

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA RELIGIOSA DOS AÑOS DESPUÉS

Mariano PALACIOS ALCOCER

SUMARIO: I. *El significado y la importancia de la reforma.* II. *La reforma constitucional en materia religiosa.* III. *Logros, perspectivas y retos.*

## I. EL SIGNIFICADO Y LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA

Los principios constitucionales a lo largo de la historia de México han generado un poderoso caudal de fuerzas cuya acción ha venido integrando y transformando a la República; las reformas constitucionales en materia eclesiástica son el resultado de una larga y rica experiencia histórica de convivencia y tolerancia en la sociedad mexicana.

Es un hecho evidente —cualquiera que sea la opinión que nos merezca— que en la memoria histórica nacional existe un cierto dejo de amargura por la actividad extrarreligiosa y la fuerza política de la Iglesia católica en el inicio del México independiente. La indagación histórica y antropológica, junto con la investigación historiográfica, se han encargado de documentar su alto peso en la vida económica y política, que le significaban una indudable capacidad de oposición a la autoridad política del gobierno. Dicho en otros términos: funcionalmente la Iglesia católica era un poder político dentro de otro; un Estado dentro de otro. O, mejor dicho, su sola presencia era la prueba de que se vivía en una severa crisis estatal. Creo que este punto es importante; sin embargo, considero que vale la pena una aclaración: recurriendo a la teoría de Hans Kelsen, el orden estatal presupone un marco jurídico y autoridades cuya validez sea universal en el ámbito territorial de que se trate. Ésa, por supuesto, no es la situación que vivía México en el siglo XIX; los poderes civiles

estaban muy distantes de haberse consolidado como la autoridad política indiscutible en el orden estatal.

El emergente Estado mexicano de la época juarista requería para su configuración, expropiar a la Iglesia de la autoridad política que indiscutiblemente poseía, minándole, a la vez, su poderío económico. Así, el Estado nacional encuentra su momento de impulso definitivo en el enfrentamiento exitoso con el poder eclesial. Como lo diría Max Weber: “en el origen de todo Estado existe un largo proceso que culmina con la expropiación del poder a todos los grupos que compiten con la autoridad central del gobierno”. En el caso de Europa occidental, los expropiados del poder político fueron los señores feudales. En nuestro caso, se trató de la Iglesia católica.

Pero la secularización del poder político en México no sólo tuvo episodios difíciles en el siglo pasado, también los hubo durante el primer tercio del presente. La guerra cristera no fue sino el momento más álgido del enfrentamiento que venía reeditándose.

Producto de la difícil relación entre el poder eclesiástico y el estatal, cuajó un marco legislativo que se caracterizó por desconocer el estatuto de existencia de las asociaciones religiosas, no sólo de las católicas, proscriptiendo de esa manera sus derechos en el Estado.

Cualquiera que se pronunciara respecto de la específica situación jurídica de las Iglesias haciendo abstracción de las circunstancias histórico-políticas en que dicha situación había sido generada, tendría que reconocer que al Estado mexicano le hacía falta universalidad, puesto que en él se prescribía un trato discriminatorio, de excepción, frente a sectores específicos de la sociedad. Por supuesto, desde una perspectiva que pone de relieve los imperativos políticos del momento, el hecho era que ese trato discriminatorio significaba una cuestión de vida o muerte en relación con el salto decisivo del Estado mexicano hacia su consolidación definitiva.

El Estado tiene la obligación histórica de encauzar dentro del derecho las necesidades de cambio. Mediante la confluencia de nuevas ideas y valores se incorporan nuevas disposiciones normativas que producen nuevas dinámicas constitucionales.

No está por demás abundar la reflexión sobre el punto anterior; la modernización constitucional de los Estados ha implicado frecuentemente procesos de secularización del poder político. Lo

que en dichos procesos se ha generado es una delimitación clara y rotunda entre lo público y lo privado. Así, el acto político-estatal, modernizador por excelencia, ha sido la conversión de las asociaciones religiosas y de la administración del culto por ellas realizado en asunto que compete exclusivamente a la libertad individual. Es decir, no se eleva el asunto religioso a política de Estado, pero tampoco se proscriben los derechos de esas asociaciones.

Es usual que en los Estados modernos la relación política básica sea la que se establece entre la autoridad pública y el ciudadano, en tanto individuo con derechos jurídicos en el orden estatal. Al respecto, las diferencias de sexo, situación económica, raza o religión resultan públicamente irrelevantes. Para decirlo sintéticamente: en la democracia existen ciudadanos como sujetos iguales frente a la ley, premisa que no significa desconocer la existencia de diferencias concretas entre los individuos; diferencias atinentes a sus convicciones políticas, estéticas, y, por supuesto, religiosas. Por el contrario, es supuesto básico en la democracia el irremediable pluralismo en todas las esferas de la vida social; la renuncia explícita a la existencia de homogeneidades. Por lo anterior, el régimen democrático y no cualquier otro, ha sido y sigue siendo la mejor respuesta al principio de justicia e igualdad frente a un mundo de preferencias diversas.

Para fortalecer nuestro régimen de libertades, para lograr ampliarlo y lograr su mejor funcionamiento, es necesario que se contribuya a hacer más sólida la conciencia de todos los mexicanos en lo fundamental, que consiste en la subsistencia de México como nación independiente, y en afianzar un régimen en que puedan coexistir todos los modos de pensar.

Así pues, en el contexto de una experiencia histórica difícil y conflictiva como la que hoy vivimos y de nuestros esfuerzos para remontarla con dignidad, cabe situar las reformas constitucionales en materia religiosa. Reformas a las que les es reconocible un espíritu modernizador. Habrá quienes sigan opinado que se trata de una medida que pone en peligro la estabilidad política de la nación. Sin embargo, creo que eso es falso. Por un lado, el Estado mexicano ya está consolidado. Por el otro, hasta donde sabemos, las actuales asociaciones religiosas no pretenden competir con el poder del Estado, sino vivir plenamente dentro del marco jurídico instituido.

Procedamos entonces a describir las reformas.

## II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA RELIGIOSA

Los retos actuales que enfrenta México hacen que vigoricemos nuestro compromiso de respeto a la legalidad. La iniciativa parte de un diagnóstico preciso respecto de las condiciones del país, llegando a la conclusión de que:

La situación nacional es hoy diferente a la que caracterizó a experiencias pasadas. El Estado se moderniza estableciendo nuevos vínculos al exterior y modificando estructuras y prácticas con el apoyo definido de la mayoría de la población. La estabilidad política es el signo incontrovertible de México, desde hace más de 60 años. En nada debilita al Estado conceder personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas y las normas que las regulen [...] No debemos ignorar que la mayor parte de la comunidad internacional, más de 120 países, reconoce la existencia jurídica de las Iglesias, y que las libertades de creencias y de asociarse para manifestarlas son parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la misma organización signados por México.

La sociedad mexicana, más dinámica y cada vez más participativa, demanda y seguirá demandando cambios que permitan avanzar firmemente en un contexto de paz y estabilidad dentro de nuestro marco constitucional.

Lo anterior constituye la parte medular del diagnóstico que sirvió de base a la iniciativa de reformas constitucionales en materia religiosa. En lo concerniente al orden estrictamente técnico-jurídico, sus características principales pueden ser descritas del siguiente modo:

### 1. *Las dimensiones centrales de la reforma*

Sobre tres bases se finca la reforma jurídica religiosa en México:  
a) Separación Estado-Iglesias; b) Educación pública laica, y c) Libertad de creencias.

a) El actual artículo 130 constitucional inicia con una declaración: “El principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo”.

Dos objeciones, en sentidos distintos, se plantearon a esta redacción. La primera es de orden histórico; la segunda, de orden jurídico.

En el primer caso, la declaración del primer párrafo del artículo 130 —se adujo— daba lugar a suponer que la separación Estado-Iglesias la ponía en un plano de igualdad, cada cual con sus respectivos ámbitos de acción. Se alegó que debía declararse la supremacía del Estado sobre las Iglesias (lo que queda explícito en la segunda parte de ese mismo primer párrafo: “Las Iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la Ley”).

En el segundo caso, algunas razones de técnica jurídica fueron expresadas para alegar la obviedad de la declaración, por lo que en buena lógica jurídica resultaba ociosa. ¿Tiene caso declarar la separación del Estado y las Iglesias, habida cuenta de que no se hace lo mismo con otras instituciones sociales como sindicatos, ONG's, etcétera? Este mismo argumento cabría, en todo caso, para quienes proponían que se declarase la supremacía del Estado sobre las Iglesias. ¿Tiene caso declarar constitucionalmente lo obvio? ¿No son acaso declaraciones propias de la argumentación de la exposición de motivos?

En cualquier caso, es indudable que el peso de la historia es demasiado fuerte. Los actos, aun en las condiciones más críticas, se tienen que sustentar en la legalidad.

Es probable que luego de 170 años de conflictos profundos entre el Estado y la Iglesia católica no sea posible pasar a un orden constitucional en el que no tengan que explicitarse presupuestos que, precisamente por serlo, carezcan de sentido jurídico en su inclusión.

b) El principio histórico de la educación laica es una consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior; sin embargo, su lógica técnico-jurídica corre otra suerte, pues no hay duda de que la declaración respectiva del primer párrafo del artículo 3º establece la característica esencial de la educación pública en México.

c) Por cuanto ve al presupuesto de la libertad de creencias, la reafirmación igualmente carecería de sentido en tanto que su establecimiento y definición adecuadas están en el artículo 24 y no en el artículo 3º, como ya estaba antes de la reforma constitucional de diciembre de 1991.

## *2. Los aspectos sustanciales de la reforma*

La reforma constitucional en materia religiosa, fuera de los presupuestos referidos, tiene su base central en el reconocimiento a la personalidad jurídica de las Iglesias y agrupaciones religiosas.

El artículo 130, aprobado por el Constituyente de Querétaro y vigente hasta 1991, estableció el régimen de desconocimiento de las Iglesias. El quinto párrafo sentenció que “La Ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias”. Su existencia era de hecho, no de derecho, y en la historia estaban las razones para una declaración constitucional que, fuera de su contexto histórico, parecería absurda tanto jurídica como socialmente.

El no reconocimiento de la personalidad a las agrupaciones religiosas aparejaba toda suerte de consecuencias de orden político y económico. Al no ser sujetos de derecho, carecían de la posibilidad legal de ejecutar actos jurídicos, de adquirir derechos y obligaciones. Como agrupaciones de hecho, formas simuladas fueron el camino elegido para adquirir bienes, administrar instituciones educativas, asistenciales y aun participar en actos de comercio por completo ajenos a su misión espiritual.

El problema fundamental de la reforma, en consecuencia, fue dotarlas de personalidad jurídica: “Las Iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro”.

La institución de la figura de asociación religiosa define un tipo específico de asociación, que desde luego se desprende de la garantía constitucional del artículo 9º y, por consiguiente, participa de las características fundamentales y de los elementos propios de cualquier asociación regulada por el derecho privado (asociaciones civiles), a las que se refiere el artículo 25 del Código Civil con el carácter de personas morales.

Las asociaciones religiosas, como cualquier asociación legalmente constituida, tienen, empero, una serie de particularidades que las diferencian de otras. El registro constitutivo es a un tiempo una característica y un requisito esenciales *sine qua non*. Es decir, un requisito de existencia sin el cual carecen de efectos jurídicos los actos que se realicen, pero sin que por ello dichos actos queden fuera de las normas reglamentarias que establecen sanciones por tratarse la materia religiosa de un asunto de orden público, aunque no de interés social, como ya lo veremos.

La existencia de una asociación religiosa a partir del registro constitutivo la convierte en un sujeto de derecho para todos los efectos legales, con las siguientes limitaciones:

—Los bienes que adquieran serán sólo los indispensables para el cumplimiento de su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la Ley Reglamentaria (artículo 27, fracción II). Ese carácter indispensable lo determina la autoridad federal competente, que en el caso es la Secretaría de Gobernación.

—Los ministros de culto de las asociaciones tienen impedimento para ocupar cargos públicos y para ser votados para cargos de elección popular, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio tres años antes, en el primer caso, y cinco en el segundo.

Los ministros, además, están impedidos para asociarse con fines políticos y para realizar proselitismo a favor o en contra de candidato o partido cualquiera. Tampoco podrán, en reunión pública o en actos de culto, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones ni agraviar a los símbolos patrios.

—Finalmente, los ministros de culto y las asociaciones a las que pertenezcan tienen un impedimento de tipo civil. Serán incapaces de heredar de aquellos a quienes hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

### 3. *Las libertades religiosas*

El reconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias y demás agrupaciones religiosas por medio de la figura de asociación religiosa viene a ser la respuesta constitucional a un problema histórico y social que el constituyente de 1917 resolvió, con razón, no reconociéndoles personalidad alguna.

En tanto que se trata de un derecho fundamental de libertad, la regulación constitucional habrá de establecerla de manera declarativa y dogmática, como en efecto lo hace.

La Constitución de 1917, en su artículo 24, mantiene la libertad plena para tener creencias religiosas (libertad de conciencia), pero limita los actos de culto al determinar que sólo tengan lugar en los templos.

La reforma constitucional de diciembre de 1991 al artículo 24 amplía el marco de las libertades religiosas y establece un límite al poder público (la prohibición al Congreso para dictar leyes que establezcan o prohíban cualquier religión), con objeto de garantizar el ejercicio amplio de estas libertades.

La reforma consiste precisamente en dar la posibilidad de que los actos de culto puedan practicarse, en forma extraordinaria, fuera de los templos o lugares destinados al efecto.

Normalmente se ha pensado que las libertades religiosas se reducen a dos: la libertad de creencia (libertad de conciencia o psicológica) y libertad de culto (libertad comunitaria o grupal).

Agréguese a las anteriores, sin duda fundamentales, la libertad de asociación con motivos religiosos (libertad de institución) que se desprende del reconocimiento jurídico a las Iglesias.

La libertad bien entendida es, en un amplio sentido, disciplina.

No obstante lo anterior, las libertades religiosas, en tanto garantías de libertad, no se reducen a las tres anteriores. Por lo menos, no se agotan con enunciados afirmativos que declaran un postulado. En las afirmaciones también subyacen necesariamente un conjunto bastante amplio de negaciones. Veamos cuáles.

—La libertad de conciencia no se agota con la libertad de tener creencias religiosas, sino que implica la libertad de no tenerlas.

—La libertad de culto igualmente implica la libertad de no practicar ninguno.

—La libertad de asociación con motivos religiosos también entraña la libertad de no asociarse.

Estas negaciones constituyen verdaderas libertades religiosas de las que pocas veces se habla. Su importancia es de primer orden en una sociedad abierta (en el sentido popperiano) en la que tanto se cuidan y protegen los derechos humanos.

#### 4. *El Estado ante las religiones*

Diversos sistemas adoptan los Estados respecto a las religiones. Los hay desde Estados que aún prescriben una religión oficial, hasta los que niegan cualquier forma de religiosidad. Hoy son más los primeros que los segundos. Sin embargo, fuera de ambos extremos, en forma intermedia la mayoría de los Estados tienen fórmulas propias de resolver el asunto religioso, según sus características nacionales y de condicionamientos históricos.

Quizás el origen moderno de la tolerancia religiosa lo encontramos en la Europa de la Reforma, en el Renacimiento. John Locke, en su célebre *Carta acerca de la tolerancia* advertía que “de querer, ningún hombre puede adecuar su fe al dictamen de otros”,

recordando la frase de San Agustín de que “nadie puede ni debe ser obligado a creer”.

“Un siglo después de ser escrita —afirma Michael Walzer—, la *Carta de Locke* encontró expresión legal en la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos: el Congreso no habrá de hacer ley alguna respecto al establecimiento de la religión o prohibiendo su libre ejercicio” (antecedente de nuestro artículo 24).

Así, aun cuando los sistemas estatales varían de acuerdo con circunstancias propias, encontramos, por lo menos, tres variantes generales de actuación política frente a la religión, a saber: a) modo neutral, pero promotor de la religiosidad, b) modo neutral pero subsidiario de las religiones, y c) modo laico.

Creemos que nuestro sistema corresponde al tercer caso, por más que en los debates previos a la aprobación de la reforma a los artículos constitucionales relativos a la cuestión religiosa se adujese con demasiada ligereza que el mexicano era un Estado neutral (en sentido arbitral) en materia religiosa, no obstante que el artículo 28 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público faculte a la Secretaría de Gobernación para resolver los conflictos que se susciten entre asociaciones religiosas.

Un Estado moderno no solamente requiere actualizar su realidad histórica, sino reafirmar su convicción en torno a la ley y a los principios que las sustentan.

En materia religiosa, el Estado es laico. Sus características son las siguientes:

—El Estado no apoya ni prohíbe religión cualquiera.

—Las normas jurídicas religiosas son de orden público, pero no de interés social, por lo que no es asunto público la promoción, fomento, detrimento o desarrollo de cualquier religión.

—Las asociaciones religiosas son autónomas, y el Estado carece de facultad para intervenir en asuntos internos de aquéllas.

—El Estado no es subsidiario de religión cualquiera ni de la religiosidad. Simplemente reconoce que las libertades religiosas constituyen, en tanto garantías fundamentales, límites a su poder.

### III. LOGROS, PERSPECTIVAS Y RETOS

A dos años de haberse producido, el paquete de reformas en materia religiosa ha revelado con claridad su impacto positivo y

modernizador; antes de ella, existía la limitante seria de poder integrar a ese sector de nuestra sociedad en la conformación de nuestra identidad política como nación.

Aquellos que pretenden, invocando el fracaso de estas reformas, explicarse conflictos que lleven a la violencia y a la ruptura del orden jurídico nacional, están equivocados, porque los mexicanos deseamos un país fuerte y unido, en el que subsista el ejercicio pleno de las libertades, la de creencias de manera fundamental.

Para nadie es un secreto que la proscripción jurídica no implicó nunca la desaparición de las asociaciones religiosas, pero sí limitó a la autoridad gubernamental para establecer un diálogo institucional con ellas. A dicha limitación podemos imputarle directamente la emergencia de prácticas informales de relación entre los gobiernos y las asociaciones religiosas, que no siempre resultaban favorables a los intereses nacionales ni a la generación de acuerdos abiertos y dignos para las partes.

El reconocimiento de derechos de propiedad a las asociaciones religiosas y de derecho al voto de los ministros a ellas adscritos significan, sin más, el reconocimiento jurídico de su existencia, y, por ende, el inicio de una relación abierta, jurídicamente normada entre autoridades políticas y asociaciones eclesiales.

La experiencia hasta ahora manifestada, según la evidencia disponible, es positiva. En las actuales circunstancias, la autoridad política cuenta con medios para evitar conflictos. Téngase en cuenta que en el orden interno de una asociación religiosa —hablo de la Iglesia católica— es evidente la pluralidad de interpretaciones teológicas y doctrinales, los intereses de grupos, lo que produce tensiones, conflictos y contradicciones que por supuesto trascienden al ámbito endógeno y son fuente de conflictos sociales en los que el Estado debe intervenir para salvaguardar la paz y el orden públicos.

En el orden interreligioso, nuestro sistema de libertades religiosas supone la coexistencia de varias Iglesias y agrupaciones, casi todas con afanes doctrinarios y de proselitismo. Los conflictos entre las asociaciones se dan cotidianamente, y aunque existe un procedimiento para que la autoridad los resuelva, sin embargo, la normatividad es todavía muy elemental, con el riesgo de que el Estado adopte generalmente criterios de tipo político más que de orden jurídico. El riesgo es serio.

Contamos con las instituciones públicas y el marco jurídico necesarios para defender celosamente los principios constitucionales que rigen la vida de nuestra sociedad.

Finalmente, es recurrente que las asociaciones religiosas no se ciñan a un objeto meramente religioso, y que su actuación abarque cuestiones políticas de crítica a las instituciones públicas.

Es en este campo donde queda mucho por avanzar. El ejercicio de las nuevas facultades por parte de las Iglesias puede actualizar viejos problemas de incompatibilidad respecto de las políticas generales del Estado. En fin de cuentas, en cada religión existe una cosmovisión integral de lo que el mundo debe ser y, por supuesto, un código ético bien definido.

Por lo anterior, no debe perderse de vista que la actitud política del Estado frente a las Iglesias tiene que partir de la base del reconocimiento igualitario de todas las asociaciones religiosas para creer en sus respectivos códigos de fe, y asegurar que todas ellas gocen del privilegio democrático y pluralista de ejercitar su libertad de conciencia en condiciones de seguridad y de respeto.

Otro asunto sería que alguna asociación religiosa quisiera valerse de medios políticos para imponer sus propias creencias a las demás, lo que constituye un contrasentido al espíritu de nuestra reforma jurídico-religiosa.

Viviendo como estamos en la era del descentramiento, del reconocimiento radical de la inexistencia de ideas o creencias universales, lo más congruente con los principios de justicia y libertad democráticos, es generar un marco de seguridad jurídica para todas las asociaciones religiosas.

Es decir, en política como en religión el pluralismo y los principios a él asociados son la condición imprescindible de la convivencia en la heterogeneidad que nos caracteriza. Y por responder precisa y frontalmente a ese imperativo, hablar en la actualidad de política o religión, nos advierte una gran responsabilidad. En este texto se vierten puntos de vista, que desde luego no pretenden ir más allá del propio sentido de las palabras. En política como en religión o se cree en algo o no se cree. Yo creo en la pertinencia de las reformas constitucionales aludidas.