

## EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO. UNA REFLEXIÓN DESDE EL DERECHO ECLESIAÍSTICO

Javier SALDAÑA

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema*. II. *Comentario general*.

### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A más de doce años de la reforma constitucional en materia de libertad religiosa, y de la aparición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (en adelante LARCP), el 6 de noviembre de 2003 se publicó el tan esperado Reglamento, el cual detalla y completa disposiciones que se encontraban ya enunciadas en dicho ordenamiento. Por otra parte, le da vida a nuevas figuras jurídicas que sin duda tuvieron la loable intención de ampliar el ámbito de protección del derecho fundamental de libertad religiosa y de mejorar las relaciones entre las Iglesias (llamadas en la LARCP asociaciones religiosas) y el Estado, pero que en rigor no debieron estar ubicadas en el Reglamento sino en otro ordenamiento de mayor jerarquía. Esto refleja, por tanto, la buena intención de quienes hicieron el ordenamiento referido, pero en algo tan importante como es el respeto de los derechos humanos, en este caso el de la libertad religiosa, las buenas intenciones no son suficientes. Hay que exigir siempre la mayor protección posible cuando de derechos humanos hablamos, porque está en juego la dignidad de la persona humana.

Quienes nos hemos preocupado desde hace tiempo por la promoción y estudio del derecho de libertad religiosa en México hubiéramos preferido una reforma de fondo en la protección de este derecho, que comenzara con serias modificaciones constitucionales, para que de allí se propusiera una nueva ley que contuviera una reglamentación jurídica más acorde con el respeto de la libertad de las personas, en definitiva, con la dignidad de éstas, y estar así en sintonía con los documentos internacionales protectores de derechos humanos que México ha ratificado. Esto no fue posible, y habrá que esperar aún algún tiempo más para contar realmente con una legislación eclesiástica acorde con los modernos estados de derecho y con el respeto efectivo de los derechos humanos.

Este es el contexto en el que intentaré hacer un acercamiento general a dicho Reglamento, de modo que mis comentarios se moverán en este nivel, teniendo como punto de referencia casi exclusivamente las disposiciones normativas reglamentarias y algunas referencias que tenga que hacer por necesidad a la Constitución y a la Ley.

## II. COMENTARIO GENERAL

El Reglamento de la LARCP se compone de 50 artículos generales y uno transitorio. Un ordenamiento relativamente extenso si consideramos que la Ley sólo cuenta con 36 artículos, y de ellos sólo algunos pocos remiten al Reglamento. Se esperaba que este ordenamiento detallara sólo aquellos preceptos a los que remite la Ley cuando del Reglamento habla, no fue así y al final tenemos un ordenamiento que repite innecesariamente figuras ya incluidas en la Ley.

La división del ordenamiento se compone de cinco títulos fraccionados en distintos capítulos que llevan las siguientes rúbricas: título primero: De la aplicación y disposiciones generales (artículos 1o. al 6o.); título segundo: De las asociaciones religiosas y su régimen patrimonial; capítulo I: De la solicitud de regis-

tro constitutivo (artículos 7o. a 12); capítulo II: De la organización interna (artículos 13 a 19); capítulo III, Del régimen patrimonial (artículos 20 a 26); título tercero: Del culto público; capítulo I, De la celebración de actos de culto público (artículos 27 a 29); capítulo II, De las transmisiones a través de medios masivos de comunicación no impresos (artículos 30 a 31); título cuarto: De las autoridades; capítulo I, De las atribuciones y responsabilidades de las autoridades (artículos 32 a 37); capítulo II, Del órgano sancionador (artículos 38 a 39); título quinto: De los procedimientos de conciliación y de arbitraje y del recurso de revisión; capítulo I, De las disposiciones comunes a los procedimientos de conciliación y de arbitraje (artículos 40 a 44); capítulo II, Del procedimiento de conciliación (artículos 43 a 44); capítulo III, Del procedimiento de arbitraje y del recurso de revisión (artículos 45 a 50), y finalmente, un artículo transitorio.

### *Artículo 3o.*

El artículo 3o., cuyo antecedente es el 25 de la LARCP, establece en su tercer párrafo: “La Secretaría podrá dictar los criterios y disposiciones de carácter administrativo que sean necesarios para la correcta aplicación e interpretación del presente Reglamento, con arreglo al ámbito de su competencia y en observancia de las disposiciones jurídicas en la materia”.

Este párrafo se encuentra inscrito en el rubro relativo a las autoridades que se han de encargar de aplicar el Reglamento, las que, como afirma la Ley (artículo 25, entre otros), son las federales y locales. Sin embargo, en este punto conviene destacar la enorme facultad discrecional que le confiere a la Secretaría de Gobernación, particularmente a la Subsecretaría de Asuntos Religiosos, para establecer aquellas directrices jurídico-administrativas que ayuden a la aplicación del Reglamento. Esta facultad no se encuentra en la Ley, sólo está expresamente establecida en el Reglamento, atribuyendo a tal Subsecretaría más autoridad que

lo que la propia Ley le reconoce. Hubiere sido conveniente precisar qué tipo de disposiciones son las que podría emitir la autoridad, cuál sería el alcance de éstas y las probables responsabilidades de las mismas en caso de alguna falta. De lo contrario se estaría dejando abierta la puerta a la libre discrecionalidad de la autoridad, y en incertidumbre a las asociaciones religiosas (en adelante AR).

#### *Artículo 4o.*

El artículo 4o. del Reglamento se refiere a aquellas personas que podrían realizar los trámites derivados de la aplicación de la LARCP y del propio Reglamento. La Ley no había establecido con claridad quiénes podrían llevar a efecto los trámites administrativos establecidos en ella. Se entendía, sin embargo, que los mismos deberían ser llevados a efecto por los representantes de las AR señalados en sus propios estatutos, según lo dispone el segundo párrafo del artículo 6o. de la misma Ley. Ahora se establece expresamente en el Reglamento que los promoventes de dichos trámites deberán acreditar tal carácter a la hora de realizarlos. Más adelante remite a una normativa general como es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el reconocimiento de tal personalidad. En sustancia, dicha Ley establece las reglas generales de la representación, exigiendo que ésta deba acreditarse mediante instrumento público.

Es obligatorio entonces demostrar la calidad de promovente ante las autoridades señaladas en el artículo 3o. del Reglamento. Pero al no establecerse claramente qué personas o miembros de las AR puedan llevar a efecto cualquier trámite administrativo, se ha de entender, en principio, que sean los representantes de las AR los que los lleven a efecto. Conviene dejar claro esto, ya que de no entenderse así se podría llegar al supuesto extremo de que cualquier persona, sea o no miembro de la AR, puede estar facultado para realizarlos, siempre y cuando cumpla con lo

que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto es, que acredite, mediante instrumento público, el carácter por el que comparece.

### *Artículo 5o.*

El artículo 5o. del Reglamento reconoce un derecho que ya la LARCP establecía a favor de las AR en su artículo 25, párrafo tercero. Es el de no intervenir en los asuntos internos de dichas asociaciones. Sin embargo, algo que no había señalado la Ley y que se prestó a controversias fue lo que debía entenderse por “asuntos internos” de las AR. Ahora el Reglamento lo aclara señalando que bajo esta expresión se comprenderán “aquellos actos que las asociaciones religiosas realicen conforme a sus estatutos para el cumplimiento de su objeto”.

Sobre lo anterior, conviene formularse la siguiente pregunta: ¿qué es lo que han de contener los estatutos de las AR? La LARCP en su artículo 6o. señala claramente que éstos “deberán contener las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas...”. A mi modo de ver, éste es el punto importante de la cuestión, más allá de los demás requisitos que igualmente deben contener los estatutos, tales como el sistema de autoridad de la AR; las facultades de sus órganos de dirección, administración o representación; las exigencias para ser considerado como ministro de culto, etcétera; requerimientos fundamentales donde igualmente la autoridad está imposibilitada para intervenir. Sin embargo, lo realmente significativo es, sin duda, lo concerniente al impedimento que dicha autoridad tiene para calificar la fe de la asociación representada en su doctrina o cuerpo de creencias, y las prácticas religiosas que ésta establece, lo que en otras palabras significa que la potestad civil no puede decir si tales creencias, doctrina o prácticas merecen ser calificadas como verdaderas o falsas. El papel que le impone el ordenamiento jurídico a la autoridad es el de simplemente verificar que el objeto de

tal religión y la práctica de ésta no rebasen los límites establecidos por las disposiciones legales.

Ahora bien, la referencia expresa que la Ley hace a la *doctrina* o *cuerpo de creencias religiosas* exige detenerse un momento en ambas expresiones. Sin duda, seguir una doctrina o tener una creencia nos coloca invariablemente en el terreno más íntimo del hombre, en el ámbito espiritual de la persona. Este es el espacio donde el hombre capta la verdad, formula opiniones sobre las cosas, se cuestiona sobre el acto de fe y decide moralmente sobre sus acciones. Estas libertades solemos identificarlas como libertades públicas o derechos humanos. En el caso particular, como libertad de pensamiento, conciencia y religión.<sup>1</sup> Cada una con sus caracteres específicos, reconociéndose la libertad religiosa con la vinculación que el hombre hace con Dios. De modo que la *doctrina* o *cuerpo de creencias* a las que alude el artículo en cuestión hace referencia a las doctrinas y creencias religiosas, colocando a la religión como el concepto clave en la cabal comprensión del argumento.

Una lectura elemental acerca del significado de la expresión *religión* nos muestra claramente la relación que el hombre decide libremente establecer con Dios, o la divinidad, la cual se manifiesta en los siguientes elementos: *a)* un credo o ideario religioso; *b)* un culto, que se traduce principalmente en la oración y el sacrificio; *c)* un sacerdocio, y, *d)* la ley de Dios.<sup>2</sup> Religión significa siempre relación dialogal. Esto es lo que nos hace darnos cuenta que se está realmente delante de una religión y no de una ideología o cosmovisión del mundo, las que sin duda podrían estar protegidas por otras libertades, pero no por la estrictamente religiosa. Probablemente en un caso particular pueda incluso presentarse el supuesto de que existan comunidades religiosas a

<sup>1</sup> Hervada, J., "Libertad de pensamiento, libertad religiosa y libertad de conciencia", en *Los eclesiasticistas ante un espectador*, Pamplona, Euns, 1993, pp. 183-224, principalmente 197 y ss.

<sup>2</sup> *Idem*.

las que le falte algún elemento, pero nunca el núcleo central de ésta, el cual estaría constituido por el credo religioso, el culto y la ley. Estos son los elementos identificatorios sin los cuales no se puede hablar de religión.<sup>3</sup>

Ahora bien, ¿cuál es el papel que al Estado le corresponde asumir? En este tema la doctrina se ha cansado de establecer que es la “inmunidad de coacción”. Si bien es verdad que la autoridad no puede intervenir en los asuntos internos de las asociaciones, esto no impediría la posibilidad de llevar a efecto revisiones, no para calificar si tal o cual práctica religiosa es la verdadera y las demás falsas, sino para comprobar que las mismas se llevan a efecto sin violentar algún derecho ajeno, o perturbar el bien común. Este es el criterio seguido entre otros documentos, por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el cual establece que la libertad religiosa puede ser limitada por razones de “seguridad, orden, salud, moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás”.<sup>4</sup> Por eso me parece correcto lo que el propio Reglamento establece en su artículo 36 a propósito de las visitas de verificación, que comentaremos más adelante.

### *Artículo 6o.*

El artículo 6o. del Reglamento representa uno de los más importantes avances en la protección del derecho de libertad religiosa, este es el relativo a la asistencia religiosa, el cual no se encontraba reconocido ni en la Constitución ni en la LARCP, lugares de la jerarquía normativa donde este derecho debió de haber sido establecido.

La doctrina suele distinguir entre *asistencia religiosa* y *asistencia espiritual*. La primera corresponde al Estado cuando

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Hervada, J., Zumaquero, J. M., *Textos internacionales de derechos humanos*, I, 17761996, 2a. ed., Pamplona, Eunsa, 1992, p. 568.

ayuda, participa, fomenta o tutela la satisfacción del interés religioso de los ciudadanos y de las comunidades confesionales a las que pertenecen, cualquiera que fuere la posición adoptada por el Estado respecto del hecho religioso y sin tener en cuenta razones determinadas ni situaciones especiales de los ciudadanos asistidos.<sup>5</sup>

Es una obligación que le corresponde al Estado en la promoción y defensa de los derechos y libertades de sus ciudadanos. Por su parte, la asistencia espiritual la prestan directamente las Iglesias o las confesiones religiosas en particular a sus fieles. Es una obligación de la Iglesia, confesión o asociación religiosa.

Según la distinción anunciada, la asistencia religiosa en sentido estricto hace referencia a la serie de medidas que el Estado asume para establecer las condiciones e infraestructura necesaria a fin de que los ciudadanos reciban asistencia espiritual directa de sus respectivas confesiones por encontrarse limitados para recibirla dado su régimen de sujeción. Con esto, el Estado no sólo reconoce de facto la existencia jurídica de las Iglesias o confesiones religiosas, sino que se obliga a poner los medios necesarios para asegurar de mejor manera el ejercicio de la libertad religiosa en aquellas instituciones que por su propia naturaleza mantienen a la persona bajo su custodia o resguardo, como podrían ser, entre otros: los centros de salud, lugares de asistencia social, de readaptación social como las cárceles o penitenciarias o las estancias migratorias.

El respeto de la libertad religiosa, como el de cualquier otro derecho, no tiene por qué verse condicionado por la situación de sujeción personal en la que se encuentre el individuo. De modo que el Estado tendría la obligación no sólo de proteger este derecho, sino de promoverlo en todas aquellas instituciones donde en forma directa o indirecta participa o tiene a su cargo. Dicha asis-

<sup>5</sup> López Alarcón, M., “La asistencia religiosa”, *Tratado de derecho eclesiástico*, Pamplona, Eunsu, 1994, p. 1159. Cfr. Llamazares Fernández, D., *Derecho eclesiástico del Estado*, Madrid, Universidad Complutense, 1989, p. 781.



tencia puede concretarse en distintas acciones, entre otras, a través de la construcción de lugares propicios y adecuados para realizar el culto religioso; de la posibilidad para que los sacerdotes o ministros de las diferentes Iglesias o confesiones religiosas puedan llevar a efecto su labor espiritual; o de la facilidad de dotar a estos centros de la infraestructura necesaria para la conservación de los lugares destinados al culto construidos dentro de los respectivos centros.

De los cuatro modelos o tipos de asistencia religiosa que la doctrina ha reconocido,<sup>6</sup> parece que el Reglamento mexicano se ha decantado por el de *libre acceso* al interior del centro público de los sacerdotes o ministros. Aquí las relaciones que se establecen entre quienes prestan la asistencia espiritual y el centro se reducen simplemente a la autorización de parte de las autoridades para que presten tal asistencia espiritual. Este modelo, aunque ya se encontraba en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, no era reconocido como la figura jurídica que aparece en el ordenamiento que venimos comentando.

Por otra parte habrá que señalar que el modelo seguido por el ordenamiento mexicano representa el mínimo exigible que como derecho ya reconocido se puede tener; sin embargo, en los términos jurídicos en los que se encuentra el actual artículo 60. del Reglamento y la LARCP, nada impediría que se celebraran convenios con las asociaciones religiosas para que eventualmente se permitiera la construcción de capillas o recintos donde se prestara dicha asistencia espiritual.

Dos reflexiones más convendría formular a propósito de lo que estamos comentando. La primera de ellas es que el Reglamento es especialmente restrictivo en esta materia, pues no concede el derecho a la asistencia espiritual y religiosa a personas que igualmente se encuentran en un régimen especial de sujeción como son los miembros de las fuerzas armadas, ya sea personal del ejército o

<sup>6</sup> Una explicación detallada de cada uno de estos modelos puede verse en López Alarcón, M., *ibidem*, pp. 1164-1167.

de la marina. Desde este ordenamiento jurídico no se observan las razones por las que no se ha hecho extensivo tal derecho a los miembros de dichas fuerzas armadas. Estas personas, como cualquier otra, gozan del derecho de libertad religiosa, y no se ve cuál podría ser la razón por la que se negase el mismo.

Finalmente, es necesario señalar un punto que me parece especialmente significativo. Este es el relativo a la falta de técnica jurídica que se ve al incluir una figura tan importante en un Reglamento, pues esta normatividad ha ido más allá de lo que la Constitución y la LARCP disponen. En este sentido, cabe la posibilidad de que alguien, argumentando el siempre cuestionable principio de laicidad, impugne dicho reglamento por considerar que violenta la jerarquía de las normas.

Por otra parte, habrá que señalar que hoy la comprensión general del derecho y su aplicación no se llevan a efecto de manera mecánica, sino que todo acto de aplicación lleva tras de sí un acto de interpretación, y en el caso particular de los derechos fundamentales, como es el supuesto del derecho de libertad religiosa, dicha labor hermenéutica ha de ser siempre en favor de la mayor protección y del mejor reconocimiento para tal derecho. De modo que dicho precepto difícilmente podría ser impugnado porque en el terreno de los derechos humanos ha de atenderse siempre a que éstos realmente gocen de la mayor observancia posible.

### *Artículo 7o.*

El artículo 7o. contiene algo que ya estaba establecido en la Constitución y en la LARCP, lo relativo al registro constitutivo como AR. A través de tal registro la AR adquiere personalidad jurídica. Sobre este punto la propia Constitución en su artículo 130 señala: "...Las iglesias y 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...". Por su parte, la LARCP en su

artículo 6o. repite esta misma idea. El Reglamento la señala en el mismo sentido que lo comentamos. Sin embargo, este último agrega algo especialmente significativo en relación con el texto constitucional y legal. Es el relativo a la posibilidad con la que cuentan las AR para que en el mismo acto que soliciten su registro constitutivo puedan pedirlo para sus entidades y divisiones internas. Esto evita los trámites engorrosos de solicitar una a una el registro de dichas entidades o divisiones internas. De modo que en el mismo acto se puede solicitar tanto el registro de la asociación matriz como el de sus divisiones internas. Aclarando, por otra parte, que si bien podría hacerlo en el mismo acto, esto no impediría que si así lo considera oportuno pueda hacerlo después.

En todo caso sigo pensando que hubiera sido más conveniente, como sucede en otras legislaciones, que se hubiera reconocido la personalidad jurídica previa de aquellas Iglesias que cuentan con ella por derecho propio, como el caso de la Iglesia católica.

### *Artículo 8o.*

El artículo 8o. establece cuáles son los requisitos que deberá contener la solicitud de registro constitutivo de la asociación. Es importante destacar la puntualización que en el Reglamento se encuentra de tales requisitos, porque si bien algunos de ellos habían sido ya mencionados en la LARCP como derechos, otros no aparecían. Dentro de los que existían se encuentran, por ejemplo, el caso de la fracción I de este artículo, relativo a la denominación de las AR; o la posibilidad con la que cuentan éstas de tener sus propios estatutos (fracción IV del Reglamento), ya reconocida en el artículo 6o., párrafo segundo de la LARCP; o el reconocimiento de los representantes y asociados de las AR, que el Reglamento menciona en las fracciones VI y VII, y que en la ley se encuentra en el artículo 11, adicionando únicamente la identificación oficial con la que han de comparecer los que vayan a ser los representantes de la asociación.

Mención especial merecen las fracciones III, V, VII y VIII de este artículo 8o. del Reglamento. La fracción III señala que la solicitud de registro constitutivo deberá contener una relación de los bienes inmuebles que la asociación utilice, posea o administre, así como los que “pretendan aportar para integrar su patrimonio como asociación religiosa...”. En nuestra opinión, la palabra *pretenda* tendría que especificarse, pues podría entenderse que se refiere a bienes futuros que eventualmente dicha asociación quiera aportar, y en ese caso ¿cómo se podría presentar una relación de bienes futuros?

Por su parte, el segundo párrafo de la fracción comentada viene a llenar un vacío legal, a propósito de los bienes propiedad de la nación que usen las AR. El artículo 9o. de la Ley establece en su fracción VI el derecho que tienen las asociaciones para usar en forma exclusiva, y sólo para fines religiosos, bienes de la nación. Aunque en el capítulo III del Reglamento especifica puntualmente la manera en la que han de usarse dichos bienes, el párrafo de la fracción comentada comienza ya señalando que en la solicitud de registro se deberá informar la denominación, ubicación y uso al que dicho bien está destinado, además del nombre del responsable del inmueble, así como el informe sobre si dicho bien es objeto de algún conflicto.

Por su parte, la fracción V del artículo 8o. también es relativamente novedosa, porque si bien el concepto de notorio arraigo ya se encontraba señalado en el artículo 5o. fracción II de la Ley, ésta no lo explicitaba ni precisaba. Sólo lo mencionaba como condición para que la Iglesia obtuviera su registro, pero no decía más, dejando muchas dudas sobre la forma en que habría que entenderse y fijar objetivamente esta noción. Ahora, el Reglamento establece la posibilidad de comprobar el notorio arraigo a través de testimoniales o documentales expedidos por las autoridades competentes, así como el correspondiente justificante del aviso que la asociación, agrupación religiosa o Iglesia debe dar a la dirección general por la apertura de un inmueble destinado al culto público, según lo establece el artículo 8o. en su fracción V.

La definición que propone de *notorio arraigo* establece que para los efectos de la Ley y el Reglamento, se entenderá por *notorio arraigo* la práctica ininterrumpida de una doctrina, cuerpo de creencias o actividades de carácter religioso por un grupo de personas, en algún inmueble que bajo cualquier título utilice, posea o administre, en el cual sus miembros se hayan venido reuniendo regularmente para celebrar actos de culto público por un mínimo de cinco años anteriores a la presentación de la respectiva solicitud de registro.

Hay que advertir que a pesar del esfuerzo por precisar el término *notorio arraigo*, la generalidad de la definición anterior podría prestarse a una libre interpretación de la autoridad respectiva, y eventualmente a alguna arbitrariedad por parte de ésta. En parte, la autoridad, lo quiera o no, tendrá que entrar al examen de la “doctrina, cuerpo de creencias o actividades de carácter religioso”, que las AR realicen, interviniendo en sus asuntos internos. Sin embargo, y tomando en consideración que la actuación de la autoridad administrativa siempre es de buena fe, habrá de señalarse que en tal examen se ha de admitir que lo lleve a efecto como lo establece el propio Reglamento en el artículo 36 cuando de visitas de verificación se trate.

Al lado de la observación anterior conviene señalar que una importante ventaja resulta de haber precisado la noción de *notorio arraigo* en el último párrafo de la fracción que estamos comentando, pues correctamente excluye de la protección del ordenamiento en materia de libertad religiosa los estudios de fenómenos psíquicos o parapsicológicos, o la práctica del esoterismo, o la simple difusión de valores humanitarios o culturales. En forma acertada tales prácticas en mi opinión no pueden ser incluidas en el ámbito de protección del derecho de libertad religiosa. Esto no significa que no puedan ser objeto de protección de otras libertades, de otros derechos, pero nunca por el objeto de la religión y de la libertad religiosa.

Otro dato a destacar en este mismo artículo es su fracción VII, la cual se refiere a que en la solicitud de registro constitutivo se deberán presentar dos ejemplares del escrito con las firmas autógrafas

“de las personas señaladas en la fracción anterior” solicitando a la Secretaría de Relaciones Exteriores la celebración del convenio a que se refiere la fracción I del artículo 27 de la Constitución.

La fracción anterior (VI) habla de dos tipos de personas: los representantes de las AR y los asociados de éstas: ¿a quién de los dos se refiere? Es verdad que ambos no son incompatibles pero hubiera sido mejor precisar con claridad a quiénes se refiere exactamente. Lo anterior porque en la LARCP los representantes deben ser necesariamente mexicanos y mayores de edad (artículo 11, segundo párrafo), mientras que el carácter de asociado sólo exige ser mayor de edad y tener tal carácter conforme a los estatutos de las asociaciones.

Tal y como está establecido el carácter de representante de las AR y de sus asociados, se debería pensar que el contenido de la fracción VII del artículo 8o. del Reglamento hace referencia a los asociados, los que pueden ser extranjeros, y para ellos se hace necesario celebrar un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores por el cual el Estado mexicano les conceda el derecho de adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, y para la explotación de minas y aguas, siempre que estos convengan considerarse como nacionales respecto a tales bienes y de no invocar la protección de sus gobiernos en caso de alguna situación de conflicto, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieran adquirido. Es la conocida en derecho internacional como “Cláusula Calvo”.

La fracción VIII del artículo del Reglamento no se encuentra tampoco en la Ley, pero se refiere fundamentalmente a la posibilidad con la que cuentan las AR para nombrar a las personas autorizadas para oír y recibir todo tipo de notificaciones al momento de solicitar el registro constitutivo.

### *Artículo 9o.*

Una figura igualmente novedosa es la que se encuentra especificada en el artículo 9o. del Reglamento. En éste se contiene lo rela-

tivo al análisis y verificación de la solicitud del registro constitutivo. Tal precepto señala que la autoridad encargada de realizar estas funciones es la Dirección General de Asuntos Religiosos, la que en el supuesto de no observar alguno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, prevendrá al promovente para subsanar lo conducente. Esto lo hará por una sola vez y en un término de tres meses contados a partir de que su notificación surta efectos. En el supuesto de que no fuera subsanado el defecto, la Dirección podrá resolver la improcedencia de la solicitud de registro constitutivo acordando una baja administrativa y archivándola como asunto concluido, notificándola a la parte promovente.

### *Artículo 13*

El artículo 13, y en general todo el capítulo II relativo a la organización interna de las asociaciones religiosas, detalla algo que en la Ley se había dejado sólo enunciado, esto es, el organizar y actualizar los registros de las AR. Es justamente el artículo 26 de la LARCP el que establece, en términos generales, que corresponderá a la Secretaría de Gobernación organizar y mantener actualizados los registros de las AR, facultándola además para que en tal registro se señalen los bienes inmuebles que las asociaciones posean o administren. El actual Reglamento pormenoriza estas dos funciones (organización y actualización) estableciendo que a la Dirección General se le deberá proporcionar dos cosas: *a)* nombre de las personas que integren sus órganos de dirección, o de administración; y, *b)* la relación de las personas a quienes les confiera el carácter de ministro de culto, especificando nacionalidad y edad. Y en el supuesto de ser extranjero, deberá cumplir con lo que el artículo 18 del Reglamento exige, es decir, con la opinión que previamente a su internación al país haya expedido la Dirección General sobre su condición de ministro o asociado.

En el supuesto de que las AR no proporcionen tales datos y documentos durante el trámite de solicitud del registro, podrá ha-

cerlo 20 días hábiles después, contados a partir de la fecha de entrega de los documentos señalados en el artículo anterior.

El tercer párrafo del artículo comentado contiene la figura de la *afirmativa ficta*. Señala el referido párrafo que la autoridad tendrá treinta y cinco días hábiles para responder a la asociación respectiva sobre los trámites promovidos ante ella para organizar y actualizar los registros. De no hacerlo se entenderá que los mismos fueron aprobados y se deberá expedir la certificación de la conclusión de dicho término a petición del interesado.

### *Artículo 14*

El artículo 14 del Reglamento se refiere al contenido de los estatutos que ya antes había señalado el artículo 6o. de la Ley. En este último señalaba simplemente que los mismos deberían contener: *a)* las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias; y, *b)* el nombre de sus representantes, tanto de la propia asociación como el de sus entidades o divisiones internas. Algunos otros requisitos, aunque no estaban expresamente señalados en este artículo, se encontraban dispersos a lo largo del texto legal, por ejemplo, el nombre o denominación de la AR o el relativo al objeto de las mismas. Ahora, en cambio, el mencionado artículo 14 del Reglamento resume en seis fracciones los referidos estatutos. Haber especificado como lo hace el Reglamento ha de ser visto positivamente.

### *Artículo 16*

El artículo 16 del Reglamento establece una obligación que no se encuentra en la Ley. Es la que corresponde al deber de las AR de administrar los templos o locales que sean destinados al cumplimiento de su objeto, y de los cuales se encuentren en uso, posesión o propiedad. También les reconoce el derecho de administrar sus propios ingresos. Este mismo precepto faculta a



las asociaciones para contar con personal que les sea necesario en la organización de festividades y celebraciones religiosas. El artículo comentado resulta especialmente significativo por la posibilidad que otorga a las AR en estos rubros específicos, posibilidad que no era reconocida en la LARCP.

### *Artículo 17*

Respetando la autonomía de las AR, el artículo 17 del Reglamento impone como obligación de la Dirección General llevar un registro de los nombramientos, separaciones y renunciaciones de los miembros de la asociación, esto es, de los representantes, asociados y de los ministros de tales asociaciones. No se debe ver en este artículo alguna intervención directa por parte de la autoridad, pues el propio precepto restringe la actividad de ésta a llevar simplemente un registro de las personas y del carácter que tienen éstas de cara a la asociación. Evidentemente que quien ha de proporcionar dicha información será la propia asociación, salvaguardando así la autonomía de las mismas. En mi opinión resulta conveniente esto para saber, de cara a terceros, cuando un miembro de la asociación religiosa actúa a título personal o de la asociación, y en este último caso indagar si efectivamente lo es, cuando utiliza tal nombramiento para cometer algún fraude.

### *Artículo 18*

Por su parte, el artículo 18 se refiere a los ministros de culto extranjeros, quienes ya eran contemplados en el artículo 13 de la LARCP. Estos ministros pueden actuar como tales en el territorio nacional, para lo cual la asociación deberá pedir a la Dirección General de Asociaciones Religiosas opinión a efecto de que los mismos puedan ejercer su ministerio dentro del país. Esto lo tendrán que realizar previo a los trámites ante la autoridad migratoria en materia de internación y legal estancia en el país. Para ello,

la asociación religiosa deberá especificar a la Dirección General el nombre y nacionalidad del extranjero de que se trate, así como presentar copia del pasaporte cuando se solicite la internación. Y en el caso de legal estancia en el país deberá anexar copia del documento migratorio.

En el Reglamento se sustituyó el “solicitar autorización” por el de “dar una opinión”. En realidad dicha sustitución tiene los mismos efectos que si se pidiera tal autorización, pues, ¿qué sucedería en caso de que la opinión fuera contraria a los intereses de la asociación religiosa? Sólo como dato general habrá que decir que hasta 2003 las anuencias habían llegado a ocho mil.

### *Artículo 19*

Algo novedoso, pues no está en la Constitución ni en la Ley pero sí en el Reglamento, es la figura que aparece en el artículo 19, la que seguramente fue motivada por las exigencias prácticas que la Dirección General se debió encontrar en la realización de su trabajo. Esta figura, habrá que decirlo desde ahora, es diferente a la que se encuentra señalada en el artículo 28 de la Ley, que se refiere a los problemas que pueden presentarse entre las distintas AR y que pueden ser resueltos con un procedimiento en especial. En el caso del artículo 19 del Reglamento, éste hace referencia a los problemas administrativos que se presentan al interior de cada una de las asociaciones, o los que se den con sus representantes, ministros de culto y asociados.

El supuesto general plantea la posibilidad de nombrar un *amigable componedor* para dirimir la controversia, siempre que las partes estén de acuerdo y así lo manifiesten por escrito. Tal nombramiento lo deben solicitar ante la Dirección General, la cual tendrá entonces facultades para señalarlo. Con esto, los conflictos que al interior de las AR se den pueden ser resueltos en el mismo ámbito de la Secretaría de Gobernación, antes de acudir a otra instancia como podrían ser, o la misma autoridad administrativa, o bien jurisdiccional.

Sin embargo, convendría precisar algunas cosas, pues la novedad de la figura puede prestarse a ambigüedades. Por ejemplo, quizá hubiere sido pertinente delimitar qué se ha de entender por *desavenencia de carácter administrativo*, porque en ésta pueden caber muchos supuestos. Otro punto que merece ser aclarado es el hecho del tiempo, particularmente los 15 días que se enuncian en el artículo comentado, pues no se sabe si es desde el momento en que aparezca el problema al interior de las asociaciones, o si es cuando la autoridad es notificada por algunas de las partes, o por las dos, o es sólo hasta que las mismas se ponen de acuerdo y acuden a la autoridad.

### *Artículo 20*

Con el artículo 20 del Reglamento se inicia el tratamiento del régimen patrimonial de las AR. Como se había señalado en la LARCP, el patrimonio de las AR consta de los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren las mismas y que les permita cumplir con su objeto.

Lo interesante de este apartado es que además de la obligación por parte de la Dirección de llevar un registro de los bienes inmuebles que las asociaciones religiosas adquieran en propiedad, habrá que decir que la ley no dice nada sobre los requisitos que han de contener las solicitudes para adquirir bienes inmuebles por parte de las AR. Por su parte, el Reglamento señala, en su artículo 24, cuáles son los datos que deberá contener la solicitud, estos son:

- I. Ubicación y características del inmueble.
- II. Superficie, medidas y colindancias.
- III. Uso actual y al que será destinado.
- IV. Aunado a lo anterior, deberá además declarar si existe conflicto por el uso, posesión o propiedad de los inmuebles de que se trate.

La Secretaría de Gobernación, y dentro de ésta la Dirección General de Asociaciones Religiosas, cuenta con cuarenta y cinco días naturales para resolver lo que a su juicio procede sobre la declaratoria de procedencia. Este plazo comienza a contarse a partir de recibir la respectiva solicitud. En el supuesto de que la autoridad administrativa no dé respuesta a la petición, procederá la afirmativa ficta, por la que se considera aprobada la resolución. La Ley y el propio Reglamento establecen que la Secretaría deberá, a través de la Dirección, expedir certificación de que ha transcurrido el término referido, pero sólo a petición del o de los interesados.

Es necesario aclarar que el principio que ha de regir esta figura es el de un reconocimiento pleno a la autonomía de las AR. Es necesario insistir en esto, pues ni la LARCP ni el Reglamento establece cuáles son los criterios a considerar para juzgar si autoriza o no la adquisición de un inmueble; sin embargo, resulta claro que al menos uno de ellos debe tomarse en cuenta: que tales bienes sean considerados como indispensables para cumplir con su objeto.

### *Artículo 25*

En otro sentido, la última parte del artículo 17 de la Ley establece la obligación por parte de las AR de registrar todos los bienes inmuebles que adquieran. Pero el artículo 25 del Reglamento es mucho más preciso al señalar que es ante la Dirección General a donde se ha de llevar a efecto el correspondiente registro, con la copia certificada del título que ampare la propiedad de los inmuebles adquiridos por las asociaciones. Sobre este supuesto, la autoridad deberá dar respuesta dentro de los treinta días hábiles siguientes.

En este mismo artículo 25 del Reglamento, segundo párrafo se puede leer: “En caso de que se enajenen los bienes inmuebles propiedad de las asociaciones religiosas, éstas deberán dar el aviso respectivo a la Dirección General en un plazo de treinta días

hábiles, contados a partir de la fecha en que se hubiere realizado el acto jurídico correspondiente”. Ahora bien, ¿qué sucede de no avisar a la autoridad correspondiente? En realidad ni en la Ley ni en el Reglamento existe una sanción establecida previamente, con lo cual, parece que dicho aviso ha de ser tenido como una simple recomendación. Por tanto, la asociación no tiene ningún inconveniente para poder enajenar únicamente los bienes que son de su propiedad (se entiende por tanto que no lo podrá hacer con los que son propiedad de la nación), es decir, podrá vender, donar, arrendar, etcétera, sin pedir autorización a la autoridad, sólo notificar que ha realizado dicho acto jurídico.

Por último convendría mencionar que la negativa de la solicitud, es decir, cuando la declaratoria de procedencia no se otorgue para la adquisición de un bien, procede el recurso de revisión establecido en la Ley dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que fue notificado el acto o resolución. Dicho recurso se interpone ante la Secretaría de Gobernación, el cual podrá revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada. Si se confirma la negativa en el recurso de revisión lo que procede es el amparo.

Un tema en el que la doctrina presta poca atención es el uso de los templos, y en general el uso de los bienes inmuebles propiedad de la nación. En parte tal situación es justificada porque las disposiciones que regularon dicho asunto sirvieron para normalizar el uso y disposición de aquellos bienes en los momentos inmediatos posteriores a las reformas constitucionales y a la aparición de la ley. Ni en la Constitución ni en la Ley se trata detalladamente un tema tan importante como éste; sin embargo, en el Reglamento sí se toca pormenorizadamente este asunto.

El artículo 9o. de la Ley, en su fracción VI, señala el derecho que tienen únicamente las AR, no las Iglesias o agrupaciones religiosas, de usar en forma exclusiva, sólo para fines religiosos, bienes que sean propiedad de la nación, remitiendo al Reglamento la especificación de dicho uso.

Por su parte, el artículo 20 de la misma Ley establece como obligación de las asociaciones el registrar, ante la Secretaría de

Desarrollo Social y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a los representantes de los templos y monumentos arqueológicos que sean propiedad de la nación.

Este mismo derecho lo reconoce el artículo 21 del actual Reglamento, el que previene el uso exclusivo del bien a la asociación salvo mejor derecho interpuesto por otra persona, y determina que la sola ocupación o utilización del inmueble por parte de la asociación o de los miembros de la misma no crea derechos a favor de ellos. Es decir, el Reglamento advierte dos cosas: *a)* la nulidad de los derechos de uso por parte de la asociación en caso de que previamente haya un mejor derecho sobre el bien por parte de un tercero, y, *b)* que la sola ocupación no genera ningún derecho para la asociación que la lleve a efecto, o igualmente para alguno de sus miembros.

Para la generación de los respectivos derechos sobre el bien propiedad de la nación que la asociación desea usar es necesario que la AR solicite, ante la autoridad responsable de la administración del patrimonio inmobiliario federal, la expedición del “certificado de derechos de uso”. Para tal efecto se requiere la manifestación de la Dirección General de que el inmueble que se certificará fue declarado por la asociación ante la autoridad respectiva. Esto está establecido en el artículo 22 del citado Reglamento.

La última parte de dicho artículo se refiere a lo que ya había sido señalado por el artículo 20 de la Ley, es decir, a la obligación de las asociaciones de cuidar, conservar, restaurar, construir, reconstruir o remodelar dichos bienes. Tales actividades serán reguladas por varios ordenamientos, entre los que se encuentran: la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, principalmente.

### *Artículo 27*

El título tercero, capítulo I del Reglamento que se inicia con el artículo 27, se refiere a la celebración de los actos de culto públi-

co, así como a la propagación de su doctrina, siempre que no se contravengan las normas y previsiones de éste y demás ordenamientos aplicables.

La Ley ya se había referido a este asunto, pero no especificó qué debería entenderse como *actos de culto religioso celebrados públicamente*. Sin embargo, se ha llegado a señalar, por simple sentido común, que estos son los que se realizan en los templos abiertos al público. Sobre este punto la Iglesia católica (canon 834) es muy clara al establecer que un acto público se atribuye “cuando se ofrece en nombre de la Iglesia por las personas legítimamente designadas y mediante aquellos actos aprobados por la autoridad de la Iglesia”.

Ahora bien, la Ley establece los actos de culto público de carácter ordinario y los extraordinarios. El artículo 21 de la Ley es el que expresamente los menciona. Los primeros son los que se celebran de manera ordinaria en los templos y en todos aquellos locales que dependan de él como pueden ser las capillas o los atrios, e incluso se pueden considerar en ese supuesto los actos que se realicen en locales cerrados, o en aquellos en que el público no tenga acceso, según lo dispone la fracción III del artículo 27 de la propia Ley, ya que no requieren de ningún permiso para poder celebrarlos.

En cambio los actos públicos extraordinarios son, como lo dice el mismo artículo 21, los que se realizan fuera de los templos, y para cuya celebración deberán contar con la autorización respectiva por lo menos con quince días naturales de antelación a la realización de tal acto según lo establece el artículo 22.

En el actual Reglamento se encuentra establecida también esta posibilidad en su artículo 27. Las únicas limitaciones que se imponen para no permitir dichos actos son las razones de seguridad, protección de la salud, moral, la tranquilidad y el orden públicos o los derechos de terceros. Tal negativa deberá hacerse por parte de la autoridad competente dentro de los diez días naturales siguientes a la presentación del aviso.

De la distinción antes hecha se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, no es privativo de las AR celebrar actos de culto públicos ordinarios y extraordinarios. Los primeros podrían realizarlos en sus propios templos las Iglesias y agrupaciones religiosas que no se hayan constituido como asociaciones, y cuyos templos no sean de la Federación, con el único requisito de notificar a la Secretaría de Gobernación el lugar donde se llevarán a cabo dichos actos de culto ordinarios en un plazo no mayor de treinta días hábiles después de la apertura del lugar.

En segundo lugar, por lo que a los actos extraordinarios se refiere, tales grupos religiosos pueden llevarlos a efecto notificándolos sus representantes a las autoridades federales o del Distrito Federal, estatales o municipales competentes, por lo menos con quince días de antelación a la celebración del acto. Si dichos actos se celebran habitualmente los responsables del aviso serán los organizadores.

### *Artículo 28*

El artículo 28 del Reglamento sigue manteniendo la prohibición, reconocida en la Ley (artículo 25 párrafo tercero), de impedir a los funcionarios o servidores públicos que con ese carácter asistan a los actos religiosos de culto público. En rigor, dicha limitación parece desaparecer cuando los faculta a asistir a tales actos sólo a título personal. De modo que en este supuesto no existiría dicha limitación. ¿Es posible que un presidente de la república católico dejase de lado su investidura para asistir a misa o a un acto religioso? En realidad, delante de lo que nos encontramos es la valoración de dos cosas: los derechos humanos y el carácter oficial del puesto que se desempeña. Si afirmáramos que el carácter oficial del cargo impide o limita el pleno disfrute de los derechos humanos, tendríamos que aceptar que existen algunas personas (los funcionarios o servidores públicos) que no gozan, en sentido estricto, de todos los derechos humanos, o que el ejercicio de estos se encuentra limitado por la investidura que ostentan.



tan. Ambos supuestos resultan ser completamente inviables de cara al discurso moderno de los derechos humanos. En mi opinión, los derechos humanos se presentan como criterios superiores a cualquier cargo oficial que la persona tenga o desempeñe. De lo contrario tendríamos que atenernos a considerar que existen distintas clasificaciones de personas.

### *Artículos 30 y 31*

En términos análogos a las disposiciones de la Ley relativas a los medios de comunicación, los artículos 30 y 31 del actual Reglamento señalan las mismas condiciones que la propia Ley había establecido para la transmisión o difusión de los actos de culto a través de los medios masivos de comunicación, instituyendo en el segundo de los artículos los requisitos para solicitar la autorización ante la Dirección General de la Secretaría de Gobernación. La solicitud deberá presentarse por escrito con quince días naturales de anticipación a la realización del acto, señalando las fechas y horarios en las que se llevarán a cabo, así como los medios que difundirán o transmitirán los programas respectivos. Dándole a la autoridad los diez días naturales siguientes a la presentación de la solicitud respectiva para que resuelva.

### *Artículo 32*

Por su parte, el artículo 32 repite los principios en los que se encuentran basadas las relaciones entre las AR y el Estado. Tales principios son: de separación, de laicidad y de igualdad. De cada uno de ellos ya hemos dado cuenta pormenorizadamente en otro de nuestros trabajos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En otros lugares nos hemos dedicado a explicar detalladamente cada uno de los principios anunciados. *Cfr.* Saldaña, Javier y Orrego Sánchez, Cristóbal, *Poder estatal y libertad religiosa*, México, UNAM, 2004.

### *Artículo 33*

El artículo 33 plantea alguna originalidad, pues no hace más que reconocer simplemente que corresponderá a las autoridades estatales y del Distrito Federal informar sobre la celebración de actos públicos extraordinarios a la Dirección General de Asociaciones Religiosas. Y en el caso de las autoridades municipales la información será proporcionada por el gobierno del estado respectivo.

### *Artículo 34*

El artículo 34 faculta a la Secretaría de Gobernación para celebrar convenios de coordinación o colaboración en las materias a que se refiere la Ley y el Reglamento con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal. Pudiendo además formalizar convenios de concertación con las AR. En realidad esto es algo relativamente nuevo dentro de la legislación nacional, pues por primera vez de manera expresa autoriza claramente a las autoridades respectivas para celebrar acuerdos de concertación con las AR, dando de tal manera un paso adelante en el fortalecimiento de las relaciones entre ambas instancias.

Sin duda es posible afirmar que ya existía algún tipo de concertación y cooperación entre la Iglesia católica y el Estado. Por ejemplo, la pastoral que dicha Iglesia regularmente realiza al interior de los centros de readaptación. Sin embargo, con el actual Reglamento se viene a oficializar dicha cooperación. Lo anterior es especialmente importante, porque si bien en nuestra legislación no existe expresamente reconocido el principio de cooperación, como sería lo deseable, el que se autoricen convenios de concertación con las AR implica ya en forma clara una cierta colaboración entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas.

Algo nuevo en el Reglamento es la posibilidad con la que cuentan las AR de que la Dirección General expida, si así lo desean y solicitan las propias asociaciones, constancias respecto del carácter de ministro de culto de las AR, cuando la designación

de los mismos haya sido notificada a la autoridad. Esto según lo establece el artículo 35 del mismo ordenamiento. Un trámite que según creo es innecesario, pues habiendo sido establecidos tales nombramientos en los estatutos, no habría ningún problema en poder actuar jurídicamente como ministro de culto.

### *Artículo 36*

Un tema especialmente significativo es lo que se establece en el artículo 36, pues faculta a las autoridades federales para llevar a efecto visitas de verificación a las AR. El objetivo es comprobar el cumplimiento de la Ley y el Reglamento, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En este punto se deben distinguir dos cosas importantes: los asuntos internos de las AR y las posibles consecuencias a terceros que puedan traer aparejadas las actividades de las asociaciones. Es claro que la autoridad administrativa se encuentra impedida para intervenir en dichos asuntos internos, como podría ser el nombramiento de sus autoridades, los requisitos para ser ministro de culto, o el mismo acto de fe de tales asociaciones religiosas, etcétera. En dichas cuestiones la autoridad es incompetente; sin embargo, desde mi punto de vista es plenamente capaz para llevar a efecto dichas visitas de verificación, las cuales tendrían por objeto sólo *verificar* que en su actuación las AR no transgreden ni violan derechos de terceros, esto es, que la integridad y los derechos de los individuos o de los grupos sociales y en definitiva del bien común general se encuentran salvaguardados. En este punto la doctrina es coincidente al considerar que el ejercicio de la libertad religiosa no implica sólo la satisfacción de un interés personal o privado “sino que está en juego un interés público del más alto rango: el interés del Estado en proteger los derechos fundamentales”.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Martínez-Torrón, Javier, “Introducción”, *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, UNAM-Secretaría de Gobernación, 1994, p. 21 ss.

Ahora bien, cabe la posibilidad de que tales visitas puedan llegar a ser consideradas violatorias de nuestra Constitución. Esta observación me parece incorrecta, tales visitas deben llevarse a efecto de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En ella (artículos del 62 al 69), se especifican la forma y los requisitos que deben reunir las mismas para no ser calificadas como ilegales. En tal ordenamiento se explican claramente quiénes son las personas autorizadas para llevar a efecto tales visitas; la forma en que han de identificarse las mismas; el acta circunstanciada que debe ser llenada en presencia de dos sujetos; las pruebas que se pueden aportar, etcétera.

### *Artículo 37*

Sin duda, uno de los más importantes aportes del Reglamento es lo establecido en el artículo 37, el cual instituye dos principios básicos por lo que al respeto de la libertad religiosa se refiere: el principio de no discriminación y el de igualdad ante la ley. En el segundo párrafo del mismo artículo, y como una lógica consecuencia de lo antes anunciado, se establece el principio de tolerancia religiosa.

Desde mi punto de vista el argumento central para el análisis, tanto de la no discriminación como de la intolerancia religiosa, es el de la igualdad. Ya en otros trabajos he tratado con un poco más de detalle el tema de la igualdad;<sup>9</sup> sin embargo, conviene ahora recordar algunas cosas al respecto.

El principio de igualdad es sin duda uno de los mayores logros de la sociedad liberal. En el caso mexicano, dicho principio ya lo había dejado anunciado, aunque sea en sentido negativo, el texto

<sup>9</sup> *Cfr.* Saldaña, Javier y Orrego Sanchez, Cristóbal, *op. cit.*, nota 7, pp. 101-109. Sobre el tema de la igualdad y de cómo este principio se encuentra a lo largo de toda la legislación eclesiástica, *cfr.* Saldaña, Javier, “Derecho eclesiástico mexicano”, en *Enciclopedia jurídica mexicana, Anuario 2005*, México, UNAM- Porrúa, pp. 735-943.

constitucional al señalar que: queda prohibida toda discriminación motivada por... la religión, las opiniones, las preferencias, el Estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (artículo 1o.); “nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales...”. O, como lo ordena su artículo 24: “el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”. Mucho más claro es el texto de la LARCP en su artículo 2o. inciso c, al señalar que el Estado mexicano garantizará a favor del individuo “No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas”. Como se alcanza a apreciar, el Reglamento viene a confirmar el principio de no discriminación y de prohibición a la intolerancia religiosa basándolos en la igualdad de toda persona ante la ley. En otras palabras, tal ordenamiento prohíbe que exista un trato desigual hacia las personas o a las AR, es decir, que no se distinga, excluya, restrinja o prefiera a éstas por motivos religiosos.

Ahora bien, el aspecto formal de la igualdad ante la ley se encuentra aceptado y reconocido en nuestra legislación como se puede apreciar. Sin embargo, habrá que decir que la igualdad jurídica no sólo se refiere al reconocimiento de igualdad de los individuos y las colectividades, tal igualdad tiene como complemento el tratamiento, también igual, de la ley a los individuos y a las AR. De modo que la igualdad no es sólo en la titularidad de derechos sino también en el trato que deben recibir. La igualdad jurídica tiene una significación precisa: que frente al Estado no hay clases o categorizaciones ni de personas ni de grupos religiosos. Todos son titulares del derecho de libertad religiosa y, por tanto, el poder estatal no puede llevar a efecto ningún tipo de discriminación entre ellos por profesar tal o cual religión. El trato que debe llevar a efecto el poder público hacia las AR tendrá que estar basado en el mismo criterio de igualdad, pero ahora proporcional o ajustado. Este tipo de igualdad se recoge bajo la fórmula de “trato igual a los iguales y desiguales”.

Según lo anterior, el Estado tendrá que reconocer las particularidades y precisos contornos de las diferentes AR. De modo que la diferencia en el tratamiento es justa “cuando tiene como causa una diferencia real que afecta al fundamento y a la razón del derecho o del deber, respecto de lo cual se establece dicha distinción de trato.”<sup>10</sup> De este modo, es un criterio de justicia exigir que el trato que han de recibir las AR, sea necesariamente igual, guardando las proporciones de las reales desigualdades en las que se encuentran como actores sociales.

De lo anterior es posible señalar la misma crítica que ya le hemos formulado a la LARCP, esta es, que ahora el Reglamento se queda, como el resto de la legislación, a mitad de camino en el reconocimiento del principio de igualdad religiosa, pues sólo recoge la igualdad ante la ley en la titularidad de los derechos, pero no especifica de manera expresa la igualdad proporcional en el trato.

### *Artículo 38*

El artículo 38 se refiere al denominado “órgano sancionador”, cuya existencia se encuentra ya reconocida en el artículo 30 fracción I de la LARCP. Tal artículo viene a llenar un vacío legal al establecer detenidamente la integración de la comisión sancionadora a que se refiere la LARCP. De modo que “órgano sancionador” o “comisión sancionadora” es lo mismo. Dicha comisión está integrada por los titulares de la Dirección General, de las unidades de asuntos jurídicos, y la de promoción y defensa de los derechos humanos.

Llama la atención la integración de la comisión, pues todos son personal de la Secretaría de Gobernación. El hecho de que sólo formen parte de ésta personal de la propia Secretaría deja la impresión, al menos desde un punto de vista externo, de que se trata de un órgano parcial y por tanto que sus decisiones pueden

<sup>10</sup> Hervada, J., “Diez postulados sobre la igualdad entre el varón y la mujer”, en *Escritos de derecho natural*, 2a. ed., Pamplona, Eunsu, 1993, p. 633.

ser igualmente parciales. Quizá hubiera sido más conveniente que en tal comisión existieran personas distintas a la propia Secretaría, quizás alguno o algunos miembros del Consejo Interreligioso de México, instancia con la que incluso se discutió el Reglamento. Así, las decisiones finales que se puedan llegar a tomar para sancionar a una persona o a una AR serían tomadas por una instancia plural.

Las funciones de la comisión son relativamente simples. En primer lugar, sesionará las veces que se necesite, previas convocatorias que serán emitidas por la Dirección General cuando menos con tres días hábiles de anticipación, conteniendo las mismas el orden del día, lugar, fecha y hora en la que se celebrará la reunión. Quien actuará como superior jerárquico será el titular de la Subsecretaría. Esta mención por parte del Reglamento resulta ser especialmente importante porque el titular de la Subsecretaría (que sería, se entiende, la de Asuntos Religiosos) no aparece como miembro integrante de la comisión u órgano sancionador. Este funcionario no es mencionado en el primer párrafo del artículo 38, sino sólo hasta el último del mismo artículo. De modo que aquí se abre una interrogante: ¿el subsecretario de Asuntos Religiosos forma parte del órgano sancionador o no? Si es así, entonces la comisión no está integrada por tres, sino por cuatro personas. Ahora bien, si el subsecretario no es parte de la comisión, ¿qué papel es el que desempeñará en la resolución final de la misma? Siendo el superior jerárquico, ¿tendrá voto de calidad, o su decisión tendrá el mismo valor que el resto de los miembros que integran la comisión?

### *Artículo 39*

El artículo 39 establece ya de manera clara quiénes son los sujetos de las sanciones previstas en la Ley. Estos son: las AR; sus representantes; los ministros de culto y los asociados. Así como las Iglesias y agrupaciones religiosas que no cuenten con el regis-

tro constitutivo; y las personas que lleven a cabo actividades reguladas por la Ley.

Es importante llamar la atención de este artículo porque los principales destinatarios, tanto de la LARCP, como del Reglamento, son las AR. Ambos ordenamientos fueron creados para regular su funcionamiento, y en ellos se encuentran claramente especificados sus obligaciones y sus derechos. Sin embargo, ahora, para efectos de ser sujetos de sanción, se incluyen también las “Iglesias y agrupaciones religiosas que no cuenten con el registro constitutivo”. Esto es actuar discriminatoriamente, pues mientras a estas últimas se les niegan algunos derechos establecidos en la Ley y el Reglamento, como ser titulares de bienes propiedad de la nación, por ejemplo, por no tener registro, sí se les sancione como a cualquier AR según lo establece el artículo 39. Sin duda, la actuación de tales Iglesias y demás grupos religiosos debe ser regulada jurídicamente en un Estado de derecho; sin embargo, no creo que sea en la legislación *eclesiástica*. Para tal efecto existen otros ordenamientos jurídicos con los que también cuenta el Estado, como los códigos penales, civiles, etcétera.

La operatividad de la legislación no “eclesiástica” para regular y eventualmente sancionar las agrupaciones religiosas o Iglesias que no cuenten con registro se ve de mejor manera en la última parte de primer párrafo del artículo 39, ya que podría, por ejemplo, el Código Penal sancionar a las personas que amparadas en prácticas religiosas cometieran algún delito. Por esta razón no veo cuál es el objeto de que el órgano sancionador castigue a “personas que lleven a cabo actividades reguladas por la ley”. ¿La LARCP ha dicho taxativa y numéricamente cuáles y cuántas son las actividades que regula? Son tantas que es imposible saber cuándo se está dentro de un acto puramente de fe, o una sesión de esoterismo. Por eso, insisto, en que las actividades de “personas que lleven a cabo actividades reguladas por la ley”, es una enunciación superflua. Hay, por fortuna, más legislación que puede serle aplicada.



### *Artículos del 40 al 50*

Figuras novedosas dentro del ámbito de las relaciones entre las AR y el Estado son las de la conciliación y arbitraje reconocidas en el título quinto, capítulo I. Ambas, sin duda, se encuentran dentro de lo que en la doctrina se conoce como justicia alternativa. La cual tiene como objetivo central agilizar y resolver los conflictos que se presenten entre las distintas AR ante la autoridad administrativa, antes de acudir a los tribunales.

Son los artículos del 40 al 50 donde se proponen las vías de la conciliación y arbitraje para el caso de que una AR se considere afectada en sus intereses jurídicos por otra AR, de modo que ambos procedimientos sirven para los conflictos que surjan entre las AR, no de los miembros pertenecientes de ellas. Estos últimos habían sido ya tratados en el artículo 19.

Aparecido el conflicto podrá, cualesquiera de las AR, promover queja ante la Dirección General, y ésta debe contener los siguientes requisitos: presentarse por escrito, en original y copia; la firma de quien promueve, quien será representante o apoderado legal y acreditarse como tal; el nombre de la AR quejosa; domicilio para oír y recibir notificaciones; nombre y domicilio de la AR contra la que se actúa; las pretensiones que se reclaman; los hechos narrados detalladamente; los documentos base de la queja, con original y copia; y los fundamentos de derecho en que basa su pretensión.

La función de la Dirección General será celebrar una junta de avenencia entre las partes, y proponer a las partes, ya en la conciliación, una o varias opciones de solución, exhortándolas a llegar a un acuerdo conciliatorio. De no llegar a un acuerdo, la propia Dirección propondrá que sea nombrada como árbitro de estricto derecho para resolver la controversia. De no aceptarse por alguna de las partes, entonces se dará por concluido el procedimiento, dejando a salvo los derechos de las mismas para que los hagan valer ante los tribunales competentes.

Si se designa a la Dirección General como árbitro de estricto derecho, se hará constar por escrito. Se le ofrecerá a la quejosa ratificar o ampliar su escrito inicial. Igualmente se concederá a la contraparte ratificar su contestación, y en su caso contestar por escrito la ampliación de la queja. Una vez hecho lo anterior, desahogadas todas las pruebas y concluido el término de alegatos se declarará cerrada la instrucción y se ordenará emitir resolución. La resolución que emita la Dirección será ejecutable por la autoridad judicial competente.