicas que los realicen.¹⁵

2. La propiedad

Como ya se indicó, el sistema constitucional en materia de iglesias anterior a las reformas en estudio, no permitía a las agrupaciones religiosas la adquisición, posesión o administración de bienes raíces.

En este punto, las reformas aportaron un significativo avance, al establecer la fracción II del artículo 27 constitucional, lo siguiente:

¹³ *Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados*, 13 de diciembre de 1991, p. 45. El subrayado es nuestro.

¹⁴ En contra, SÁNCHEZ MEDAL, Ramón: *Op. Cit.*, pp. 11-12.

¹⁵ En el mismo sentido Salvador D. BERGEL explica: "La inscripción declarativa (formal) difiere de la constitutiva (material) en cuanto el cumplimiento de los recaudos que ésta impone es presupuesto irremplazable para que el acto produzca sus efectos. Una sociedad de responsabilidad limitada mientras no se halle legalmente inscrita carece de existencia como tal"; "Voz Registro Público de Comercio"; en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XXIV, Buenos Aires, 1977, p. 523.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

Del precepto transcrito se deriva la posibilidad de que las agrupaciones religiosas, una vez constituidas como asociaciones religiosas, tengan capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes.

El régimen patrimonial de las asociaciones religiosas establecido en la fracción II del artículo 27 de la Constitución General de la República, pretende evitar la acumulación de poder económico por parte de dichas personas morales. De tal suerte, que las asociaciones religiosas solamente pueden adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para su objeto.

Corresponde a la ley reglamentaria establecer los requisitos y las limitaciones para el cumplimiento de la finalidad constitucional.

3. Ministros de culto

De acuerdo con las reformas constitucionales, los ministros de culto tienen derecho al voto activo. No así al voto pasivo. Para poder ser candidatos a puestos de elección popular los ministros de culto deberán separarse de su ministerio con la anticipación y la forma que establezca la ley (art. 130, inciso d).

Los ministros también están impedidos para desempeñar cargos públicos en términos de la ley reglamentaria, según lo ordena el inciso d) del tantas veces citado artículo 130 de la Constitución.

Tampoco pueden los ministros asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna (art. 130, inciso e).

Asimismo, los ministros tienen prohibido en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, y en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, así como agraviar de cualquier forma los símbolos patrios (art. 130, inciso e).

De acuerdo con esto, los ministros no tienen vedado hacer crítica de las leyes, las autoridades o del gobierno como ocurría con el anterior artículo 130, mientras no se opongan a las leyes o instituciones, ni agraven los símbolos patrios.

Este es el sentido del punto en análisis, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa del PRI, que en lo conducente manifiesta que:

El impedimento a participar en la política electoral no debe confundirse con tener y sostener ideas sociales sobre la realidad nacional y sus problemas. Por eso, la reforma elimina la prohibición a "hacer crítica" y sí exige el no oponerse a la Constitución y sus leyes...¹⁶

En otro orden de ideas, de conformidad con el inciso c) del artículo 130, los mexicanos por nacimiento y por naturalización pueden ejercer el ministerio de algún culto, también pueden hacerlo los extranjeros con los requisitos que establezca la ley.

Por otra parte, los ministros de culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

4. Libertad de creencias religiosas y culto público

El artículo 24 de la Constitución consagra la libertad de creencias religiosas, merced a la cual todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre y cuando no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Fortalece la libertad en cuestión, el impedimento, contenido en el mismo precepto, para que el Congreso dicte leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Por lo que respecta al culto público, el artículo 24 prevé dos supuestos: el primero, que los actos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos, por lo que denominaremos a éstos, actos de culto público ordinario. La segunda hipótesis, establece que los actos de culto público pueden celebrarse, extraordinariamente, fuera de los templos —actos de culto público extraordinario— y que se sujetarán a la ley reglamentaria.

¹⁶ Iniciativa de Reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 Constitucionales del PRI, 10 de diciembre de 1991, p. 28.

De tal suerte, la ley reglamentaria puede constitucionalmente establecer límites y requisitos a la celebración de los actos de culto público extraordinario.

5. Educación

A pesar de que la ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público no es reglamentaria del artículo 3o., también reformado por el decreto a que nos hemos venido refiriendo, por su importancia nos ocuparemos brevemente de él.

Se elimina la prohibición contenida en la anterior fracción IV del artículo 3o. Constitucional, respecto de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, de intervenir en forma alguna en planteles en que se imparte educación primaria, secundaria o normal, y la destinada a obreros y a campesinos.

Con independencia de la reglamentación de dicho precepto, las iglesias y agrupaciones religiosas, así como las asociaciones religiosas, están en posibilidad de intervenir en la educación de cualquier tipo y grado.

Sin embargo, constitucionalmente, deben respetar los criterios que establece el primer párrafo y la fracción II del artículo 3o. en cuestión, además de cumplir con los planes y programas oficiales.

Esto significa, que si bien puede impartirse la religión en los establecimientos particulares, por no serles aplicable la fracción I, tal circunstancia no les excluye de cumplir con todos los programas oficiales, con los principios programáticos previstos en el numeral que nos ocupa.

Por su parte, la fracción I del artículo 3o. de la Constitución establece que la educación que imparta el Estado será laica. Esto es lógico, puesto que si el Estado Mexicano es laico no puede privilegiar a religión alguna por encima de las demás; lo que sí ocurriría en caso de que se impartiera algún tipo de religión en los planteles educativos estatales. Al ser laico el Estado, debe permanecer ajeno e independiente a la enseñanza de religión alguna. "Como garante que es de la libertad de creencias, afirma la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales del PRI, el Estado no

puede, sin perder su neutralidad, fomentar, inducir o promover la enseñanza religiosa".¹⁷

Se ha dicho que la educación pública laica establecida en el artículo 3o. de la Constitución General de la República vulnera la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁸ En nuestro concepto, tal afirmación es infundada, a saber:

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece lo siguiente:

Art. 26.1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Nada hay en el precepto anterior que permita afirmar que se vulnera por el artículo 3o. de nuestra Constitución. Por el contrario, el artículo 3o. constitucional en el punto que nos ocupa cumple adecuadamente con las aspiraciones contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

De acuerdo con aquél la educación primaria es obligatoria. Toda la educación que el Estado imparta es gratuita. La educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. Por otra parte, la educación contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la

¹⁷ P. 27

¹⁸ SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *op. cit.*, pp. 21-22.

persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Es claro que todos estos postulados del artículo 3o. de nuestra Carta Magna coinciden con lo establecido en el artículo 26 de la Declaración Universal en cuestión.

Por otra parte, ni la Constitución ni las leyes mexicanas coartan el derecho de los padres para escoger el tipo de educación que habrá que darse a sus hijos. Éstos, son libres de escoger el tipo de educación que más les convenza. El Estado no está obligado, de acuerdo a la Declaración de Derechos Humanos, a impartir el tipo de educación religiosa que escojan los padres. Éste imparte una educación laica, sin perjuicio de que los padres puedan inscribir a sus hijos en una escuela confesional, o, en caso de que su nivel económico no se los permita, enseñen la religión a sus hijos en el hogar o en los templos.

Por lo que hace al artículo 18, inciso 4, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tampoco resulta conculcado, pues éste establece:

18.4. Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Es evidente, que en este precepto tampoco se obliga a los Estados contratantes a otorgar una determinada educación religiosa de acuerdo con las convicciones de los padres de familia, sino que, en todo caso, se obligan a respetar la libertad de elección de los padres y a garantizar dicha libertad.

No puede ser otra la interpretación de tales normas; piénsese en aquellos estados en donde existe una inmensa pluralidad religiosa, en los cuales, de acuerdo con otra interpretación, el Estado estaría obligado a mantener un sinnúmero de instituciones educativas que enseñaran todas y cada una de las diversas religiones establecidas en un país determinado.

Las declaraciones de derechos humanos a que nos venimos refiriendo, obligan a los estados contratantes, en este caso a México, a res-

petar la libertad de elección de los padres de familia, y a no coartar su derecho para escoger la educación religiosa que mejor les convenga; pero no pueden llevarse al extremo de pretender que el Estado está obligado a enseñar una determinada religión en sus centros educativos.

6. Otras disposiciones

Completan el nuevo marco constitucional en materia religiosa las siguientes disposiciones.

a) Se elimina la prohibición para que las iglesias y agrupaciones religiosas intervengan en instituciones de beneficencia, pública o privada (art. 27, fracción III).

b) El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el artículo 130. Esta aseveración, no significa una mera declaración retórica, sino que tiene consecuencias interpretativas concretas, tanto para el momento de expedición de la ley reglamentaria, como para la interpretación de ésta con posterioridad.

Separación, no implica igualación. En un estado moderno existe la supremacía de éste, por lo cual las iglesias y demás agrupaciones religiosas deben sujetarse a la ley.

c) Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público, y de iglesias y agrupaciones religiosas (art. 130, párrafo 2o.).

d) La Ley Reglamentaria respectiva será de orden público (art. 130, párrafo 2o.).

e) Prohibición para que las autoridades intervengan en la vida interna de las asociaciones religiosas (art. 130, inciso 6).

f) Prohibición para que las agrupaciones políticas tengan alguna palabra o indicación que las relacione con confesión religiosa alguna (art. 130).

g) Prohibición para celebrar en los templos reuniones de carácter político (art. 130).

h) La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que las hace, en caso de que faltare a ellas, a las penas que con tal motivo establezca la ley (art. 130).

i) Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades en los términos que establezcan las leyes (art. 130).

j) La ley reglamentaria establecerá las facultades de las autoridades federales, estatales y municipales en esta materia (art. 130).

III. PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

A. Generalidades

Como se señaló con anterioridad, cuatro de los seis partidos representados en el Congreso de la Unión formularon iniciativas de ley en esta materia. Sería prolijo realizar un análisis detallado de cada uno de estos proyectos, por lo cual, nos limitaremos a indicar de manera general la estructura de cada uno de ellos.

El PARM denominó su proyecto *Ley Federal de Cultos*. Este proyecto consta de ocho capítulos, dedicados a: generalidades; de las iglesias, asociaciones religiosas y su registro; de la prohibición de registro a asociaciones religiosas y a ministros de culto; de la capacidad de las asociaciones religiosas de adquirir bienes; de la autonomía de las asociaciones religiosas y las sanciones; de los ministros de culto, de los trabajadores de la iglesia, sus derechos y obligaciones; de las asociaciones religiosas, sus derechos, sus obligaciones y sus limitaciones; y, órgano de vigilancia, cumplimiento y sanciones. Consta de 37 artículos y 6 artículos transitorios.

Por su parte el PRD formuló iniciativa de *Ley en Materia de Libertades Religiosas*. Este documento se divide en dos títulos; el primero consta de cuatro capítulos: de disposiciones generales; de los requisitos y el procedimiento para el registro de asociaciones religiosas; de la capacidad jurídica de las asociaciones religiosas; y de la disolución de las asociaciones religiosas y de la pérdida del registro. Por otra parte, el título segundo se refiere a los ministros y a los actos de culto, y consta de tres capítulos: el primero, referido a los actos de culto; el segundo a los ministros de cultos y, el tercero, a disposiciones complementarias.

La iniciativa del PRD tiene 29 artículos y 2 transitorios.

El PAN presentó iniciativa de *Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas*, estructurada en cuatro capítulos, referidos a: disposiciones generales; de la libertad de creencias; de las asociaciones religiosas; de los derechos y obligaciones de las asociaciones religiosas y sus ministros. Conta de 19 artículos y 3 artículos transitorios.

El proyecto del PRI se denomina *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*. Se integra por cinco títulos, a saber: 1o. Disposiciones Generales; 2o. De las Asociaciones Religiosas; 3o. De los actos religiosos de Culto Público; 4o. De las autoridades, y 5o. De las Infracciones y Sanciones y del Recurso de Revisión. A su vez, el título 2o., referente a las asociaciones religiosas, comprende tres capítulos: 1o. De su naturaleza, constitución y funcionamiento; 2o. De sus asociados, ministros de culto y representantes, y 3o. De su régimen patrimonial. El título 5o., de las infracciones, sanciones y del recurso de revisión, se divide en dos capítulos: de las infracciones y sanciones el primero, y del recurso de revisión el segundo.

La iniciativa del PRI consta de 36 capítulos y 7 artículos transitorios.

B. Dictamen de la Cámara de Diputados

Como se mencionó en la introducción, los cuatro proyectos de ley se turnaron a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Esta Comisión resolvió formar un grupo plural, a efecto de que analizara y dictaminara las iniciativas de ley antes referidas.

Este grupo plural, buscó, en primer término, aquellos puntos de coincidencia entre las diferentes iniciativas, tanto totales como parciales, para después analizar las discrepancias.

Pensamos que es de interés hacer una referencia a los puntos de coincidencia a que alude el dictamen, puesto que nos permitirá arribar a la conclusión sostenida en dicho documento, de que entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión existió una gran convergencia de fondo en cuanto a la ley reglamentaria materia de este estudio.

La primera línea de coincidencia destacada en el dictamen es la relativa a los temas materia de reglamentación. En lo conducente, el documento de la Cámara de Diputados establece:

Del análisis de las diferentes iniciativas presentadas en la materia que nos ocupa, se desprende la existencia de grandes convergencias de fondo entre las distintas fuerzas políticas representadas en esta Cámara. Son muchos los rubros en que existen coincidencias entre los diferentes proyectos, puesto que la temática a reglamentar es analizada por las distintas iniciativas. Entre

tales aspectos, se destacan: los principios, la materia de la ley, el ámbito de validez, la garantía de las libertades, los actos del estado civil de las personas, el Estado Mexicano ajeno a cualquier religión, igualdad ante la ley de las asociaciones religiosas, personalidad jurídica de las asociaciones religiosas, requisitos de las iglesias y agrupaciones religiosas para tener personalidad jurídica, obligaciones de las asociaciones religiosas, derechos de las asociaciones religiosas, conceptualización de ministros de culto, los derechos políticos de los ministros de culto, el régimen patrimonial de las asociaciones religiosas, régimen fiscal de las asociaciones religiosas, culto público, competencia de las autoridades, infracciones y sanciones, medios de impugnación y artículos transitorios.¹⁹

Por otra parte, entre las coincidencias de fondo de los diferentes proyectos, el dictamen en estudio destaca las siguientes:²⁰

- a) Importancia de garantizar de manera plena el ejercicio de las libertades de los mexicanos.
- b) Igualdad jurídica de las asociaciones religiosas.
- c) Recepción de la norma constitucional contenida en el artículo 130, inciso a), que establece que las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro.
- d) Necesidad de una autoridad facultada para otorgar el registro.
- e) Necesidad de que las asociaciones religiosas tengan un ámbito de derechos suficientemente amplio para el desarrollo de sus fines.
- f) Preocupación porque la norma reglamentaria recoja la realidad organizativa de las iglesias y demás agrupaciones religiosas. Apreciándose en los proyectos la inclusión de fórmulas flexibles que reflejen la unidad de las agrupaciones religiosas sin desconocer sus complejas estructuras internas.
- g) La exigencia de requisitos para que una iglesia o agrupación religiosa obtenga su registro como asociación religiosa.
- h) Conceptualización como ministros de culto a las personas que les otorguen tal carácter las asociaciones religiosas.
- i) Sujeción de los ministros de culto a las disposiciones fiscales aplicables.

¹⁹ Dictamen citado, nota 4, pp. 7-8.

²⁰ Cfr., *idem*, pp. 8-9.

En el dictamen se destacan también las coincidencias parciales entre las iniciativas, a saber:²¹

- a) El establecimiento de que las normas de los proyectos derivan de los principios constitucionales de separación del Estado y las iglesias, y de la libertad de creencias religiosas.
- b) La determinación de que el Estado mexicano no impone religión alguna.
- c) La obligación de la autoridad para garantizar la expresión plena de la libertad religiosa y de la colectiva.
- d) La prohibición de que el Estado establezca preferencia o privilegio en favor de religión, iglesia, agrupación o asociación religiosa alguna.
- e) La recepción de las normas constitucionales que establecen que los actos del estado civil sólo competen a las autoridades, y que la única fórmula de compromiso jurídico a conducirse con verdad y cumplir las obligaciones, es la simple promesa de decir verdad, al margen de cualquier juramento o invocación religiosa.
- f) La protección jurídica de las libertades religiosas.
- g) La aceptación de la idea de que para garantizar y proteger la libertad de creencias y su manifestación en actos de culto religioso, es indispensable tener presente que el ejercicio de tales libertades termina en donde inician los derechos de los demás y el interés de la sociedad en su conjunto. Por ello, su ejercicio tiene como limitantes el que no constituya falta o delito que atente contra la moral y el orden público o afecte los derechos de terceros.
- h) El desarrollo y la garantía de libertades específicas en materia religiosa, entre otras las siguientes:
 - El individuo puede profesar la creencia religiosa que más le agrade y practicar los actos de culto o ritos de su preferencia.
 - Derecho para no profesar creencias religiosas, abstenerse de prácticas, actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.
 - Nadie puede ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas. Tampoco se podrán alegar motivos religiosos para impedir el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en la Ley.

²¹ *Idem*, pp. 10-17.

— Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

— No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas.

— Libertad para asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

i) Determinación de los requisitos para quienes soliciten el registro como asociación religiosa.

j) Registro de las asociaciones religiosas.

k) Derechos exclusivos de las asociaciones religiosas, con lo cual se propicia que todas las iglesias y agrupaciones religiosas obtengan personalidad jurídica en la forma establecida en la Constitución.

l) La recepción de la norma constitucional que concede voto activo y limita el voto pasivo a los ministros de culto, así como los imposibilita para acceder a cargos públicos.

ll) La limitación al régimen patrimonial de las asociaciones religiosas en términos de la fracción II del artículo 27 constitucional.

m) La no consideración como actos de culto público extraordinario a: la afluencia de grupos para dirigirse a los locales destinados ordinariamente al culto, y, el tránsito de personas entre domicilios particulares con el propósito de celebrar conmemoraciones religiosas.

De los puntos anteriores, el dictamen concluye que si bien no puede hablarse de una coincidencia total entre los proyectos materia de éste, sí puede asegurarse que hay una gran identidad esencial en los planteamientos.²²

Sin embargo, también existen discrepancias entre los diferentes proyectos. Estas diferencias, como lo reconoce el mismo dictamen, han sido consideradas fundamentales por algunos partidos políticos. Sobre todo, se refieren a enfoques particulares, en temas como requisitos para la constitución de una asociación religiosa, carácter de los asociados, mecanismos para vigilar el cumplimiento del precepto constitucional que regula el régimen patrimonial de las asociaciones religiosas, infracciones y sanciones y medios de impugnación.²³

²² *Idem*, p. 17.

²³ *Ibidem*.

A la luz de lo anterior, el grupo plural tomó la decisión de considerar como documento de trabajo la iniciativa del PRI.

Consta en el documento que se discutieron todos y cada uno de los artículos de la iniciativa del PRI. Respecto de ellos, los diferentes partidos hicieron sugerencias para enriquecerlos. Una vez discutidas, se aceptaron o no las propuestas de los partidos, conteniéndose en el dictamen las razones por las cuales se admitieron o desestimaron las sugerencias de los miembros del grupo plural.

En nuestro concepto, la forma de trabajo de este grupo pluripartidista en lo particular, y de la Cámara de Diputados en lo general, constituye un nuevo estilo parlamentario, acorde al pluralismo que caracteriza el momento actual de nuestro país.

En efecto, se advierte del texto del dictamen el esfuerzo por llegar al mayor consenso posible. Aún más, como se indicó en la introducción de este trabajo, todavía en la discusión en el pleno se siguieron buscando coincidencias, y se realizaron diversas modificaciones al dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con el fin de lograr el mayor acuerdo posible.

IV. ANÁLISIS DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

A. Estructura de la Ley

Una vez aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado de la República, en Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 1992 se publicó la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

El ordenamiento legal de referencia conserva, en términos generales, la estructura de la iniciativa presentada por el PRI. Esto es, cinco títulos, dedicados a: disposiciones generales; de las asociaciones religiosas; de los actos religiosos de culto público; de las autoridades; de las infracciones y sanciones y del recurso de revisión.

El título segundo, que se refiere a las asociaciones religiosas, se subdividió en tres capítulos. El primero que se ocupa de su naturaleza, constitución y funcionamiento. El segundo se dedica a sus asociados, ministros de culto y representantes, y, el último, regula el régimen patrimonial de dichas personas morales.

A su vez, el título quinto: de las infracciones y sanciones y del recurso de revisión, tiene dos capítulos. El primero referente a las infracciones y sanciones y, el segundo, dedicado al recurso de revisión.

La ley consta de 36 artículos y 7 transitorios.

El ordenamiento legal materia de este estudio fue aprobado en la Cámara de Diputados, en lo general, por 328 votos a favor, 36 en contra y 2 abstenciones.

En lo particular, los artículos 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12 y 22 fueron aprobados por 408 votos en pro y 10 votos en contra. Los artículos 1, 2, 16, 17 y 25, por 353 votos en pro y 65 en contra. Por su parte, los numerales 14, 21, 23, 25, 29 y 32, se aprobaron por 408 votos a favor y 10 en contra.

B. Disposiciones generales

El primer título de la ley consta de cinco artículos. El artículo 1o. destaca que la ley se funda en el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas.

Si bien desde el punto de vista histórico es discutible si puede hablarse de un principio de separación del Estado y las iglesias como una línea definida, es claro, que la ley se refiere a este principio tal como se desarrolla en el artículo 130 de la Constitución.

Por lo que hace al principio de libertad de creencias religiosas debe entenderse en los términos del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas referencias a los principios en cuestión, no son meras afirmaciones retóricas, sino que tienen consecuencias normativas concretas. En efecto, de conformidad con los modernos criterios de interpretación jurídica, sobre todo en tratándose de derecho público, y todavía más de derecho constitucional, la enunciación de principios es importante en el momento de aplicar un precepto, puesto que siempre debe realizarse la actualización de la ley al caso, de acuerdo con dichos principios; que no resultan, en última instancia, sino *conceptos jurídicos indeterminados*, que deben ser dotados de *contenido* por los órganos aplicadores de la ley.

El segundo párrafo del artículo 1o. excluye la posibilidad de que en México existan los *objetantes de conciencia*. Es decir, aquellas personas que pretenden excluirse de la aplicación de la ley por motivos religiosos o de conciencia.

Por su parte, el artículo 2o. de la ley desarrolla la libertad genérica de creencias religiosas, garantizando en favor del individuo un amplio catálogo de derechos y libertades, en los siguientes términos:

Artículo 2o. El Estado Mexicano garantiza en favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual y colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.

b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.

c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.

No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.

d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas, y,

f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

Desde luego, la enumeración anterior debe considerarse meramente enunciativa, puesto que, en todo caso, puede aplicarse de manera directa la libertad genérica establecida en el artículo 24 constitucional.

Se establece en el ordenamiento en estudio que el Estado mexicano es laico (art. 3o.). Derivado de dicho principio, el Estado está impedido para establecer preferencias o privilegios en favor de religión alguna, así como, a favor o en contra de cualquier iglesia o agrupación religiosa.

Lo anterior es una consecuencia lógica del principio de separación del Estado y las iglesias. Si el Estado es laico, no es dable que privilegie a alguna religión o iglesia respecto de otras; tampoco es viable que el Estado perjudique o realice actos en contra de una religión o agrupación religiosa, puesto que implicaría una violación al principio de igualdad ante la ley, además de verse afectada su imparcialidad. Por otro lado, significaría una discriminación para, en el primer caso, todos aquellos mexicanos que no profesan la religión privilegiada o no pertenecen a la asociación o agrupación religiosa de que se trate; y, en el último supuesto, para los gobernados que profesan la religión o pertenecen a la agrupación que resiente los actos perjudiciales.

Este mismo concepto, establece la supremacía del Estado sobre toda manifestación religiosa individual o colectiva. Sin embargo, tal autoridad está limitada a lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros.

En virtud de que la ley es de orden público, como lo señala la Constitución y el artículo 1o. de aquélla, todos los actos que la contravengan son nulos de pleno derecho, según lo establece el artículo 5o. Esto significa que en contra de los mandamientos de la ley no es válida la aplicación de convenios entre particulares, entre éstos y la autoridad, o la aplicación de otro tipo de disposiciones, verbigracia las de derecho privado.

Corroborando lo anterior, la situación de que en la discusión del pleno se rechazó la propuesta del Partido Acción Nacional en el sentido de modificar el artículo 1o. de la ley para establecer la aplicación supletoria del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Esto será importante tenerlo en cuenta cuando se analice la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas.

C. De las asociaciones religiosas

1. De su naturaleza, constitución y funcionamiento

En primer término, el artículo 6o. recoge el mandato constitucional en el sentido de que las iglesias o agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.

Ya adelantamos nuestra opinión, en el sentido de que las iglesias y demás agrupaciones religiosas solamente pueden adquirir personalidad jurídica mediante la figura de asociación religiosa. El nuevo marco constitucional reformó el anterior artículo 130 que desconocía personalidad alguna a las agrupaciones religiosas. El actual artículo 130 permite que tales agrupaciones adquieran personalidad jurídica a través de la figura de asociación religiosa. Ese tipo de sociedades se encuentran sujetas a limitaciones constitucionales, que el Poder Revisor de la Constitución consideró necesarias en tratándose de iglesias y agrupaciones religiosas.

En consecuencia, no es constitucionalmente válido sostener que pueden existir agrupaciones religiosas que se constituyan como asociaciones civiles o de cualquier otra forma de derecho privado, con lo cual, teóricamente dejarían de estar sujetas a los controles constitucionales.

Debe recordarse que el pleno de la Cámara de Diputados rechazó la propuesta del PAN para hacer supletorio en esta materia el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común, y para toda la República en materia Federal. Esta inclusión procuraba, precisamente, en términos de lo expuesto en la tribuna por el distinguido jurista y diputado Fauzi Hamdam al fijar la postura de este partido, establecer la posibilidad de sociedades de derecho privado con fines religiosos.^{23b1a}

Lo anterior no significa que estén prohibidas las agrupaciones religiosas que no adquieran su registro constitutivo. El registro es optativo. Las agrupaciones religiosas pueden o no registrarse. Pero sin registro, no constituyen un centro de imputación diferente de las personas físicas que las componen, ni tienen ciertos derechos exclusivos que la ley establece en favor de las asociaciones religiosas.

Así lo entendió el legislador, que en el artículo 10, primer párrafo, establece lo siguiente:

Artículo 10. Los actos que en las materias reguladas por esta ley lleven a cabo de manera habitual persona, o iglesias y agrupaciones religiosas sin contar con el registro constitutivo a que se refiere el artículo 6o., serán atribuidos a las personas físicas, o morales en su caso, las que estarán sujetas a las obligaciones establecidas en este ordenamiento. Tales iglesias y agrupaciones

^{23b1a} Cfr. Versión estenográfica de la sesión de 7 de julio de 1992, turno 26, p. 2.

no tendrán los derechos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 9o. de esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

Del precepto transcrito se desprende lo siguiente:

a) Que los actos en materia religiosa que lleven a cabo de manera habitual personas o iglesias y agrupaciones religiosas no constituidas como asociaciones religiosas, serán atribuidos a las personas físicas o morales que los realicen. Según se trate de agrupaciones religiosas *de facto*, o de agrupaciones religiosas que pretenden adquirir personalidad jurídica a través de alguna figura de derecho privado. Esto último, sin perjuicio de que pueda considerarse en un momento dado que el contrato societario es nulo, por vulnerar el artículo 130, inciso a), de la Constitución General de la República, así como el artículo 6o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.²⁴

b) Que aun suponiendo sin conceder que pueda considerarse que las agrupaciones religiosas pueden adquirir personalidad jurídica en términos del derecho privado; tal situación no las excluye del cumplimiento de la ley que nos ocupa. Es decir, estarán sujetas a las obligaciones y limitaciones establecidas por la ley para las asociaciones religiosas.

c) Por otra parte, las iglesias y agrupaciones *de facto*, y aquellas que pretenden constituirse en términos de derecho privado, no tendrán los derechos a que se refieren las fracciones del artículo 9o. señaladas en el artículo 10, a saber: celebrar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto siendo lícitos y siempre que no persigan fines de lucro; participar en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud; usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la Nación, en los términos que dicte el reglamento respectivo; y, disfrutar de los demás derechos que les confieren ésta y las demás leyes.

²⁴ Tal es el sentido de la exposición de motivos de la iniciativa del PRI, que en este punto puede considerarse como exposición de motivos de la ley, y como tal ser instrumento para la interpretación de ésta. En lo conducente dice la iniciativa: "Se precisa que las disposiciones del proyecto de la ley reglamentaria para la constitución de asociaciones religiosas son las únicas a través de las cuales pueden las iglesias y demás agrupaciones religiosas, adquirir personalidad jurídica; por lo que cualquier acto jurídico en contravención de dichas disposiciones, será nulo de pleno derecho, como se señala en el título de disposiciones generales" (pp. XI-XII).

Especial relevancia reviste el derecho establecido en el segundo párrafo del artículo 21 de la ley para transmitir o difundir actos de culto religioso a través de medios masivos de comunicación no impresos, previa autorización de la Secretaría de Gobernación. Derecho éste que tampoco tendrán las agrupaciones religiosas no constituidas como asociaciones religiosas.

d) No obstante, sí tendrán los derechos establecidos en las fracciones I, II y III del artículo 9o. Es decir, identificarse mediante una denominación exclusiva; organizarse libremente en sus estructuras internas y adoptar los estatutos o normas que rijan su sistema de autoridad y funcionamiento, incluyendo la formación y designación de sus ministros; así como realizar actos de culto público religioso, propagar su doctrina, siempre y cuando no contravengan las normas y previsiones de la ley en estudio y demás ordenamientos aplicables.

Así, el legislador estatuye que las autoridades deben respetar también la vida interna de las agrupaciones religiosas no constituidas como asociaciones religiosas, con lo cual realiza una interpretación amplia del inciso b) del artículo 130 constitucional.

e) En todo caso, tanto las obligaciones establecidas en la ley como los derechos a que se ha hecho alusión, serán atribuidos a las personas físicas o morales que en su caso los realicen. Por tanto, se insiste, las agrupaciones religiosas *de facto* no son un centro de imputación jurídica.

Por otra parte, reviste especial relevancia el segundo párrafo del artículo 6o. de la Ley que establece lo que sigue:

Las asociaciones religiosas se regirán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan. Dichas entidades y divisiones pueden corresponder a ámbitos regionales o a otras formas de organización autónoma dentro de las propias asociaciones, según convenga a su estructura y finalidades, y podrán gozar igualmente de personalidad jurídica en los términos de esta ley.

En primer término, el párrafo referido reitera el respeto del gobierno a la vida interna de las asociaciones religiosas. Éstas podrán regirse libremente a través de sus estatutos.

Además, el artículo 6o. consagra una fórmula flexible que permite a las agrupaciones religiosas constituirse de la manera que mejor convenga a su estructura real. De tal suerte, pueden constituirse como agrupaciones religiosas las entidades y divisiones internas de las iglesias, a efecto de hacer más fácil su actuación en la sociedad. Así, la ley recoge la realidad organizativa de dichas agrupaciones religiosas, con lo que se respeta su realidad fáctica.

La iniciativa del PRI de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, explica el párrafo que nos ocupa de la siguiente forma:

...la Ley no puede desconocer la multiplicidad de organizaciones internas que existe en tratándose de iglesias y demás agrupaciones religiosas. Derivado de esto último, establecer un registro de personalidad jurídica cerrado podría resultar inadecuado para determinadas agrupaciones religiosas. Por el contrario, una detallada descripción de las formas de organización de las agrupaciones, sería necesariamente insuficiente, e incluso, se correría el riesgo de violar el inciso b) del artículo 130 constitucional, que prohíbe a las autoridades su intervención en la vida interna de las agrupaciones religiosas.

La iniciativa logra una solución satisfactoria al reconocer que las agrupaciones religiosas pueden tener entidades y divisiones, que en caso de ser útil para la estructura organizativa de la asociación religiosa, una vez constituida como tal, podrán gozar de personalidad jurídica en términos de ley. Con esto se obtiene respetar la unicidad sin perjuicio de la multiplicidad. De este modo, la iniciativa es fiel al mandato constitucional que prohíbe a las autoridades intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas y reconoce el hecho de la diversidad en sus formas de organización.²⁵

El artículo 7o. de la Ley establece los requisitos para que una iglesia o agrupación religiosa pueda constituirse como asociación religiosa. La exigencia de determinados requisitos es constitucionalmente válida y necesaria. Para que una agrupación religiosa pueda adquirir personalidad jurídica en términos de la Constitución, necesita acreditar ante los órganos del Estado, que, efectivamente, se trata de una iglesia o agrupación religiosa.

²⁵ P. X.

De los requisitos establecidos en el artículo referido, los contenidos en las fracciones II y III han resultado especialmente discutibles.

El artículo 7o. de la Ley dice:

Artículo 7o. Los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa deberán acreditar que la iglesia o la agrupación religiosa:

- I. Se ha ocupado, preponderantemente, de la observancia, práctica, propagación, o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas;
- II. Ha realizado actividades religiosas en la República Mexicana por un mínimo de 5 años y cuenta con notorio arraigo entre la población, además de haber establecido su domicilio en la República;
- III. Aporta bienes suficientes para cumplir con su objeto;
- IV. Cuenta con estatutos en los términos del párrafo segundo del artículo 6o.; y,
- V. Ha cumplido en su caso, lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 27 de la Constitución.

Un extracto de la solicitud del registro a que se refiere este precepto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

De la fracción II se critica, en primer término, que el plazo de 5 años para poder acceder al registro es exagerado, dejando en desventaja a las agrupaciones no inscritas, y que, por otra parte, la exigencia del arraigo es imposible de una conceptualización objetiva, motivo por el cual se presta a la arbitrariedad.²⁶

Por lo que hace a la fracción III, se dice que tal exigencia es absurda, puesto que hay iglesias y agrupaciones religiosas que se consagran a una vida de pobreza, por lo cual no pueden aportar bienes.²⁷

En la tribuna la diputada del PRI, Layda Elena Sansores Sanromán, defendió la exigencia del arraigo en los siguientes términos:

...arraigo significa arraigarse; arraigarse quiere decir echar raíces, asentarse en un lugar, establecer afectos, establecer vínculos, y no concibo agrupación religiosa que no tenga adeptos, que no tenga fieles en una comunidad. La lengua es clara, no

²⁶ Cfr., entre otros, la intervención de Gilberto Rincón Gallardo, del PRD, en la discusión en lo general, en la Cámara de Diputados (versión estenográfica de 7 de julio de 1992, turno 28, p. 2; turno 29, pp. 1-2; turno 30, pp. 1-2).

²⁷ *Idem.*

veo subjetividad en su interpretación, pero si a la autoridad administrativa se le atribuye apreciación subjetiva, los solicitantes tienen la posibilidad de acudir al recurso de revisión, y en su caso, al juicio de amparo, para que el poder judicial federal decida si la valoración de la autoridad administrativa se encuentra apegada o no a la Constitución.²⁸

Con todo, debe reconocerse que el concepto de arraigo es un concepto jurídico indeterminado, que puede dar lugar a diversas interpretaciones dependiendo del momento histórico en el cual se aplique.²⁹ Lo anterior no significa arbitrariedad, puesto que, en última instancia, será el órgano encargado del control de la constitucionalidad el que decida si la interpretación de la autoridad administrativa se ajusta o no a la ley y al concepto de agrupación religiosa establecido en la Constitución.

Por lo demás, este tipo de *conceptos válvula* no resultan ajenos al moderno derecho público, y presentan serias ventajas, frente a legislaciones rígidas que difícilmente pueden responder a las exigencias pragmáticas de un mundo en constante dinamismo.

Referente a la necesidad de que los solicitantes del registro constitutivo de una asociación religiosa aporten bienes, debe considerarse que el artículo en estudio se refiere a los mínimos indispensables para que cumplan con su objeto. Es decir, tal exigencia no debe vulnerar los principios de ciertas agrupaciones religiosas que consagran su vida a Dios a través de un régimen de pobreza. En este sentido, la diputada Sansores Sanromán explicó en tribuna que pobreza debe

²⁸ Versión estenográfica de la sesión de 8 de julio de 1992, turno 111, p. 2.

²⁹ Sobre la problemática de la interpretación y los conceptos jurídicos indeterminados, la bibliografía es abundante, por eso nos limitamos a señalar algunos trabajos: ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo F., "Breves notas sobre la Interpretación Constitucional", en *Estudios jurídicos en homenaje a Manuel Herrera y Lasso, 1890-1990*, Escuela Libre de Derecho, Sociedad de Alumnos, Comité Ejecutivo, 1989-1990, México, 1990; HENKE, Horst-Everhard, *La cuestión de Hecho, El concepto indeterminado en el Derecho Civil y su casacionabilidad*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1979; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las Inmunidades del Poder*, Civitas, Madrid, 1983; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, quinta edición, Civitas, Madrid, 1990; IGARTÚA SALADERRÍA, Juan, "Única solución correcta y conceptos jurídicos indeterminados", en *Reason in Law Proceeding of the Conference Held in Bologna, 12-15 december 1984*, volumen Two, Legal Philosophical Library, An International Series of Philosophy and Theory of Law, Edited by Carla Ferri and Enrico Pattaro, Seminario Giuridico Della Università di Bologna, Milano, 1988.

entenderse como lo indispensable para vivir, agregando que "hasta la fecha no conozca ninguna agrupación que haya hecho votos de miseria o de marginación".³⁰

Parece lógico que el artículo 8o. de la ley obligue a las asociaciones religiosas a sujetarse a la Constitución y a las leyes que de ella emanen. En un Estado de Derecho, no puede haber excepciones para el cumplimiento del orden jurídico.

También resulta justificado que se obligue a las asociaciones a abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos.

2. De sus asociados, ministros de culto y representantes

El artículo 12 del dictamen establecía lo siguiente:

Artículo 12. Para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas confieren ese carácter, o quieren ejerzan habitualmente funciones de dirección, representación u organización en asociaciones, o iglesias y agrupaciones religiosas.

A propuesta del diputado del PAN Francisco Paoli Bolio, el citado artículo 12 se modificó para quedar como sigue:

Artículo 12. Para los efectos de esta ley, se consideran ministros de culto a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. *Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.*³¹

Del artículo en cuestión, de acuerdo con la explicación del diputado Paoli,³² se distinguen los siguientes supuestos:

a) Son ministros de culto todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas les otorgan dicho carácter.

³⁰ *Op. cit.*, nota 28, turno 111, p. 2.

³¹ El subrayado es nuestro.

³² *Op. cit.*, nota 28, turno 120, p. 2; turno 121, pp. 1-2.

b) Las asociaciones religiosas son omisas en la determinación de quiénes tienen el carácter de ministros de culto, en cuyo caso, se tendrán por tales a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

c) El caso de las iglesias y agrupaciones religiosas que no pueden realizar la notificación por carecer de personalidad jurídica, motivo por el cual se tendrá como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

Sin embargo, parece problemático el caso que, en el texto original se resolvía con claridad, referente a que una asociación religiosa por omisión culposa o no, se abstiene de notificar que uno o varios individuos que realmente son ministros de culto por la naturaleza de los actos que realizan, tienen tal carácter. Con un interpretación literal del precepto, se llegaría a la conclusión de que dichas personas no serían ministros de culto, estando capacitados tales *ministros de culto* para realizar todos y cada uno de los actos jurídicos y políticos que les son prohibidos.

En nuestra opinión, una interpretación armónica y teleológica del precepto, nos lleva a distinta conclusión. En primer término, las asociaciones religiosas están facultadas para indicar al Estado quiénes son sus ministros de culto. Sin embargo, si se trata de un caso notorio, en el cual no obstante existir la certeza de que se trata de un ministro de culto, la asociación religiosa omite notificar que dicha persona tiene tal carácter, sería válida la aplicación de la segunda parte del precepto, juzgando la actuación material de la persona.

Esto, además de ajustarse a la Constitución, puesto que otorga un criterio material y objetivo para conceptualizar a los ministros de culto, a efecto de que quienes realizan una misma actividad tengan idénticas consecuencias jurídicas —a través del principio interpretativo que establece que donde existe la misma razón debe haber idéntica solución— impide que sean fácilmente burladas las disposiciones constitucionales y legales en esta materia.

Sin embargo, aun en el supuesto de una interpretación gramatical, la omisión de la notificación del carácter de ministro de culto, puede entenderse individualmente. Es decir, por cada uno de los individuos en particular, en cuyo caso, un sujeto que materialmente es ministro de culto y que la asociación religiosa omite la notificación relativa a

éste, será considerado como tal a través de la aplicación de la segunda parte del artículo 12.

Por lo demás, la tesis de que la interpretación gramatical de la ley es la principal, cuando no la única, se encuentra superada en el mundo contemporáneo. Es el criterio teleológico el que debe imperar en todo tipo de interpretación jurídica. Máxime, cuando, como en la especie, se trata de una ley reglamentaria de la Constitución, la cual, en un sentido amplio del derecho constitucional puede ser considerada parte de éste, y aplicables a ella las modernas técnicas de la interpretación constitucional.³³

Otro aspecto conflictivo de la ley se refiere a lo relativo al voto pasivo de los ministros de culto y a su imposibilidad para acceder a cargos públicos. El primer párrafo del artículo 14 establece:

Artículo 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos 5 años en el primero de los casos, y 3 en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán 6 meses.

Con independencia, de si los plazos para la separación de los ministros son adecuados o no, lo que, en última instancia, implicaría cuestiones subjetivas sobre la ascendencia de dichos ministros en el electorado y en la sociedad en general; el punto jurídico problemático es el relativo a lo que debe entenderse por *cargos públicos superiores*.

Esta distinción entre cargos públicos superiores y otros cargos, surgió del grupo plural que presentó el dictamen, sin que tal división se contuviera en ninguno de los proyectos originales. No existe en el dictamen, ni en la discusión en el pleno, elemento alguno que pueda arrojar luz sobre lo que debe entenderse por dichos cargos públicos superiores.

³³ Sobre la interpretación constitucional *vid.* nuestro trabajo citado, nota 29. Para este concepto integral del Derecho Constitucional, *vid.*, entre otros, DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, traducción e introducción de Pablo Lucas Verdú, Espasa Calpe, Madrid, 1983, pp. 158 ss.

Tal parece que esto fue consciente, puesto que es tal la diversidad de los órganos del poder público (de la federación, estatales y municipales; ejecutivos, legislativos y judiciales), que lo más fácil resultó establecer un concepto jurídico que otorgara la suficiente flexibilidad a los órganos aplicadores de la ley.

En este sentido, la determinación de lo que debe entenderse por *cargos públicos superiores*, será una labor reglamentaria, más todavía, jurisprudencial.

3. Régimen patrimonial

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 27, fracción II, de la Constitución, el artículo 16 de la Ley establece que las asociaciones religiosas podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir su objeto, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, que deberá ser el exclusivamente indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto.

A efecto de hacer operativo el mandato constitucional respecto de las limitaciones de los bienes que pueden adquirir, poseer o administrar las asociaciones religiosas, el artículo 17 del ordenamiento legal en estudio, establece la facultad de la Secretaría de Gobernación para resolver sobre el carácter de indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas, para lo cual deberá emitir una declaratoria de procedencia.

La declaratoria de procedencia constituye una de las aportaciones interesantes de la ley en cuestión. En nuestra opinión, al establecerse en la Constitución límites expresos a los bienes que pueden entrar en la esfera jurídica de las asociaciones religiosas por cualquier título, y al remitir el artículo 27, fracción II constitucional a la ley reglamentaria, en cuanto a los requisitos y limitaciones para los bienes referidos; se hace indispensable que la ley establezca algún mecanismo a efecto de hacer efectivo el mandato constitucional. "Donde el fin es necesario, son necesarios los medios también". Máxima ésta, que tuvo presente el legislador en el momento de establecer esta declaratoria de procedencia.

Por lo demás, tal declaratoria de procedencia no constituye una intromisión en asuntos internos de las asociaciones religiosas, ni implica una facultad arbitraria de la Secretaría de Gobernación. En efec-

to, parece que sería prácticamente imposible establecer una enumeración legal respecto de qué bienes y en qué monto pueden tener las asociaciones religiosas. Tal descripción podría ser insuficiente para algunas y excesiva para otras. Amén de que sería imposible prever todos los supuestos que pueden darse en la vida real.

Así, se otorga a la Secretaría de Gobernación una facultad discrecional, que no arbitraria, para que analice en cada caso concreto si se está en presencia de bienes indispensables o no para las asociaciones religiosas.

Respecto de la declaratoria de procedencia pueden hacerse los siguientes comentarios:

a) Procede exclusivamente en los casos de adquisición, y no de posesión o administración.³⁴

b) Procede exclusivamente en tratándose de bienes inmuebles.³⁵

c) Reunidos los requisitos anteriores procede en los siguientes casos:

— En cualquier caso de sucesión, para que una asociación religiosa pueda ser heredera o legataria;

— Cuando se pretenda que una asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, salvo que la propia asociación sea la única fideicomitente, y,

— Cuando se trate de bienes raíces respecto de los cuales sean propietarias o fideicomisarias como instituciones de asistencia privada, instituciones de salud o educativas, en cuya constitución, administración o funcionamiento, intervengan asociaciones religiosas por sí o asociadas con otras personas.

d) En caso de que la autoridad no resuelva sobre la procedencia de los bienes en un término no mayor de 45 días, opera la afirmativa *ficta*. Lo que evita inútiles burocratismos, al hacer más expedito el trámite de las declaratorias en cuestión.

³⁴ El artículo 17 del proyecto original del PRI establecía la procedencia de la declaratoria respectiva en los casos de adquisición, posesión o administración por cualquier título de bienes por parte de las asociaciones religiosas. En la discusión del grupo plural, el PAN propuso la eliminación de la declaratoria de procedencia y que bastara un simple aviso a la Secretaría de Gobernación. Después de un amplio intercambio de opiniones, el PRI propuso que se suprimiera la declaratoria de procedencia en tratándose de bienes que posean o administren las asociaciones religiosas, conservándose para los casos de adquisición. Cfr. Dictamen citado, nota 4, p. 32.

³⁵ La determinación de que el artículo 17 se refiriera exclusivamente a bienes inmuebles, fue resultado, como otras modificaciones, de la discusión en el pleno.

Tal parece que esto fue consciente, puesto que es tal la diversidad de los órganos del poder público (de la federación, estatales y municipales; ejecutivos, legislativos y judiciales), que lo más fácil resultó establecer un concepto jurídico que otorgara la suficiente flexibilidad a los órganos aplicadores de la ley.

En este sentido, la determinación de lo que debe entenderse por *cargos públicos superiores*, será una labor reglamentaria, más todavía, jurisprudencial.

3. Régimen patrimonial

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 27, fracción II, de la Constitución, el artículo 16 de la Ley establece que las asociaciones religiosas podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir su objeto, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, que deberá ser el exclusivamente indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto.

A efecto de hacer operativo el mandato constitucional respecto de las limitaciones de los bienes que pueden adquirir, poseer o administrar las asociaciones religiosas, el artículo 17 del ordenamiento legal en estudio, establece la facultad de la Secretaría de Gobernación para resolver sobre el carácter de indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas, para lo cual deberá emitir una declaratoria de procedencia.

La declaratoria de procedencia constituye una de las aportaciones interesantes de la ley en cuestión. En nuestra opinión, al establecerse en la Constitución límites expresos a los bienes que pueden entrar en la esfera jurídica de las asociaciones religiosas por cualquier título, y al remitir el artículo 27, fracción II constitucional a la ley reglamentaria, en cuanto a los requisitos y limitaciones para los bienes referidos; se hace indispensable que la ley establezca algún mecanismo a efecto de hacer efectivo el mandato constitucional. "Donde el fin es necesario, son necesarios los medios también". Máxima ésta, que tuvo presente el legislador en el momento de establecer esta declaratoria de procedencia.

Por lo demás, tal declaratoria de procedencia no constituye una intromisión en asuntos internos de las asociaciones religiosas, ni implica una facultad arbitraria de la Secretaría de Gobernación. En efec-

to, parece que sería prácticamente imposible establecer una enumeración legal respecto de qué bienes y en qué monto pueden tener las asociaciones religiosas. Tal descripción podría ser insuficiente para algunas y excesiva para otras. Amén de que sería imposible prever todos los supuestos que pueden darse en la vida real.

Así, se otorga a la Secretaría de Gobernación una facultad discrecional, que no arbitraria, para que analice en cada caso concreto si se está en presencia de bienes indispensables o no para las asociaciones religiosas.

Respecto de la declaratoria de procedencia pueden hacerse los siguientes comentarios:

a) Procede exclusivamente en los casos de adquisición, y no de posesión o administración.³⁴

b) Procede exclusivamente en tratándose de bienes inmuebles.³⁵

c) Reunidos los requisitos anteriores procede en los siguientes casos:

— En cualquier caso de sucesión, para que una asociación religiosa pueda ser heredera o legataria;

— Cuando se pretenda que una asociación religiosa tenga el carácter de fideicomisaria, salvo que la propia asociación sea la única fideicomitente, y,

— Cuando se trate de bienes raíces respecto de los cuales sean propietarias o fideicomisarias como instituciones de asistencia privada, instituciones de salud o educativas, en cuya constitución, administración o funcionamiento, intervengan asociaciones religiosas por sí o asociadas con otras personas.

d) En caso de que la autoridad no resuelva sobre la procedencia de los bienes en un término no mayor de 45 días, opera la afirmativa *facta*. Lo que evita inútiles burocratismos, al hacer más expedito el trámite de las declaratorias en cuestión.

³⁴ El artículo 17 del proyecto original del PRI establecía la procedencia de la declaratoria respectiva en los casos de adquisición, posesión o administración por cualquier título de bienes por parte de las asociaciones religiosas. En la discusión del grupo plural, el PAN propuso la eliminación de la declaratoria de procedencia y que bastara un simple aviso a la Secretaría de Gobernación. Después de un amplio intercambio de opiniones, el PRI propuso que se suprimiera la declaratoria de procedencia en tratándose de bienes que posean o administren las asociaciones religiosas, conservándose para los casos de adquisición. *Cfr.* Dictamen citado, nota 4, p. 32.

³⁵ La determinación de que el artículo 17 se refiriera exclusivamente a bienes inmuebles, fue resultado, como otras modificaciones, de la discusión en el pleno.

e) A fin de facilitar el trabajo de las autoridades y los funcionarios dotados de fe pública que intervengan en actos jurídicos por virtud de los cuales una asociación religiosa pretenda adquirir la propiedad de un bien inmueble, en el caso de la *afirmativa ficta*, la Secretaría de Gobernación, a solicitud de los interesados, expedirá certificación de que ha transcurrido el término correspondiente.

Por lo que hace al régimen fiscal relativo a las personas físicas y morales, así como a los bienes a que se refiere la ley, el artículo 19 dispone que les serán aplicables las disposiciones fiscales en los términos de las leyes de la materia. Con esto se logra hacer expreso que las asociaciones religiosas y sus ministros son sujetos del régimen fiscal; y, por otro, remitir a las leyes fiscales la regulación específica de dichas personas.³⁶

D. De los actos religiosos de culto público

El tercer párrafo del artículo 24 de la Constitución General de la República, establece:

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

De lo anterior se deriva:

a) Que los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos.

b) Que solamente de manera extraordinaria pueden celebrarse fuera de éstos.

c) Que los actos de culto público extraordinario se sujetarán a la ley reglamentaria.

d) Que, consecuentemente, la ley reglamentaria puede establecer limitaciones a la celebración de los actos de culto público extraordinario; y que, en el mismo sentido, puede fijar los requisitos para llevar a cabo los actos de culto público extraordinario³⁷

³⁶ Por lo demás, el sentido de las reformas constitucionales es que las asociaciones religiosas deben estar sujetas al régimen fiscal. *Cfr. Iniciativa de reformas constitucionales del PRI*, p. 18; *dictamen citado*, nota 13, pp. 24-25.

³⁷ Por razones de espacio, es imposible referirnos al problema relativo a si el tercer párrafo del artículo 24 constitucional es contrario a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México. Baste decir que, desde la

A pesar de lo anterior, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece un sistema bastante liberal en esta materia. En efecto, atento a lo dispuesto por el artículo 22 del ordenamiento legal en estudio, para realizar actos religiosos de culto público con carácter extraordinario fuera de los templos, los organizadores de los mismos deberán dar aviso previo a las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales o municipales competentes, por lo menos 15 días antes de la fecha en que pretendan celebrarlos. Esto es, no se sujeta a permiso previo la celebración de actos de culto público extraordinario.

Sin embargo, las autoridades podrán prohibir la celebración del acto mencionado, para lo cual deberán fundar y motivar adecuadamente su decisión, pudiendo hacerlo exclusivamente por razones de seguridad, protección de la salud, de la moral, de la tranquilidad y el orden públicos y la protección de derechos de terceros. Estos supuestos parecen lógicos, puesto que la libertad de unos, no puede atropellar los derechos de la sociedad y de los demás.

Desde luego, que en caso de que las razones en las cuales se apoye la autoridad administrativa no sean fundadas, procederá, en primer término el recurso de revisión, y en caso de no lograr la revocación, el juicio de amparo, a efecto de que sea respetada la libertad de culto público extraordinario.

El único caso en que es necesaria la autorización de la Secretaría de Gobernación es, en tratándose de transmitir o difundir actos de culto religioso a través de los medios masivos de comunicación no impresos. Como se comentó con anterioridad, solamente las asociaciones religiosas pueden realizar este tipo de transmisiones.

Por lo demás, los supuestos de culto público extraordinario, sujetos a aviso, se encuentran sumamente limitados, puesto que el artículo 23 de la ley establece que no requerirán del aviso a que se refiere el artículo anterior:

- I. La afluencia de grupos para dirigirse a los locales destinados ordinariamente al culto;
- II. El tránsito de personas entre domicilios particulares con el propósito de celebrar conmemoraciones religiosas, y,
- III. Los actos que se realicen en locales cerrados o en aquellos en que el público no tenga libre acceso.

perspectiva de nuestro derecho constitucional, las normas constitucionales son superiores a los tratados internacionales, atento a lo dispuesto por el artículo 133 de la Norma Fundamental.

Como se ve, prácticamente todo tipo de actos de culto público religioso pueden celebrarse sin necesidad, ni siquiera, de dar un aviso a las autoridades, lo que, sin duda, significa un gran avance en materia de libertades religiosas en nuestro país.

E. De las autoridades

El artículo 25 de la ley establece que corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, la aplicación de la ley. Asimismo, considera a las autoridades estatales y municipales, así como a las del Distrito Federal como auxiliares de la Federación en esta materia. Lo anterior en ejercicio de la facultad que le concede el último párrafo del artículo 130 de la Constitución Federal.

El segundo párrafo del numeral en comento, recoge y clarifica el inciso b) del artículo 130 constitucional, al establecer que "las autoridades federales, estatales y municipales no intervendrán en los asuntos internos de las asociaciones religiosas".

El último párrafo de este artículo prevé que:

Las autoridades antes mencionadas no podrán asistir con carácter oficial a ningún acto religioso de culto público, ni a actividad que tenga motivos o propósitos similares. En los casos de prácticas diplomáticas, se limitarán al cumplimiento de la misión que tengan encomendada, en los términos de las disposiciones aplicables.

Este precepto, es una consecuencia del principio de Estado laico. Si el gobierno es aconfesional, las autoridades de éste no pueden acudir con la representación gubernamental a ningún acto religioso. Sin embargo, esto no significa que las personas físicas titulares de los órganos de autoridad, estén impedidos para participar en su carácter de individuos en los actos y ceremonias de culto religioso de su preferencia. Es importante, tener presente esta distinción a fin de evitar interpretaciones tergiversadas del precepto, que desvirtúen los verdaderos alcances del artículo que venimos comentando.³⁸

³⁸ Para la adecuada interpretación del artículo en cuestión es útil la teoría del órgano. Al respecto *vid.*, entre otros, MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, tercera edición, prólogo de Benjamín Villegas Basavilbaso, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, pp. 516 ss., y Díez, Manuel María, *El Acto*

Dada la importancia de la materia y amén de su gran problemática social, puesto que incide en los sentimientos más íntimos de las personas, resulta plausible la facultad que se otorga a la Secretaría de Gobernación, en el artículo 28, para resolver los conflictos que se susciten entre asociaciones religiosas. Primero, a través de una etapa conciliatoria, y, en caso de que así lo consideren las partes, como árbitro de estricto derecho. Desde luego, tal procedimiento se establece sin perjuicio del derecho que tienen las asociaciones religiosas para accionar ante los tribunales competentes, además de que dicho procedimiento no es un requisito de procedibilidad.

F. De las infracciones y sanciones y del recurso de revisión

1. De las infracciones y sanciones

En su artículo 29, la ley establece un catálogo enunciativo de las infracciones que pueden cometerse en esta materia.

Resulta importante resaltar, que el artículo 30 consagra un procedimiento que respeta la garantía de audiencia, para la aplicación de cualquiera de las sanciones, a saber:

a) Las sanciones no serán aplicadas por un funcionario en particular, sino por una comisión integrada por funcionarios de la Secretaría de Gobernación conforme lo señale el reglamento y tomará sus resoluciones por mayoría de votos.

b) La autoridad deberá notificar al interesado de los hechos que consideran violatorios de la ley, apercibiéndolo para que dentro de los 15 días siguientes al de dicha notificación comparezca ante la comisión mencionada para alegar lo que a su derecho convenga y a ofrecer pruebas.

Administrativo, segunda edición, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961, pp. 74-81. En este sentido, como afirma el profesor José Roberto DROMI, "La imputación al ente de los actos de los agentes tiene lugar toda vez que lo haga en ejercicio de la función, con o sin competencia... con criterio objetivo, para determinar la *atribuibilidad* al Estado de la actuación de los órganos físicos, se prescinde de la motivación psicológica del agente y se admite objetivamente a lo que ha realizado en su apariencia externa más allá de la legitimidad o no de lo actuado", *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1987, p. 13. Por su parte, Juan Francisco LINARES dice: "No toda persona de existencia real, calificada como órgano de una persona colectiva —es decir, no todo su comportamiento— se encuentra absorbido por su función de órgano. Sólo parte de su conducta está imputada personalmente al ente colectivo, incluso el Estado", *Derecho Administrativo*, Astrea, Buenos Aires, 1986, p. 205.

c) Transcurrido dicho término, la comisión dictará la resolución que corresponda. En caso de haber comparecido el interesado, en la resolución se deberán analizar los alegatos y las pruebas ofrecidas.

En nuestro concepto, esta es una importante garantía que evitará la aplicación de sanciones de manera irreflexiva.

Por otra parte, resulta también importante el artículo 31 de la ley que venimos analizando, en cuanto establece los elementos que debe tomar en consideración el órgano facultado en el momento de fijar la sanción. Tales elementos obligan a una seria motivación por parte del órgano sancionador, y facilitan la defensa del presunto infractor.

Por otro lado, el artículo 32 establece los tipos de sanciones que pueden imponerse, de acuerdo a la valoración que se realice en términos del artículo comentado en el párrafo anterior.

2. Del recurso de revisión

La ley establece un procedimiento de justicia administrativa, claro y eficaz, que permita la defensa de los particulares afectados por resoluciones en esta materia.

El contenido de los artículos 33, 34, 35 y 36, puede resumirse en las siguientes consideraciones:

a) Contra los actos o resoluciones dictados por las autoridades en cumplimiento de esta ley procede el recurso de revisión, del que conocerá la Secretaría de Gobernación.

b) El escrito deberá ser presentado ante dicha dependencia o ante la autoridad que dictó el acto o resolución que se recurre, dentro de los 20 días hábiles siguientes a aquel en que fue notificado el acto o resolución recurrido.

c) Solamente podrán interponer el recurso las personas que tengan interés jurídico que funde su pretensión.

d) La autoridad desechará el recurso si éste fue interpuesto extemporáneamente.

e) Si el recurso fuere obscuro o irregular requerirá al promovente para que lo aclare, y solamente transcurrido el plazo de 10 días sin que lo haga, se tendrá por no interpuesto el recurso.

f) La resolución que se dicte en el recurso podrá revocar, modificar o confirmar la resolución o acto recurrido.

g) Procede la suspensión de los efectos del acto impugnado siempre que lo solicite el recurrente y lo permita la naturaleza del acto,

salvo que con el otorgamiento de la suspensión se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el recurso. En caso de que con el otorgamiento de la suspensión se pudieran ocasionar daños y perjuicios a terceros, deberá fijarse el monto de la garantía respectiva.

La similitud con los términos contenidos en la Ley de Amparo, permite aprovechar la rica jurisprudencia y doctrina que en esta materia se tiene en nuestro país.

h) Para los efectos del título que nos ocupa, a falta de disposición expresa, y en lo que no contravenga a la ley se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Con esto se logra, que no existan lagunas en la tramitación del recurso, que impliquen indefensión en los gobernados, pero también se evita un desarrollo demasiado extenso de la materia contenciosa en la ley.

G. Artículos transitorios

De los artículos transitorios establecidos en la ley, merecen, en nuestro concepto, especial comentario los siguientes:

1. Artículo tercero

De conformidad con este precepto, la ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1940, no se abroga, sino se derogan sus disposiciones, exclusivamente, en lo que se opongan a la ley que nos ocupa.

Lo anterior es importante, puesto que la ley reglamentaria a que se refiere el artículo transitorio en cuestión, contiene una serie de conceptos importantes, que en un momento dado, permitirán complementar la interpretación y los alcances de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

2. Artículo cuarto

De conformidad con este precepto los juicios y procedimientos de nacionalización que se encontraren pendientes al tiempo de la entrada en vigor de la ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, continuarán tramitándose de acuerdo con las disposiciones aplicables de

la Ley de Nacionalización de Bienes, a que nos referimos en el apartado anterior.

Esto significa, que tales procedimientos en trámite deberán concluirse y hacerse la declaratoria correspondiente de que son bienes de propiedad de la Nación, puesto que en términos de lo previsto por el artículo 27 Constitucional antes de la reforma, tales bienes son ya propiedad de la Nación, con independencia que hayan o no concluido los procesos respectivos.

Esto, además, en cumplimiento del artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por el decreto de Reformas Constitucionales publicado el 28 de enero de 1992, que ordena que "Los templos y demás bienes que conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este decreto, son propiedad de la Nación, mantendrán su actual situación jurídica".

En tal virtud, si de acuerdo con la Constitución dichos bienes son ya propiedad de la Nación, no es constitucionalmente válido que pudiera darse un tratamiento distinto a los bienes que se encuentran en trámite, puesto que la resolución que recaiga a dichos procesos, es una mera declaratoria de que los bienes son de los referidos en el anterior artículo 27 constitucional.

3. Artículo sexto

Uno de los derechos exclusivos de las asociaciones religiosas, de acuerdo con la ley, es el de utilizar para fines religiosos los bienes inmuebles propiedad de la Nación. En tal virtud, el artículo 6o. en comento, establece un plazo no mayor de un año, para que las iglesias y demás agrupaciones religiosas que usan para fines religiosos bienes propiedad de la Nación, adquieran su correspondiente registro.

Esto supone un plazo suficientemente amplio, evitando que agrupaciones religiosas que no tienen personalidad jurídica, estando en posibilidad de acceder a ella, sigan utilizando bienes propiedad de la Nación.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hemos llevado a cabo un examen preliminar, necesariamente superficial, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Para hacer una correcta valoración de la ley, debe tenerse presente que está sujeta a una normativa constitucional previa. Por ello, debe desarrollarse los preceptos constitucionales garantizando las libertades y haciendo efectivas las limitaciones previstas en la Constitución.

Por otra lado, debe aceptarse que la ley reglamentaria tiene la finalidad de regular la conducta y garantizar la libertad de todos los mexicanos. No es válido constitucionalmente, pero tampoco políticamente, legislar para favorecer o perjudicar a un grupo determinado. La historia enseña que cuando el Estado privilegia a la Iglesia, se corrompe el Estado y se corrompe la Iglesia.

Debe también considerarse que la nueva ley surge después de un largo periodo de rigidez formal y simulación real. Lo que obliga al legislador a ser cauto, prudente y mesurado.

Con vista a lo anterior, en nuestro concepto, la ley reglamentaria es un significativo avance en el desarrollo de las libertades en nuestro país; garantiza y desenvuelve las libertades constitucionales y establece los instrumentos mínimos que hagan efectivas las limitaciones contenidas en la norma constitucional.

Con todo, y como es lógico, la ley es perfectible. La experiencia en su aplicación dará luz para su posterior reforma. Es injusto e interesado descalificarla de antemano. En gran medida esta ley es una ley de transición. No es una obra acabada, sino el inicio de un nuevo camino constitucional y legal de libertad, respeto y realismo.

En nuestra opinión, todos estamos obligados a respetar la ley y propugnar por su cumplimiento. Una nueva etapa de rebeldía ante el orden jurídico y de simulación, a nadie beneficia sino a los enemigos de la libertad religiosa en México.