

CAPÍTULO SEGUNDO	
EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN MÉXICO.	21
I. La modernización del sistema de relaciones del Estado con las Iglesias en México.	21
II. Las reformas de 1992 y su impacto en el régimen patrimonial de las asociaciones religiosas.	37

CAPÍTULO SEGUNDO

EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS EN MÉXICO

I. LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE RELACIONES DEL ESTADO CON LAS IGLESIAS EN MÉXICO

En los últimos diez años del siglo XX, México ha dado un salto cualitativo en la actualización de un aspecto de su ordenamiento jurídico de gran relevancia. Me refiero al ámbito de la libertad religiosa y, en consecuencia, al establecimiento de un nuevo marco de relaciones con las Iglesias y agrupaciones religiosas. La aprobación de las reformas constitucionales a los artículos 30., 50., 24, 27 y 130²⁴ y la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público,²⁵ promulgada el 15 de julio de 1992, marcan, sin duda, una nueva etapa en el enfoque y regulación jurídica de las relaciones entre el poder público y las Iglesias en general, y la Iglesia católica en particular.

La reforma de los artículos mencionados de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en enero de 1992, culminó un proceso que el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, había iniciado cuando, en su discurso de toma

²⁴ Decreto por el que se Reforman los Artículos 30., 50., 24, 27, y 130 y se Adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992, véase “Anexo documental”.

²⁵ Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 1992.

de posesión el 1o. de diciembre de 1988, se propuso modernizar las relaciones con la Iglesia. Ello implicaba, en primer lugar, la adecuación de las normas jurídicas en materia de libertad religiosa a la realidad social; la actualización del régimen interno con relación a lo dispuesto en los instrumentos internacionales a los que México se había adherido y, finalmente, la necesidad de fomentar en la conciencia cívica de los mexicanos el respeto al orden jurídico y su adecuada aplicación práctica.

Salinas de Gortari recordó que las diferencias entre el Estado y la Iglesia se habían dado por motivos políticos y económicos, pero no por disputas doctrinarias sobre las creencias, de modo que la modernización en este ámbito estaba obligada a tomar en cuenta no sólo lo que debía cambiar, sino también lo que debía permanecer.

Siguiendo esta línea, en su tercer Informe de Gobierno, 1o. de noviembre de 1991, convocó a promover la nueva situación jurídica de las Iglesias bajo los siguientes principios:

- 1) Separación del Estado y las Iglesias.
- 2) Libertad de creencias religiosas.
- 3) Educación laica en las escuelas públicas.

Por eso convoco —afirmó el presidente— a promover la nueva situación jurídica de las Iglesias bajo los siguientes principios: institucionalizar la separación entre ellas y el Estado; respetar la libertad de creencias de cada mexicano y mantener la educación laica en las escuelas públicas. Promoveremos la congruencia entre lo que manda la Ley y el comportamiento cotidiano de los ciudadanos, dando un paso más hacia la concordia interna en el marco de la modernización.²⁶

No era la primera vez que, en tiempos recientes, se proponía la modificación del marco jurídico en materia religiosa. En las dos legislaturas precedentes a la que llevó a cabo la reforma, el

²⁶ Lamadrid Sauza, J. L., *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, México, 1994, pp. 199 y 200.

Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática habían elaborado sendas iniciativas de reformas constitucionales al respecto, que fueron tomadas en cuenta por la Cámara de Diputados de la LV Legislatura.²⁷

La respuesta estatal tomó como punto de partida la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, presentada el 10 de diciembre de 1991, en cuya exposición de motivos leemos: “se establece la manera en que la ley reglamentada otorgue personalidad jurídica a las Iglesias y a las agrupaciones religiosas. Creará, por ello, la figura jurídica de asociación religiosa, su registro constitutivo y los procedimientos que dichas agrupaciones e Iglesias deberán satisfacer para adquirir personalidad”.²⁸

Desde el principio se establecieron dos principios generales: ni las Iglesias ni sus ministros de culto deberían entrometerse en asuntos políticos, ni acumular bienes.

El objetivo de la reforma era modificar únicamente aquello que condujese a la generación de un nuevo orden en lo relativo a la condición jurídica de las Iglesias y de los ministros de culto; es decir, a la relación de las Iglesias con la sociedad y a los derechos civiles de aquéllos, pero siempre bajo el principio del carácter laico del Estado y su estricta separación de las confesiones religiosas.

En efecto, la reforma consistió en la adecuación a los nuevos tiempos de las disposiciones contenidas en los artículos 30., 50., 24, 27 y 130 de la carta magna, que desde 1917 habían permanecido prácticamente inalteradas. Las mencionadas disposiciones, junto con sus leyes reglamentarias en materia religiosa, formaban parte del ordenamiento jurídico vigente desde principio del siglo XX, pero adolecían de falta de aplicación efectiva, pues se violaba *sistemáticamente* la Constitución. Este estado de simula-

²⁷ *LV Legislatura, crónicas de las reformas a los artículos 30., 50., 25, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Archivo General de la Nación-H. Cámara de Diputados, 1992.

²⁸ *Idem.*

ción era inconsistente en relación con la imagen de un país que buscaba reforzar su prestigio internacional como nación democrática y no se adecuaba en su régimen interno en materia religiosa con lo dispuesto en los instrumentos internacionales que el Estado había ratificado. Actualizar el sistema jurídico y político del país en este ámbito, se convirtió en una prioridad nacional.²⁹

El Dictamen del Proyecto de Decreto que modificó diversas disposiciones alcanzó gran aceptación en el Congreso de la Unión, en la Cámara de Senadores, y en las Legislaturas de los Estados.³⁰ La prensa de entonces interpretó la votación como un consenso histórico entre los legisladores, promoviendo con ello la transparencia deseada por muchos mexicanos. Unos meses después, el 29 de enero de 1992, las nuevas disposiciones constitucionales entraron en vigor en todo el territorio nacional, modificando la situación jurídica de las Iglesias, de sus ministros y del culto público.

La modernización del sistema de relaciones del Estado con las Iglesias en México pivotó sobre cinco principios establecidos en los preceptos constitucionales reformados:

- 1) La separación del Estado y las Iglesias.
- 2) La libertad de creencias religiosas.
- 3) La laicidad del Estado.
- 4) La igualdad de las asociaciones religiosas.
- 5) La autonomía de las asociaciones religiosas.

El artículo 130, eje vertebrador de la reforma constitucional, alude expresamente al “principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias” como pauta que orienta las demás disposi-

²⁹ Moctezuma Barragán, J., “Balance de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público a diez años de su expedición”, *Foro Internacional sobre Libertad Religiosa*, México, Secretaría de Gobernación, 2003, p. 7.

³⁰ Con la excepción del Partido Popular Socialista, todos los demás partidos votaron a favor. En el Congreso, la votación nominal fue de 460 votos a favor y 22 en contra. En el Senado el proyecto se aprobó por 57 votos a favor. Véase *LV Legislatura, crónicas de las reformas*, cit., nota 27.

ciones. Con esta nueva redacción que con anterioridad utilizaba en singular el término “Iglesia”, en referencia a la Iglesia católica, se quiere significar que dicha separación entre el Estado y las Iglesias es un principio “histórico”, por cuanto ya existía antes de la actual reforma y, sobre todo, como se explicitó en los debates en el Congreso, porque se considera el principio sustentador y fundante del Estado mexicano. Principio que se plasmó primero de forma implícita en la Constitución de 1857, luego en las Leyes de Reforma y, finalmente, en la incorporación de dichas leyes al texto constitucional en 1873, bajo la siguiente fórmula: “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna”.³¹

El contexto histórico de mediados del siglo XIX impuso el sistema de separación Estado-Iglesias con reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia católica, característico de los regímenes liberales decimonónicos, apoyados en la legislación reformista. El pensamiento liberal se guió por la necesidad de acotar el poder económico y político de la Iglesia con el objetivo de consolidar el poder del Estado: ningún poder superior, ni al interior, ni al exterior. La fórmula que mejor respondió entonces al objetivo perseguido fue la separación tajante del Estado y de la Iglesia católica.

Años después, cuando los legisladores del Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917) presentaron un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, expresaron un claro anticlericalismo que se plasmó en la supremacía del Estado sobre las Iglesias y la subordinación de éstas al primero: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de cultos religiosos y disciplina externa. La intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”.³² La Comisión de Constitución de 1916-1917, al establecer marca-

³¹ Artículo 1o. de la Ley de 25 de septiembre de 1873.

³² Artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917.

damente la supremacía del poder civil sobre las entidades religiosas eliminó del ordenamiento jurídico mexicano el principio de independencia estatal frente a la Iglesia, entendiendo que bajo dicho principio se reconocía la personalidad jurídica de la Iglesia, lo cual ya no tenía razón de ser. En consecuencia, el artículo 130 de la Constitución de 1917 consignó expresamente: “La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias”. De este modo se evitó el peligro de esa personalidad moral, que no eliminada por las Leyes de Reforma, pudiera seguir significando un obstáculo para el funcionamiento de las instituciones.

La última reforma constitucional de enero de 1992 actualiza el principio de separación del Estado y las Iglesias en un doble sentido. Desde el punto de vista político este principio se identifica con el principio de laicidad estatal y con un sistema político-religioso de separación Estado-Iglesias con auténtica libertad religiosa. Mientras que desde el punto de vista jurídico, la separación se opone al monismo jurídico, evitando la identificación o fusión de ordenamientos, órganos y estructuras. El Estado y las Iglesias mantienen su propia esfera de competencia y su propia organización y funcionamiento.

Respecto a la libertad de creencias establecida en el artículo 24, la iniciativa de reforma constitucional presentada por los legisladores priistas conserva en su integridad la redacción que tenía este párrafo: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la Ley”.³³ Y, como garantía de la citada libertad, señala a continuación la incompetencia del Congreso Federal para crear normas que establezcan o prohíban religión alguna.

³³ Este último párrafo añadido se encontraba en el artículo 130 y fue cambiado de ubicación por considerarlo más adecuado en el capítulo de las garantías individuales, concretamente en el artículo 24, que es el que consagra la garantía de la libertad de creencias.

A continuación, la cuestión de la laicidad del Estado fue defendida por los legisladores del PRI en los siguientes términos: “el carácter laico del Estado es incompatible no sólo con la preferencia por una Iglesia o por algún tipo de creencia religiosa, sino también es neutro con respecto a tener o no confesión o creencia alguna, razón por la que no forma parte del programa estatal promover creencias o filiaciones a Iglesia alguna”.³⁴

A juicio de los reformadores, el Estado mexicano, en la medida que garantiza a todas y cada una de las confesiones libertad de religión y libertad de culto, sin establecer con ninguna de ellas un sistema de privilegios ni un sistema de control, no tutela sólo la autonomía del poder civil respecto del poder religioso, sino que tutela por igual la autonomía de las asociaciones religiosas respecto del poder temporal, el cual no puede, bajo ninguna circunstancia, imponer a los ciudadanos confesionalidad alguna.

En consecuencia, las confesiones religiosas, mayoritarias o minoritarias, encuentran precisamente en el Estado laico la única garantía para el ejercicio de su libertad religiosa. Un Estado secular y laico con plena neutralidad en materia religiosa es el único garante de la libertad individual de creencias.

Otro de los principios inspiradores de las reformas constitucionales, el más decisivo en opinión de algunos analistas,³⁵ fue el de la igualdad de las asociaciones religiosas.

Conviene recordar que el Constituyente de 1916-1917, ante la insuficiencia de la fórmula de separación adoptada por las Leyes de Reforma, procedió a negar la personalidad jurídica a las Iglesias y agrupaciones religiosas, eliminándolas del espacio público y ubicándolas en el ámbito estrictamente individual. Ello no fue

³⁴ Véase “Iniciativa de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional para reformar los artículos 30., 50., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 10 de diciembre de 1991”, *LV Legislatura, crónicas de las reformas, cit.*, nota 27.

³⁵ Soberanes, J. L., “Reflexiones sobre la reforma del artículo 130 constitucional”, en Pérez Nieto, L. (comp.), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, 1999.

óbice para que la Iglesia católica continuara demandando a lo largo de los 75 años que median entre 1917 y la reforma constitucional de 1992 el reconocimiento de su orden jurídico, preexistente a la propia personalidad del Estado mexicano.

La respuesta del Estado mexicano a la exigencia de reconocimiento por parte de la Iglesia católica fue eludir, precisamente, este problema con todo lo que ello implicaba y otorgar personalidad jurídica a las Iglesias y agrupaciones religiosas registradas como “asociaciones religiosas”. Hasta la reforma constitucional de 1992, tanto las Iglesias como las agrupaciones religiosas constituían entidades de carácter sociológico sin trascendencia formal en el campo del ordenamiento jurídico estatal. Las distintas iniciativas de reformas constitucionales presentadas por el PAN, el PRD y el PRI disentían respecto a si lo correcto era “reconocer” u “otorgar” personalidad a aquéllas.³⁶

Finalmente quedó claro que el Estado mexicano reconoce la existencia de las Iglesias y agrupaciones religiosas como entidades de carácter sociológico; si bien, requieren constituirse como asociaciones religiosas, para ser titulares de derechos y obligaciones, y así obtener personalidad jurídica. Personalidad que el Estado otorga, en tanto le compete proteger y garantizar el fin religioso que aquéllas sustentan, por entender que revisten un interés social.

Esta fórmula consagró el doble principio de igualdad ante la ley y respeto a las peculiaridades de las confesiones religiosas, cerrando el paso a los privilegios y posibles discriminaciones que la vía del reconocimiento aportaba:

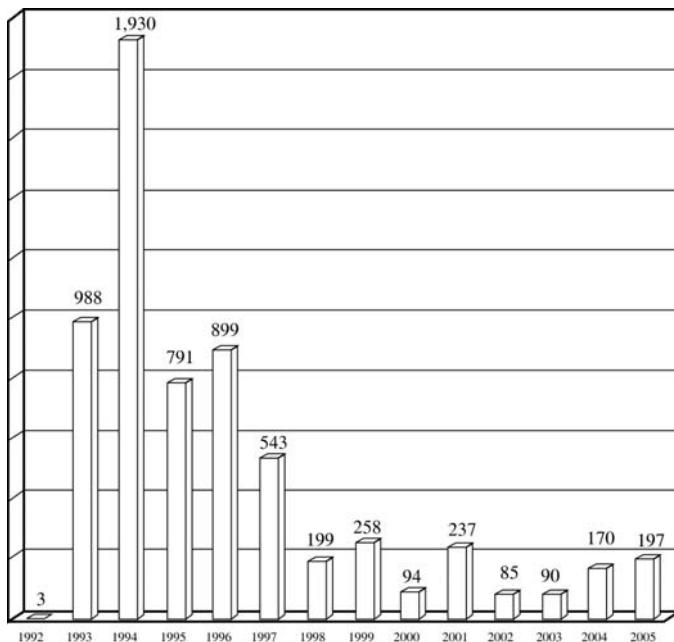
La Ley o el Estado no reconoce o desconoce... a las Iglesias y demás agrupaciones religiosas como tales... sino que simple y sencillamente dispone que si quieren tener personalidad jurídica en el ordenamiento mexicano se tendrán que registrar como esa nueva figura que son las asociaciones religiosas. No es que tengan la

³⁶ González Fernández, José Antonio *et al.*, *Derecho eclesiástico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 139 y ss.

obligación de hacerlo o que de no hacerlo incurran en falta o delito, sino que, repetimos, si quieren que el Estado mexicano les otorgue personalidad jurídica y tengan los beneficios que establece la ley reglamentaria, se tendrán que inscribir en el registro constituido para los efectos de esa personalidad jurídica específica.³⁷

En consecuencia, y conforme al derecho mexicano, todas las asociaciones religiosas habrán pasado por los mismos trámites para constituirse, habrán cumplido con los mismos requisitos y nunca tendrán una antigüedad anterior a 1992.

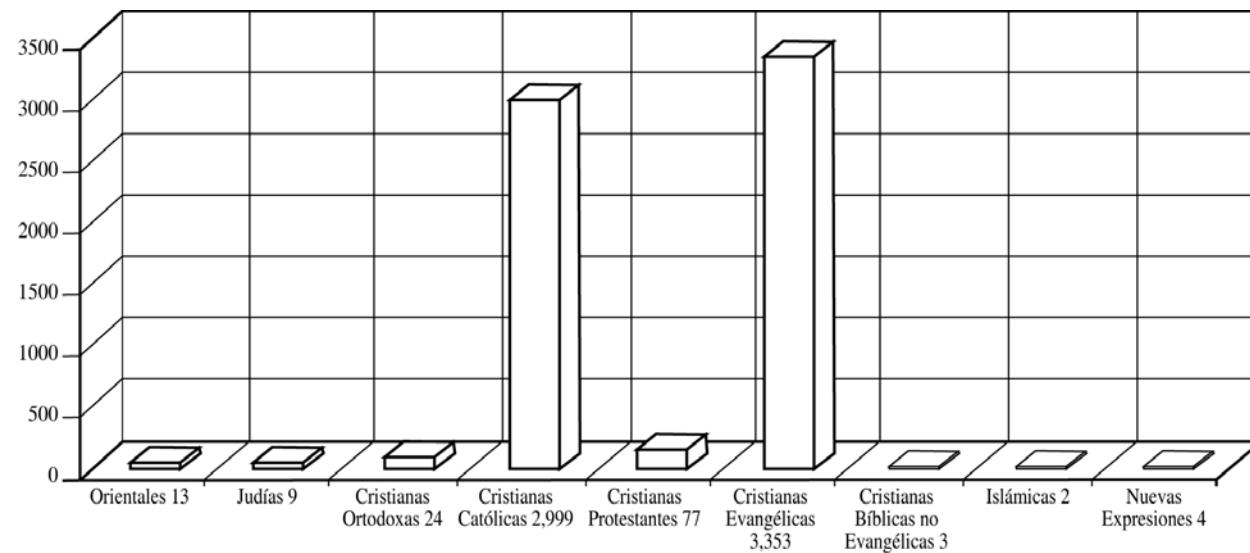
REGISTROS CONSTITUTIVOS ENTREGADOS POR AÑO



FUENTE: Dirección General de Asociaciones Religiosas. Total: 6,484 (actualizado al 15 de febrero de 2006).

³⁷ Soberanes, J. L., “La nueva ley reglamentaria”, *Derecho eclesiástico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1992.

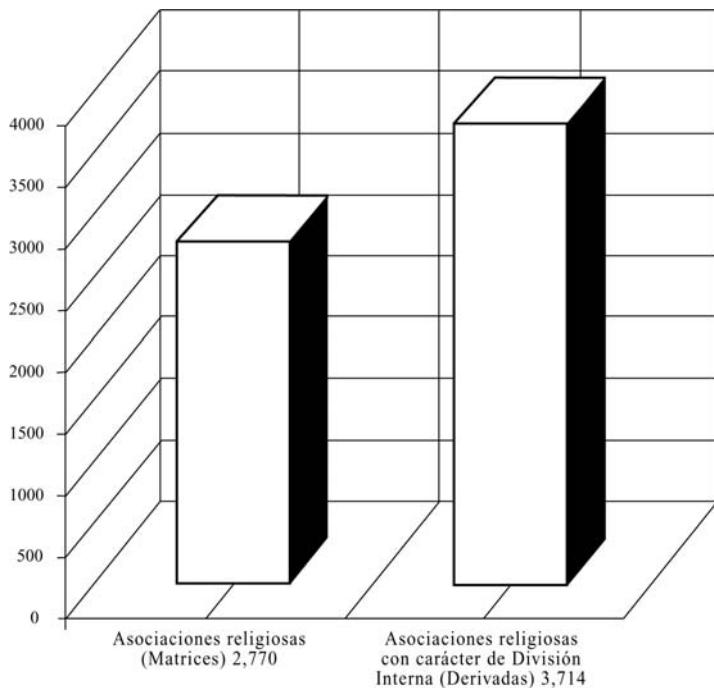
GRÁFICA DEL CATÁLOGO DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS



FUENTE: Dirección General de Asociaciones Religiosas. Total: 6,484 (actualizado al 15 de febrero de 2006).

Desde la perspectiva jurídica no existe diferencia alguna entre ellas, ni por doctrina, ni por número de fieles, ni tampoco por estructura o número de ministros. En línea con estos objetivos de la reforma, se le dio una nueva redacción al artículo 130 constitucional: “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”.³⁸

REGISTROS CONSTITUTIVOS ENTREGADOS POR AÑO



FUENTE: Dirección General de Asociaciones Religiosas. Total: 6,484 (actualizado al 15 de febrero de 2006).

³⁸ Véase “Anexo documental”.

El Estado mexicano hizo pues *tabula rasa* de situaciones previas al registro constitutivo de una asociación religiosa y otorgó exactamente las mismas facilidades y oportunidades a todos los interesados que desearan constituirse como persona colectiva.

Seis meses más tarde, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público regulaba en su artículo 7o. los requisitos que debían acreditar los solicitantes del registro.³⁹

El otorgamiento de personalidad jurídica a las asociaciones religiosas posibilitó que éstas gozaran de autonomía organizativa. Es decir, las dotó de competencia autónoma para sus actos internos. En adelante, las reglas que adoptasen, sus procesos de creación, sus sanciones, sus procedimientos, su grado de centralización o descentralización, no incumbirían a ningún órgano del Estado.

Con base en ello, el artículo 130 constitucional estableció con toda claridad la incompetencia de las autoridades civiles para intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas y remitió a la Ley Reglamentaria la consignación de los requisitos de su funcionamiento e inscripción en el registro: “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”.⁴⁰

39 En la Cámara de Diputados se presentaron cuatro propuestas: la Iniciativa de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (PRI), la Iniciativa de Ley de Libertades y Asociaciones Religiosas (PAN), la Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 130 Constitucional (PRD) y la Iniciativa de Ley Federal de Cultos (PARM). La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales acordó tomaron como referencia la iniciativa priista y complementarla con las aportaciones de las otras en la elaboración del dictamen correspondiente. El dictamen fue aprobado por la Comisión el 7 de julio de 1992 y la Asamblea, a su vez, lo aprobó en la general con 364 votos a favor, 36 en contra y dos abstenciones. Sobre el dictamen, véase “Las relaciones entre las Iglesias y el Estado mexicano”, en González Fernández, J. A., *Derecho eclesiástico mexicano...*, cit., nota 36.

40 Véase artículo 6o. a 10 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en “Anexo documental”.

La reforma introdujo, además, una nueva sensibilidad respecto al tratamiento de los ministros de culto. La Constitución de 1917 promulgó una de las disposiciones que más fricciones ocasionaron entre la Iglesia católica y el Estado. Me refiero a la facultad que transfirió a las legislaturas locales sobre la determinación del número de ministros de culto necesarios en cada uno de los estados.

En virtud del principio de autonomía de las asociaciones religiosas, éstas tienen hoy plena libertad de evaluar las necesidades espirituales de la población, así como también para determinar sus estrategias de expansión y proselitismo, por tanto, es competencia de su régimen interno el determinar tanto el número como la ubicación de los ministros de culto.

Las reformas de enero de 1992 eliminaron las limitaciones que pendían sobre los mexicanos por naturalización y sobre los extranjeros para ejercer el ministerio de algún culto. En adelante, tanto nacionales como extranjeros podrán ejercer el ministerio de cualquier culto, aunque tratándose de estos últimos, deberán cumplir con las regulaciones migratorias relativas a su internación y permanencia en el país, a fin de desarrollar sus actividades religiosas sin restricción alguna distinta de su condición de extranjeros.

Los ministros de culto recuperaron el derecho al sufragio en todos los comicios; es decir, a votar y a ser votados por y para cargos de elección popular. Si bien, la Ley limitó el derecho al voto pasivo de los ministros de culto aplicándoles las mismas incompatibilidades que a otros cargos públicos: “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 cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que respecta a los demás cargos, bastarán seis meses”.⁴¹

⁴¹ Artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 1992; y varios autores, *Foro Ibe-*

Excluir del voto pasivo a los ministros de culto ha sido interpretado en algunos círculos como una limitación al régimen de las libertades religiosas. Límite que desde la perspectiva del legislador no atañe a la libertad religiosa, que es una libertad individual, sino a las libertades políticas y a la regulación de los procesos electorales en los que se trata de proteger la influencia que pudieran ejercer los ministros de culto en caso de elección popular, ya sea para beneficio de ellos mismos o para terceros. En consecuencia, éstos tampoco pueden asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato o partido político alguno.

**SUBSECRETARÍA DE POBLACIÓN, MIGRACIÓN
Y ASUNTOS RELIGIOSOS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS**

Oriental: 87 ministros de culto

<i>Clasificación por credo religioso</i>	<i>Número de ministros de culto</i>
Hinduista	3
Budista	54
Krihsna	30

Judía: 9 ministros de culto

<i>Clasificación por credo religioso</i>	<i>Número de ministros de culto</i>
Judía	9

Cristiana: 55,627 ministros de culto

<i>Clasificación por credo religioso</i>	<i>Número de ministros de culto</i>
Ortodoxo patriarcado	21
Ortodoxo tradicionalista	94
Católico, apostólico, romano CEM	154
Católico, apostólico, romano arquidiócesis	7,102
Católico, apostólico, romano diócesis	7,650
Católico, apostólico, romano prelatura	199
Católico, apostólico, romano eparquía	3
Católico, apostólico, romano congregación	3,536
Protestante luterano	54
Protestante anglicano	75
Protestante presbiteriano nacional	684
Protestante presbiteriano independiente	178
Evangélica metodista	170
Evangélica bautista nacional	1,251
Evangélica bautista anabautista	36
Evangélica bautista menonita	38
Evangélica bautista independiente	1,431
Evangélica ejército de salvación	12
Evangélica pentecostés pentecostal	19,885
Evangélica pentecostés neopentecostés	5,649
Evangélica pentecostés interdenomina	107

<i>Clasificación por credo religioso</i>	<i>Número de ministros de culto</i>
Evangélica adventista séptimo día	804
Evangélica adventista israelita	514
Evangélica iglesia del dios vivo la luz	422
Evangélica espiritualista	1,149
Evangélica científica cristiana	9
Cristiana bíblica no evangélica IJSUDM	428
Cristiana bíblica de los testigos de Jehová	3,972

Islámica: 25 ministros de culto

<i>Clasificación por credo religioso</i>	<i>Número de ministros de culto</i>
Islámica	25

Nuevas expresiones: 19 ministros de culto

<i>Clasificación por credo religioso</i>	<i>Número de ministros de culto</i>
Nuevas expresiones	25

Un balance objetivo y ponderado del nuevo marco jurídico en materia religiosa evidencia la capacidad del Estado mexicano para incorporar a su derecho positivo cuestiones fundamentales en un Estado de derecho. En primer lugar, el reconocimiento de derechos y libertades en el ámbito religioso que habían permanecido restringidos desde 1917. En segundo lugar, la apertura de canales de interlocución con las Iglesias y agrupaciones religiosas, mediante la innovación de la figura de la asociación religiosa, que conlleva el reconocimiento de su personalidad jurídica e igualdad ante la ley. Y, por último, la configuración normativa del derecho fundamental de libertad religiosa.

II. LAS REFORMAS DE 1992 Y SU IMPACTO EN EL RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS

Uno de los cambios más trascendentales propiciados por la reforma constitucional, y que dio entrada en el ordenamiento jurídico a la figura de las “asociaciones religiosas”, es la posibilidad de que dichas asociaciones tengan un patrimonio propio, integrado por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren.

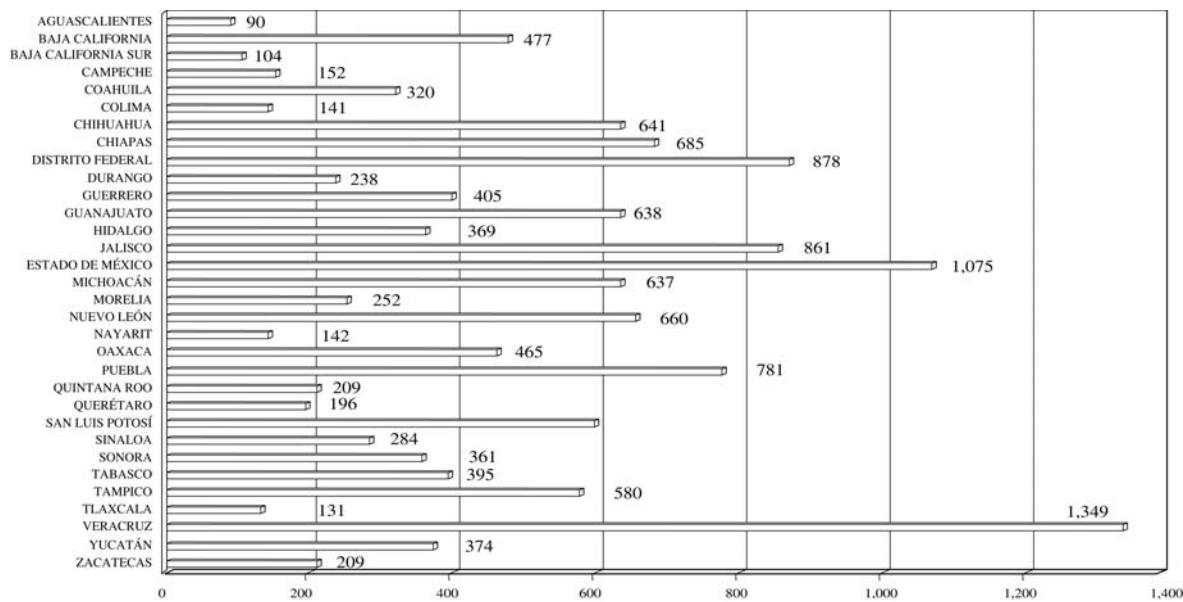
La reforma constitucional y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público han dado un giro de 180° a la política nacionalizadora de bienes de origen religioso e inauguran una nueva fórmula de adquisición de patrimonio para las llamadas asociaciones religiosas. A partir de la entrada en vigor de la citada Ley (16 de julio de 1992) las asociaciones religiosas obtienen capacidad para adquirir bienes y “se derogan las disposiciones de la Ley de Nacionalización de Bienes, de 31 de diciembre de 1940, así como las contenidas en otros ordenamientos, cuando aquéllas y éstas se opongan a la presente ley”.⁴²

Luego de 140 años de no reconocimiento de las Iglesias y de nacionalización de sus bienes, los legisladores priistas retomando el espíritu de las Leyes de Reforma que permitían a la Iglesia poseer, exclusivamente, los bienes destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución han establecido un nuevo paradigma: “Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer u administrar, exclusivamente, los bienes que sean «indispensables» para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria”.⁴³

⁴² Artículos 3o. y 4o. transitorios de la Ley de Asociaciones y Culto Público, “Anexo documental”. Continúan en vigor aquellas disposiciones de la Ley de Nacionalización de Bienes para solventar los juicios y procedimientos de nacionalización pendientes al tiempo de la entrada en vigor de la Ley de referencia.

⁴³ Véase artículo 27 reformado, fracción II, en “Anexo documental”.

**INMUEBLES DICTAMINADOS COMO SUSCEPTIBLES DE INCORPORARSE AL PATRIMONIO DE LAS ASOCIACIONES
RELIGIOSAS EN LAS DIFERENTES ENTIDADES DE LA REPÚBLICA MEXICANA**



FUENTE: Dirección General de Asociaciones Religiosas.

Esta nueva actitud del Estado mexicano resulta coherente con el derecho de libertad de religión y creencia tutelado por el ordenamiento jurídico y con el proceso de modernización del sistema de relaciones con las Iglesias que la reforma constitucional ha facilitado. Proceso en el que la adquisición de bienes por parte de las Iglesias deja de contemplarse como un factor de riesgo.

Conviene explicitar la naturaleza *sui géneris* de las asociaciones religiosas, como figura jurídica de nueva creación, antes de matizar el paradigma de adquisición y uso de bienes de propiedad de la nación que protagonizan.

Nos hallamos ante corporaciones que reúnen aspectos tanto de las Iglesias y agrupaciones religiosas, con las que comparte su naturaleza religiosa, como de las entidades de interés público, con las que comparte su naturaleza pública. Los fines de las Iglesias y agrupaciones religiosas son de naturaleza religiosa y, por tanto, no preponderantemente económica, ni lucrativa, puesto que la actividad que realizan no es de carácter mercantil o comercial. Si bien, en función de la personalidad jurídica que se les otorga, si cumplen los requisitos establecidos por la ley, comparten fines de interés público. Es decir, el Estado coopera con las Iglesias a fin de garantizar el fin religioso que persigue y que comporta, además, un interés general de la sociedad.

Si lo que distingue a las asociaciones religiosas de otro tipo de asociaciones y corporaciones es su finalidad religiosa, quizá convenga preguntarse qué se entiende por “fin religioso”.

En la iniciativa de reformas constitucionales presentada por los diputados del Partido Revolucionario Institucional, el 10 de diciembre de 1991, se vincula con los fines espirituales las restricciones impuestas a las asociaciones religiosas para adquirir bienes:

La personalidad jurídica les otorgaría capacidad de propiedad y patrimonio propio a las asociaciones religiosas, figura jurídica que crearía la Constitución para dar personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, sujeto ello al régimen fiscal. Por eso, se estima necesario modificar la fracción II del artículo

27 constitucional para que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto y dejar a la ley reglamentaria establecer las restricciones para evitar acciones de acaparamiento, o la distracción de sus objetivos. Esta limitación sería acorde con la finalidad de las iglesias, las cuales no tienen un objetivo económico o lucrativo. La sociedad mexicana tiene claridad en la percepción de los fines espirituales que persiguen las Iglesias y con la misma claridad entiende que tales fines no están asociados a los de orden material o los de cualquier forma de concentración patrimonial.⁴⁴

La legislación mexicana no expresa un concepto preciso de fin religioso, pero alude a él indirectamente cuando, como he mencionado, establece que las asociaciones religiosas podrán adquirir, poseer o administrar los “bienes indispensables a su objeto”.

La dificultad que tiene el Estado para definir los fines religiosos de las entidades religiosas deriva no sólo del principio de separación Iglesia-Estado, sino también de su incompetencia en esta materia. Estamos en presencia de lo que se denomina un concepto jurídico indeterminado que la administración necesita precisar para cumplir con la deseable seguridad jurídica con la que cada asociación debe contar a efectos de evitar el fraude de ley.

En el caso de la legislación española, la dificultad se acrecienta en la medida en que la “expresión de los fines religiosos” es un requisito imprescindible, de carácter sustantivo, para todas aquellas entidades mayores (Iglesias, asociaciones o comunidades) y menores (especialmente asociaciones y fundaciones) que deseen acceder al Registro de Entidades Religiosas.⁴⁵

⁴⁴ LV Legislatura, *crónicas de las reformas a los artículos...*, cit., nota 27.

⁴⁵ El Registro de Entidades Religiosas español fue creado de conformidad con lo establecido en el artículo 5o. de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa y radica en el Ministerio de Justicia, integrado en la Dirección General de Asuntos Religiosos. Véase artículo 5o. de la Ley citada y artículo 3o. del Real Decreto 142/1981, del 9 de enero, sobre Organización y Funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas, en Nieto, S., *op. cit.*, nota 13.

La experiencia obtenida durante los años que tuve a mi cargo la Subdirección General de Libertad Religiosa, en el Ministerio de Justicia español, me permitieron conocer de cerca los continuos problemas que el requisito de “fines religiosos” originaba a la hora de realizar la calificación registral.

El concepto de fin adolece, *per se*, de una fuerte carga de subjetividad que dificulta una calificación objetiva del mismo. La doctrina eclesiástica ha puesto de manifiesto que los criterios a tomar en consideración para describir el fin religioso deben guardar congruencia lógica con las actividades previstas para desarrollarlos y no limitar los fines religiosos exclusivamente al hecho religioso con los elementos que lo caracterizan; es decir, acto de fe, cuerpo doctrinal, culto y comportamiento moral.⁴⁶

Fines no estrictamente religiosos, pero que tienen que ver con la actividad religiosa que desempeñan de manera subordinada o derivada de las entidades religiosas, son los que se relacionan con la asistencia y beneficencia, la enseñanza, la educación, la ayuda social en hospitales, orfelinatos, asilos, etcétera.

En esta línea se ha definido el proyecto de ley italiano de libertad religiosa, en el que se habla de las confesiones religiosas dotadas de personalidad jurídica o de sus entes exponenciales con fines de religión, creencias o culto, y asimismo de las actividades dirigidas a tales fines.⁴⁷

La cuestión de la indefinición del concepto de “fin religioso” a efectos de su consideración como requisito básico para la inscripción registral continúa siendo uno de los temas más controvertidos en el campo del derecho eclesiástico y en relación con la interpretación de tales fines seguidos por la administración pública y los tribunales de Justicia en España.

⁴⁶ Mantecón, J., “Confesiones religiosas y registro”, *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Madrid, Ministerio de Justicia-Secretaría General Técnica, 1999, pp. 79-113.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 99 y 100.

Resulta interesante observar que la legislación mexicana aponta soluciones novedosas a esta cuestión de manera indirecta. El artículo 7o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece que para obtener el registro constitutivo de una asociación religiosa, ésta debe “aportar bienes suficientes para cumplir con su objeto”.

Este precepto legal se encuentra directamente relacionado con el fin religioso de la Iglesia o agrupación religiosa y con el patrimonio con el que como persona jurídica colectiva habrá de contar. Para ello la Ley de referencia ha establecido en el artículo 7o. transitorio la necesidad de que los solicitantes del registro presenten una declaración de los bienes inmuebles que pretendan aportar para integrar su patrimonio inicial como asociaciones religiosas.

Ante tal declaración, corresponde a la Secretaría de Gobernación emitir, dentro de un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha del registro constitutivo de una asociación religiosa, “declaratoria general de procedencia”, si se cumplen los supuestos previstos por la ley.

Hasta aquí, los preceptos establecidos no han sido motivo de controversia. Si bien, la controversia ha surgido con motivo de la calificación de “indispensable” que el citado artículo otorga a los bienes inmuebles que por cualquier título pretendan adquirir las asociaciones religiosas. La Secretaría de Gobernación es, también en este caso, el órgano responsable de resolver, de manera discrecional, sobre el carácter de indispensable de los bienes inmuebles susceptibles de ser transmitidos a las asociaciones religiosas, antes de emitir declaratoria de procedencia: “Todo bien inmueble que las asociaciones religiosas deseen adquirir con posterioridad al registro constitutivo, requerirá la declaratoria de procedencia que establece el artículo 17 de este ordenamiento”.⁴⁸

¿Suficiencia patrimonial o patrimonio suficiente? Éste es en definitiva el interrogante que la Ley de Asociaciones deja abierto

48 Véase artículo 7o. transitorio de la Ley de Asociaciones Religiosas, en “Anexo documental”.

a una deseable interpretación armónica.⁴⁹ El análisis de los dictámenes de las comisiones que elaboraron los sucesivos borradores de la Ley no arroja mucha luz sobre cuál de los dos conceptos, lo suficiente o lo indispensable, debe prevalecer. No obstante, ambas expresiones parecen reflejar que lo que primó en la mente del legislador fue tratar de concertar una fórmula que limitara la acumulación de bienes —principalmente inmuebles— por parte de la Iglesia católica. Fórmula que permite apreciar el impacto que la experiencia histórica de amortización de bienes sigue ejerciendo en la cultura jurídica mexicana.

La insistencia del legislador en precisar los supuestos de nueva adquisición de bienes,⁵⁰ sobre cuyo carácter “indispensable” debe resolver la Secretaría de Gobernación en un plazo máximo de 45 días y el régimen de sanciones previsto en la ley cuando la asociación religiosa cuente con un patrimonio que excede el indispensable al fin de la misma,⁵¹ invita a reflexionar sobre las causas y estrategias que la administración pública arbitró, desde mediados del siglo XIX, para nacionalizar y más tarde regularizar un conjunto importante de inmuebles pertenecientes a la Iglesia católica.

El itinerario histórico que se presenta en la tercera parte de este estudio ofrece una serie de claves que facilitan la comprensión del porqué el régimen patrimonial de las asociaciones religiosas está en el ordenamiento jurídico vigente bajo la dependencia del Ejecutivo.

Llama la atención, por otra parte, la nómina de derechos que adquieren las asociaciones religiosas conforme a la ley de refe-

⁴⁹ Véase Aguilar Álvarez, H., “El régimen patrimonial de las asociaciones religiosas”, en Molina Melía, A. (coord.), *Las libertades religiosas*, México, Universidad Pontificia de México, 1997.

⁵⁰ Véase artículo 17, fracción I a IV de la Ley de Asociaciones Religiosas, en “Anexo documental”.

⁵¹ Véase artículo 32, de la Ley de Asociaciones Religiosas, en “Anexo documental”.

rencia y, en particular, el derecho a participación en instituciones de carácter asistencial, educativo o de salud.

Las asociaciones religiosas podrán participar por sí o asociadas con personas jurídicas individuales o colectivas en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y se sujeten a la ley.⁵²

De donde se deriva que los objetivos de las asociaciones religiosas también se orientan hacia actividades de ayuda a los necesitados, transmisión de la cultura y auxilio a los enfermos.

Cabe preguntarse si los derechos que otorga la ley a las asociaciones religiosas no exigen un marco patrimonial más flexible a la hora de determinar si los bienes que solicitan adquirir son indispensables para cumplir su objeto.

Si consideramos que la asociación religiosa, en el desarrollo de su vida jurídica, no es una entidad estática, sino dinámica y en permanente transformación, con posibilidad de extender su campo de acción a diversos ámbitos y generar nuevas entidades menores con necesidades no previstas originalmente en su patrimonio original, parece aconsejable que el criterio de suficiencia patrimonial prevalezca y se adapte a la evolución de las mismas.

Una última reflexión respecto a esta cuestión tiene que ver con el carácter excluyente de los criterios que utiliza el legislador para determinar el patrimonio de las asociaciones religiosas; pues la ley sólo contempla los bienes y derechos (el activo), pero no las obligaciones (el patrimonio pasivo). Y, por tanto, podría juzgarse como *no indispensable* un patrimonio que podría parecer cuantioso pero que apenas basta para garantizar el cumplimiento de las deudas y obligaciones pendientes de pago.

La diversidad religiosa que existe hoy día en México, a pesar de que en el país predomina la religión católica, el volumen y dinámica de crecimiento de algunos grupos religiosos, que han ob-

⁵² Véase artículo 9o. de la Ley de Asociaciones Religiosas, citado en “Anexo documental”.

tenido el registro constitutivo, nos invitan a pensar que la posible fuerza de las asociaciones religiosas no está en su acumulación de bienes inmuebles, sino en su influencia sobre un número cada vez mayor de fieles que puede convertirse en un distrito electoral importante y movilizar a cientos de comunidades y grupos religiosos en una causa común.

Por último, resulta oportuno referirse a la situación de los templos que, por obra del Constituyente de Querétaro, fueron nacionalizados en 1917 y a los que la reforma constitucional de 1992 mantiene en la misma situación jurídica.

Si tenemos en cuenta que el “derecho de uso” es la figura jurídica que permite clarificar cuál es el vínculo que guardan ciertos bienes nacionales con el culto público, veremos que la Ley de Asociaciones Religiosas lo vuelve a utilizar en el siguiente supuesto:

Los bienes inmuebles propiedad de la nación que actualmente son usados para fines religiosos por las Iglesias y demás agrupaciones religiosas, continuarán destinados a dichos fines, siempre y cuando las mencionadas Iglesias y agrupaciones soliciten y obtengan en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor de dicha ley, su correspondiente registro como asociaciones religiosas.⁵³

Interesa clarificar varias cuestiones en relación con estos bienes; en particular, la naturaleza del vínculo jurídico entre la nación y la asociación religiosa, antes de precisar qué derechos y obligaciones contraen las asociaciones religiosas como usuarias en exclusiva de los bienes propiedad de la nación que se hallan destinados para fines religiosos antes del 29 de enero de 1992.⁵⁴

⁵³ Artículo 60. transitorio de la Ley de Asociaciones Religiosas, citado en “Anexo documental”.

⁵⁴ Artículo 90., fracción VI, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, y artículo 21, Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de noviembre de 2003.

El derecho real por excelencia, la propiedad, le corresponde a la nación. La regulación de los bienes propiedad de la nación se establece en la Ley General de Bienes Nacionales, cuyo artículo 2o., fracción II, define lo que se entiende por bienes de dominio público: los destinados a un servicio público, que son de uso común, entre los que se encuentran los templos. A continuación específica que los templos que tengan el carácter de monumentos artísticos o históricos son considerados igualmente bienes propiedad de la nación lo mismo que los muebles contenidos en ellos.

Conforme al precepto constitucional (artículo 17 transitorio) el gobierno federal autoriza el uso de dichos templos a las asociaciones religiosas que estén en condiciones de acreditar, ante la Secretaría de Gobernación, su utilización para fines religiosos antes de la reforma constitucional de enero de 1992.

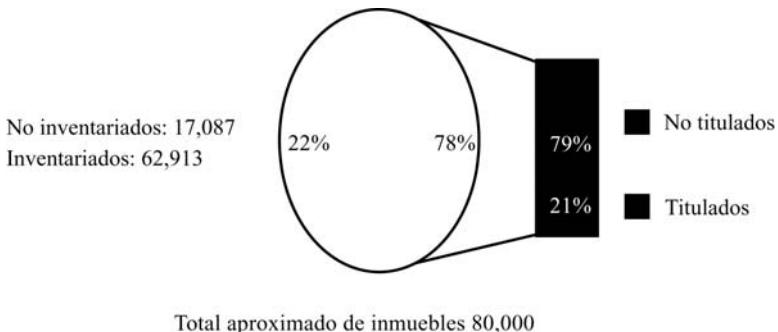
¿Cuál es el derecho que tienen las asociaciones religiosas y el título bajo el cual lo utilizan los templos? Desde el punto de vista del derecho administrativo, los bienes propiedad de la nación tienen un estatuto específico: no son susceptibles de enajenación o transmisión, son inembargables e imprescriptibles. Si bien, las asociaciones religiosas detentan el uso, administración y custodia como posesión derivada o delegada por la autoridad competente.

Los problemas que se derivan de esta posesión delegada son múltiples y su solución requiere el desarrollo de estrategias renovadas de concertación y coordinación, entre el gobierno federal y las asociaciones religiosas. Estas últimas son, conforme a la ley del ramo, responsables de la conservación y preservación de los templos.

En materia de templos propiedad de la nación, la normativa ha marcado una sutil diferencia entre los que son considerados “bienes artísticos o históricos” y los que no lo son. Respecto a los primeros, la Ley de Asociaciones impone a las asociaciones religiosas designar a los representantes responsables de los templos y de los bienes ante la Secretaría de Desarrollo Social y Vivien-

da, y ante el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes para la debida conservación y preservación de aquéllos.⁵⁵

CONTROL DEL GOBIERNO FEDERAL SOBRE LOS BIENES
NACIONALES DE ORIGEN RELIGIOSO
Inventario General de la Nación



FUENTE: Registro Público de la Propiedad Federal.

¿Cuál es el número de templos y bienes sobre los que tienen responsabilidad las asociaciones religiosas? De acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública se estima que las asociaciones religiosas tienen en uso 80,846 inmuebles propiedad de la Nación; de los cuales tienen inventaria-

⁵⁵ Las últimas reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública General han transferido toda la materia relativa al patrimonio federal de la Secretaría citada a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y su operatividad se realiza a través de un órgano descentrado que es la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin).

dos el 78% y titulados el 21%, a través de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Ante esta situación, la Dirección General de Asuntos Religiosos, órgano al que le corresponde la aplicación de las disposiciones en materia de asociaciones religiosas, ha solicitado la colaboración de éstas a fin de elaborar un inventario o levantamiento de templos propiedad de la nación.⁵⁶

Sin duda, las autoridades encargadas del extraordinario patrimonio histórico, artístico y monumental de México tienen que afrontar un reto considerable, si tenemos en cuenta, por una parte, las dificultades que se derivan de una práctica administrativa secular, lenta y centralizada y, por otra, la falta de recursos y operatividad de muchas de las asociaciones religiosas que ejercen el derecho a uso de los templos. Baste a modo de ejemplo la situación de la Arquidiócesis Primada de México, que cuenta en la actualidad con más de 1000 templos propiedad de la nación y no tiene elementos materiales suficientes para recabar la información solicitada por la Dirección General de Asuntos Religiosos.

La experiencia de España, tal y como mencionamos en el capítulo anterior, quizá pueda contribuir en la búsqueda de soluciones. Su política de transferencia en materia de patrimonio histórico-artístico a las Comunidades Autónomas ha posibilitado, por una parte, un mejor conocimiento de los problemas reales que autoridades eclesiásticas, diócesis y parroquias enfrentan a la hora de conservar y reparar tales bienes. Por otra parte, el desarrollo de la vía pacticia, es decir, de los acuerdos concertados entre las distintas Comunidades Autónomas, y las entidades eclesiásticas, ha permitido mejorar la participación de los representantes eclesiásticos en el cuidado y preservación de su rico patrimonio cultural.

⁵⁶ Entre las atribuciones concedidas a la Secretaría de Gobernación, la Ley de Asociaciones pone en sus manos cuatro registros: el de las asociaciones religiosas, el de sus bienes inmuebles, el de los bienes nacionales que tengan en uso las citadas asociaciones, y el de los ministros de culto.

Observamos que la normativa mexicana no ha excluido esta posible vía de actuación de su marco jurídico; por el contrario, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público ha previsto en su artículo 27 la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación pueda establecer “convenios de colaboración o coordinación con las autoridades estatales en las materias de esta Ley”.

De llevarse a cabo tal posibilidad, algunos de los problemas mencionados relativos a la elaboración de un inventario de templos propiedad de la nación o a una gestión corresponsable, más acorde con la norma, por parte de las asociaciones religiosas que detentan el uso de los templos, hallarían solución.