ANÁLISIS DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

Jorge Adame Goddard

Sumario: I. Introducción; II. La ley; III. Autoridad ejecutora: la Secretaría de Gobernación; IV. El derecho de libertad religiosa; V. Los actos de culto público; VI. Las asociaciones religiosas. Naturaleza. Constitución. Personalidad. Funcionamiento. Miembros. Régimen patrimonial. Las agrupaciones religiosas e iglesias no registradas; VII. Infracciones y sanciones. Infracciones. Órgano sancionador. Sanciones; VIII. El recurso de revisión.

1. INTRODUCCIÓN

Dadas las importantes repercusiones que tendrá en la vida social mexicana la aplicación de esta **Ley de asociaciones religiosas y culto público**, que podrá constituir un fundamento invaluable para la paz social si es entendida y aplicada de modo que preserve el derecho fundamental de todo hombre a la libertad religiosa, es necesario que los juristas y encargados de aplicarla, sean autoridades civiles, sean directores o ministros de culto de asociaciones religiosas, vayan conociendo y comentando su contenido.

El presente trabajo pretende ser una primera colaboración en el sentido de aclarar, explicar y sistematizar el contenido de la ley. Es un intento inicial, que pretende dar una visión completa del contenido de la ley, aunque no con todo el detalle que merece. La materia que regula esta ley es ciertamente delicada y compleja, por lo que hace falta que la ley se estudie con más detenimiento y, sobre todo, teniendo en cuenta las experiencias que ha habido en otros países que, a diferencia de México, han tenido regularmente un régimen institucional de relaciones entre el Estado y las iglesias o asociaciones religiosas. Pero viendo la conveniencia de proporcionar una visión panorámica

y organizada del conjunto de la ley, dado que ya entró en vigor, he decidido publicar este trabajo, casi sin consultar bibliografía especializada, sabiendo que se trata de una primera aproximación al tema, que posteriormente tendrá que ser revisada.

II. LA LEY

El 15 de julio de 1992 el **Diario Oficial** publicó la *Ley de asociaciones religiosas y culto público* que entró en vigor el día siguiente de su publicación y es ley reglamentaria de los artículos constitucionales que se refieren a la libertad religiosa (artículos 3, 5, 24) y a las relaciones entre el Estado y las iglesias (artículos 27 y 130), que habían sido previamente reformados, por decreto publicado en el **Diario Oficial** el 28 de enero de 1992.

La ley consta de treinta y seis artículos ordinarios y siete transitorios. Está dividida en cinco títulos, que llevan las siguientes rúbricas: I. «Disposiciones Generales» (artículos 1 a 5); II. «De las asociaciones religiosas» (artículos 6 a 20); III. «De los actos religiosos de culto público» (artículos 21 a 24); IV. «De las autoridades» (artículos 25 a 28) y; V. «De las infracciones y sanciones y del recurso de revisión» (artículos 29 a 36). Su materia es principalmente, como lo dice su título, el culto público y las asociaciones religiosas, pero también se refiere en el título primero, al contenido de la libertad religiosa. Como se puede apreciar, la parte más voluminosa es la relativa a las asociaciones religiosas.

Se trata de una ley reglamentaria de preceptos constitucionales, por lo que tiene una jerarquía mayor que otras leyes aprobadas por el Congreso de la Unión ¹. Es además una ley de orden público, o sea

¹ Se trata de una de las leyes «emanadas de la Constitución» que, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, constituyen, junto con la **Constitución** y los tratados, la ley suprema del país. La Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el sentido de que estas leyes «emanadas» de la **Constitución**, a las que se refiere el artículo 133, son las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales.

que sus disposiciones no pueden modificarse por acuerdo de personas privadas, y es de observancia general en todo el país.

Sus disposiciones deberán ser desarrolladas por medio de uno o varios reglamentos que expida el Presidente de la República. Por lo pronto, la ley menciona que deberán desarrollarse las disposiciones relativas a la libertad religiosa (artículo 2 c), los derechos de las asociaciones religiosas (artículo 9), los actos de culto público fuera de los templos (artículo 21) y las infracciones a la ley (artículo 29). Pero podrán y deberán desarrollarse otras más, como los requisitos para obtener el registro de asociación religiosa, el contenido del derecho de libertad religiosa, especialmente en lo relativo a practicar la fe religiosa individual o colectivamente, sobre todo en circunstancias especiales, como en hospitales públicos, cárceles o campamentos o cuarteles militares, y otras más.

III. AUTORIDAD EJECUTORA: LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación (artículo 25). Pero los gobiernos estatales y municipales pueden intervenir como auxiliares de la Secretaría de Gobernación. La intervención de éstos será necesaria sobre todo en lo relativo al otorgamiento de permisos para realizar actos de culto público fuera de los templos (artículos 22 y 27). Para coordinar sus funciones con las autoridades locales, la Secretaría de Gobernación podrá concertar con ellas convenios de colaboración y coordinación, en los que se podrá precisar, por ejemplo, si las autoridades locales podrán otorgar el permiso para actos de culto público o tendrán que informar a la Secretaría para que ésta otorgue el permiso, o si las autoridades locales podrán recibir solicitudes para obtener el registro de una asociación religiosa o tendrán que presentarse todas las solicitudes ante la mencionada Secretaría, si se podrán acreditar ministros de culto, o notificar su separación, ante las autoridades locales o necesariamente ante la Secretaría, etcétera.

Pero en todo caso, las autoridades locales tendrán que informar a la Secretaría de Gobernación del uso que hagan de las facultades que les correspondan en esta materia.

Además de la aplicación general de la ley, le corresponden a la Secretaría de Gobernación las siguientes facultades específicas:

a) Otorgar o negar el registro como asociaciones religiosas a los grupos religiosos o iglesias que lo soliciten

No hay artículo que expresamente consigne esta facultad, pero está implícita al decir la ley que los grupos religiosos e iglesias podrán tener personalidad jurídica si obtienen su registro ante esa Secretaría (artículo 6) y siempre que cumplan con determinados requisitos (artículo 7). Es ésta la facultad más importante que tiene la Secretaría por conllevar su ejercicio una decisión política importante, la del reconocimiento de que un determinado grupo religioso o iglesia tiene arraigo en el país y constituye un elemento promotor del bien público. Pero la ley no establece ni qué órgano de la Secretaría debe tomar la decisión, ni con qué criterios debe tomarla, ni los plazos que han de cumplirse para que se dé.

Relacionada con esta facultad está la obligación, a cargo de la misma Secretaría, de llevar un registro de asociaciones religiosas (artículo 26).

b) Otorgar o negar autorización a las asociaciones religiosas para que puedan adquirir bienes inmuebles según que considere la secretaría que dichos bienes «son indispensable» para cumplir el objeto de las asociaciones religiosas o no lo son (artículo 17)

Dicha autorización se puede obtener expresamente, mediante una «declaratoria de procedencia» expedida por la Secretaría, o implícitamente, cuando la Secretaría no emite la declaratoria en el plazo de 45

días naturales ², en cuyo caso, dice la ley, «deberá expedir» un certificado de que no dio respuesta en el plazo señalado. En consecuencia, la facultad para negar la autorización para adquirir bienes inmuebles sólo puede ejercerla emitiendo una declaración de que no es procedente la adquisición de cierto inmueble por no ser indispensable al objeto de la asociación religiosa; el mero silencio, en cambio, obliga a la Secretaría a expedir el certificado de que no dio respuesta en el plazo establecido.

Como consecuencia del ejercicio de esta facultad, se establece la obligación de la Secretaría de llevar un registro de los bienes inmuebles que las asociaciones religiosas «posean o administren» (artículo 26). No es lo mismo poseer o administrar que tener en propiedad o adquirir. Aunque el artículo 26 dice que el registro es de los bienes que las asociaciones religiosas «posean o administren», esta expresión debe interpretarse en relación con el conjunto de disposiciones de la ley sobre el particular. Las asociaciones religiosas tienen la obligación de manifestar los bienes con que se constituyen, es decir los que aportan para su constitución e integran su patrimonio inicial (artículo 7 III); también tienen obligación (artículo 17 párrafo final) de registrar ante la propia Secretaría los bienes inmuebles que adquieran posteriormente. Por consecuencia, el registro que debe llevar la Secretaría de Gobernación es de los bienes que constituyen el patrimonio inicial y de los inmuebles que posteriormente adquieran en propiedad, y no de todos los bienes inmuebles que posean o administren. Si se interpretara de otro modo, en el sentido de que la Secretaría debería registrar todos los bienes inmuebles que las asociaciones poseyeran o administraran, como todos los inmuebles que poseyeran en calidad de arrendatarias o usuarias, se estarían dando a la Secretaría, en contra del artículo 130 constitucional, facultades para intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas, o se les estaría imponiendo a éstas una obligación no prevista en la ley: la

² La ley sólo dice «cuarenta y cinco días» sin distinguir si son días hábiles o naturales, por lo que debe entender lo que ordinariamente se entiende por «días»; esto es, días naturales. En otros artículos que se refieren a los procedimientos (artículos 28 y 33) sí habla de días hábiles.

de manifestar y registrar esos bienes, es decir, en uno u otro caso, se haría una interpretación abusiva de la ley.

c) Tiene también la facultad de imponer sanciones por incumplimiento de la ley (artículos 30 y 31)

Aquí sí señala la ley el órgano específico que tiene esta facultad: una comisión compuesta por funcionarios de la Secretaría de Gobernación, que se integrará conforme lo prescriba un reglamento que habrá de expedirse posteriormente (artículo 30-I). Las sanciones pueden aplicarse, dice la ley (artículo 29) a los «sujetos» a que ella se refiere, es decir, a las asociaciones religiosas, a sus representantes, a los ministros de culto, a los miembros de las asociaciones religiosas, a las iglesias y grupos religiosos no registrados, a sus representantes y miembros y ocasionalmente a los propietarios, concesionarios de medios de comunicación masiva que transmitan actos de culto público, así como a los organizadores y patrocinadores del evento. Evidentemente hay infracciones que sólo pueden ser cometidas por alguno o algunos de estos sujetos y no por todos y, por consiguiente, también hay sanciones que sólo pueden ser aplicadas a unos sujetos y no a otros.

d) Tiene la facultad de conocer y resolver el recurso de revisión que de acuerdo con los artículos 33 y siguientes, pueden interponer las personas afectadas contra una decisión de la propia Secretaría o de otra autoridad respecto de las materias reguladas por esta ley

Esto confirma el papel que tiene dicha Secretaría como máxima autoridad en la materia.

e) Tiene la facultad de procurar la solución de los conflictos que se susciten entre asociaciones religiosas (artículo 28)

Aunque el primer párrafo del artículo dice que tiene la facultad de «resolver» los conflictos, en realidad es sólo facultad de intervenir,

a petición de una asociación religiosa, para procurar una solución conciliatoria. Si no es posible el arreglo, la Secretaría de Gobernación podrá decidir la controversia como árbitro, si las partes consienten en ello; es decir, la facultad de «resolver» el conflicto no se la da la ley, sino el acuerdo de las partes. El órgano que tiene por ley la facultad de resolver los conflictos entre asociaciones religiosas es el juez competente (artículo 28 párrafo final).

f) Otorgar o negar la autorización para difundir actos de culto público por medios de comunicación masiva no impresos (artículo 21)

En el ejercicio de esta facultad, la Secretaría tendrá que ir definiendo qué es lo que entiende en concreto por «actos de culto». Habrá de discernir, por ejemplo, si la homilía de un predicador constituye o no un acto de culto, por el hecho de que se inicie o concluya con una invocación a la divinidad.

En el ejercicio de todas estas facultades, la Secretaría de Gobernación, como cualquier otro órgano del gobierno, debe sujetarse a la ley de la materia y a la *Constitución* general. Por consiguiente, si la Secretaría ejerciera sus facultades abusiva o impropia, podrán impugnarse sus actos, mediante juicio de amparo promovido ante los tribunales de circuito de la Suprema Corte de Justicia, actos que violan las garantías individuales, entre las cuales está la de libertad religiosa (artículo 103-I constitucional). Incluso una decisión que tomara la Secretaría conociendo un recurso de revisión podría también impugnarse, no promoviendo ante la Suprema Corte de Justicia una nueva revisión del fallo, sino planteando el fallo como un acto que viola las garantías individuales.

IV. EL DERECHO DE LIBERTAD RELIGIOSA

No obstante que la ley dice que su materia es sólo las agrupaciones, iglesias, asociaciones religiosas y el culto público, contiene algunas

disposiciones (artículos 2 a 4) que se refiere al contenido del derecho de libertad religiosa, que reconoce el artículo 24 constitucional.

De acuerdo con el precepto constitucional, la libertad religiosa que tiene cada persona consiste en: a) la libertad «para profesar la creencia religiosa que más le agrade» y b) la libertad «para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley».

Respecto de la libertad de profesar creencias, la ley aclara que incluye el derecho de no profesar una creencia, de abstenerse de practicar actos de culto o de pertenecer a una asociación religiosa (artículo 2-b). Que comprende también el derecho del creyente de no ser discriminado, coaccionado u hostigado por causa de su fe, ni obligado a declarar acerca de ellas (artículo 2-c); como consecuencia de este derecho, la ley prescribe que a nadie se le puede impedir el ejercicio de cualquier trabajo o actividad por motivos religiosos, salvo los casos previstos en ella (como el impedimento de los ministros de culto para desempeñar cargos públicos) u otras leyes. Una disposición complementaria de este derecho del creyente a no ser discriminado por causa de su fe es la que establece que en los documentos oficiales de identificación no se hará mención de las creencias religiosas de las personas (artículo 3, párrafo final).

En cuanto a la libertad de practicar las creencias, que en el artículo 24 constitucional se limita la libertad «para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto», la ley amplía considerablemente su ámbito de vigencia, al reconocer que comprende no sólo la libertad de practicar el culto (artículo 2-a), sino también la libertad de manifestar las ideas religiosas (artículo 2-d) y la de asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos (artículo 2-e).

A propósito de la libertad de practicar el culto, la ley añade algo que la Constitución omite, esto es que comprende tanto la práctica individual como la colectiva (artículo 2-a). La práctica del culto público es la materia del título tercero de la ley, que se analizará posteriormente.

La libertad de manifestación de las ideas religiosas la establece la ley de modo negativo al señalar (artículo 2-e) que nadie puede «ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas». Lo cual debe entenderse en relación con el artículo 6 constitucional que dice que «la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público». La misma limitante debe entenderse a la manifestación de las ideas religiosas, pues el ejercicio de la libertad no debe conculcar los derechos de la sociedad ni los de terceros. Pero respetando esos derechos, no hay razón, ni precepto legal o constitucional, que impida la difusión de ideas o mensajes religiosos por los medios de comunicación masiva³.

El reconocimiento de la libertad de asociarse con fines religiosos implica el reconocimiento de que las asociaciones con fines religiosos pueden tener personalidad jurídica. La ley establece, siguiendo el artículo 130 constitucional, que «las iglesias y agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo». Como ya se dijo arriba, la regulación de estas asociaciones es la materia más amplia de la ley, y se examinará luego más detenidamente. Pero el reconocimiento de la libertad de asociarse con fines religiosos implica también la posibilidad de constituir otro tipo de asociaciones con fines religiosos, es decir la posibilidad, de acuerdo con el artículo 25-V del *Código Civil del Distrito Federal*, de constituir asociaciones civiles con fines religiosos, que tienen una normativa privada diferente de la que tienen las asociaciones religiosas, de carácter público, previstas por esta ley. Sucede algo parecido con las asociaciones que persiguen fines políticos: pueden ser constituidas como partidos políticos, y entonces se rigen por una normativa pública definida por la *Constitución* y el *Código Federal Electoral* y las leyes locales

³ El artículo 21 señala una limitante más para difundir actos de culto por medios de comunicación masiva, pues exige la previa autorización de la Secretaría de Gobernación; pero nada dice respecto de la difusión de mensajes o ideas religiosas por esos mismos medios.

electorales, o pueden constituirse como asociaciones civiles con fines políticos y regirse por los códigos civiles aplicables.

El punto a discutir está en definir cuál es el elemento que hace la diferencia para considerar que una determinada «agrupación religiosa» debe constituirse como asociación religiosa o puede constituirse como asociación civil. En el caso de las asociaciones con fines políticos, la diferencia es clara: si la asociación pretende participar en los procesos electorales y registrar candidatos debe constituirse como partido político y cumplir la normativa respectiva. En el caso de las agrupaciones religiosas quizá podría decirse que el elemento determinante es el fin de celebrar actos de culto público y/o de propagar públicamente, por medios de comunicación masiva, su doctrina. En efecto, estas finalidades hacen que la agrupación tenga un carácter no privado, no se constituye para bien de los socios principalmente, sino público, pues se constituye para bien del pueblo.

Como puede apreciarse, la ley significa, en general, una ampliación del derecho de libertad religiosa, que acerca nuestro ordenamiento jurídico al régimen de la libertad religiosa que está contenido en el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (artículo 18) y en la *Convención americana sobre derechos humanos* (artículo 12), que son tratados en vigor en México.

Pero sigue faltando el reconocimiento de un aspecto fundamental de la libertad religiosa: el reconocimiento del derecho de los padres a educar a sus hijos en su propia fe y, como consecuencia, el derecho a que sus hijos reciban, en las escuelas públicas, clases de religión, impartidas no por el Estado, sino por los padres de familia o las asociaciones religiosas. Cabe recordar que el gobierno mexicano firmó y ratificó, sin hacer reserva o declaración interpretativa alguna, el siguiente párrafo del citado pacto internacional de derechos civiles y políticos: «Los Estados partes en el presente *Pacto* –entre ellos México– se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, la de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias

convicciones». Es decir, el gobierno mexicano se ha comprometido a «garantizar» que los hijos de los mexicanos reciban la educación religiosa que quieran sus padres; «garantizar» no es sólo respetar, significa asegurar, y una manera de asegurar que los niños tengan esta educación es permitir que pueda impartirse en las escuelas públicas.

Para llegar a eso, hace falta superar el prejuicio de que la educación religiosa es nociva, y reconocer su eficacia para la formación de la conciencia personal y social de los niños.

Tiene la ley todavía otras limitaciones, que están incluidas en la *Constitución*, y que son explicables sólo como atavismos históricos: el no reconocimiento de la eficacia jurídica del matrimonio religioso y de la eficacia jurídica del juramento (artículo 130 constitucional y artículo 4 de la Ley). Estos actos son al mismo tiempo actos jurídicos (un contrato –el matrimonio, o una promesa o una declaración judicial –el juramento) y actos religiosos (un sacramento –el matrimonio, y un acto de culto –el juramento). De modo que si alguien libremente quiere practicarlos nada debe impedir que el mismo acto produzca sus efectos religiosos y jurídicos. En otras palabras, no hay ninguna razón que justifique que el matrimonio canónico celebrado libremente por mexicanos católicos no surta también los efectos que reconoce el Derecho civil mexicano, como son, entre otros, la obligación de dar alimentos a los hijos o la de prestarse ayuda recíproca los cónyuges. Lo mismo cabe decir respecto del juramento, si una persona quiere libremente, al rendir testimonio, hacerlo bajo juramento, no hay razón para impedirselo ni negarle valor como declaración porque el deponente invocó a Dios por testigo de la verdad de sus afirmaciones.

Contiene además una limitación de carácter general, que no tendrá importancia mientras no se produzcan conflictos de conciencia en los ciudadanos por causa del contenido de las leyes o disposiciones gubernativas. Dice el párrafo final del artículo 1 de la ley: «las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes».

Por supuesto que si las leyes ordenan conductas conformes con la conciencia religiosa de los ciudadanos no podrá haber ningún motivo para no cumplirlas; pero si llegan a presentarse leyes que imponen conductas que contradicen la conciencia recta del creyente, éste, si es congruente con su fe, tienen el deber de posponerla y seguir el dictado de su conciencia. Éste es el fundamento último del derecho de libertad religiosa: el imperativo o deber que experimenta la persona de obrar conforme a su conciencia. Los ordenamientos jurídicos que reconocen esta realidad íntima de la persona humana han desarrollado el sistema de objeción de conciencia, por medio del cual los creyentes tienen un recurso para justificar el incumplimiento, por su parte, de alguna ley o disposición gubernativa que contradiga su conciencia. Este sistema permite resolver en forma pacífica e institucional las rupturas que pueden darse entre una población creyente y el gobierno, pero tiene el inconveniente de que puede prestarse a abusos para justificar desobediencias que, en realidad, responden a intereses ajenos a la fe. El hecho de que en México, con el citado artículo, se haya excluido expresamente la objeción de conciencia impone a los gobernantes el deber político de cuidar que sus disposiciones legislativas o gubernativas no contradigan la conciencia del pueblo o de sectores del pueblo, para no causar un enfrentamiento entre creyentes y gobierno, cuya solución no tiene cauces institucionales.

V. LOS ACTOS DE CULTO PÚBLICO

Evidentemente que toda la reglamentación relativa a un acto de culto, como las reglas sobre su validez, requisitos, ceremonias, circunstancias, etcétera es materia de la exclusiva competencia de las comunidades de creyentes que lo practican. El Estado no tiene en este campo específico ninguna competencia.

La facultad del Estado de intervenir en materia de actos de culto público se origina en su deber de conservar el orden público, es decir el orden mínimo necesario para la paz social. Cuando un acto de culto constituye en sí mismo un ataque al orden público o a derechos de

otras personas, o, como dice el artículo 24 constitucional, constituye un delito o falta penado por la ley, el Estado debe intervenir impidiendo o reglamentando la celebración de tales actos, no por ser actos de culto, sino por ser actos contrarios al orden público. Esta facultad, debe ser ejercida por el Estado con apego a la legalidad y sobre la base de leyes justas. Sería evidentemente una discriminación inaceptable que una ley prohibiera un determinado acto de culto por considerarlo, injustificadamente, un agravio al orden público. La prudencia del gobernante debe seguir a la prudencia del legislador.

El Estado también puede intervenir, con base en el mismo principio de conservación del orden público, para regular la celebración de actos de culto público que tengan lugar fuera de los templos. Así lo dice expresamente el artículo 24 constitucional, y lo desarrolla la ley reglamentaria en su título tercero (artículos 21 a 34):

Por regla constitucional, los actos de culto público deben celebrarse ordinariamente en los templos; la celebración de actos de culto público fuera de ellos se considera algo «extraordinario» (artículo 24 constitucional y 21 de la ley). Cabe aclarar que lo extraordinario no es el acto de culto en sí, sino su celebración fuera de los templos; por eso resulta desorientadora la expresión que usa el artículo 22 de la ley de actos de culto «con carácter extraordinario».

Ni la ley, ni la *Constitución* definen, ni tenían por qué definir, qué es un acto de culto. Esto es materia que compete a las propias comunidades religiosas; pero ciertamente quien aplique la ley deberá tener una noción de lo que es acto de culto, que deberá tomar de lo que las propias comunidades religiosas operantes en el país consideren como tal. Pero sobre todo, la autoridad ejecutora de la ley necesita saber qué es lo que se entiende por «culto público». Aquí cabe distinguir entre lo que una comunidad de creyentes entiende por «culto público». Por ejemplo, para la Iglesia Católica culto público es aquel que se «ofrece en nombre de la Iglesia por las personas legítimamente designadas y mediante aquellos actos aprobados por la autoridad de la Iglesia» ⁴.

⁴ Código de Derecho Canónico, canon 834-2.

Para el Estado, en cambio, culto público puede ser simplemente el que se realiza en lugares abiertos al público, ya que a él le interesa no la calidad del acto de culto sino sus repercusiones en el orden público.

Aunque no hay en la *Constitución* ni en la ley ninguna definición de lo que es acto de culto público, sí puede colegirse una a partir de las diversas disposiciones que se refieren a él. Un primer elemento lo da el artículo 24 de la *Constitución* que dice, en su párrafo final, que los actos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos; de aquí resulta que los actos de culto público son los que ordinariamente se practican en los templos, esto es en lugares abiertos al público, de acceso no restringido. Esto lo corrobora el artículo 24 de la ley que considera el templo como un «local destinado al culto público». El artículo constitucional citado añade que podrán celebrarse actos de culto público fuera de los templos, con sujeción a lo que dispone la ley reglamentaria. La ley dice (artículo 22) que la celebración de actos de culto público fuera de los templos requiere permiso previo de las autoridades competentes, pero agrega (artículo 23-III) que no requieren permiso y, por consecuencia, no son actos de culto público los que se «realicen en locales cerrados o en aquéllos en que el público no tenga libre acceso». Esto lleva a concluir que los actos de culto público que se practican fuera de los templos son sólo los que se practican en lugares abiertos al público, como calles, plazas, parques, estadios, etcétera, y no los que se practican en locales privados. La misma ley hace todavía otra consideración que permite completar la noción de acto de culto público; dice en su artículo 21, párrafo segundo, que la transmisión de actos de culto a previo permiso otorgado por la Secretaría de Gobernación, o sea que considera, a mi juicio con razón, la difusión masiva de esos eventos como actos de culto público.

En síntesis, de las disposiciones legales sobre la materia se puede colegir que el acto de culto público es aquél celebrado en los templos, en otros lugares abiertos al público o transmitido por medios de comunicación masiva.

El acto de culto público celebrado en los templos no requiere de ningún permiso o autorización, pero es preciso que al abrirse un templo, se le dé aviso a la Secretaría de Gobernación, en un plazo de treinta días hábiles a partir de la fecha de apertura (artículo 24). Este aviso no es una solicitud de permiso o autorización para abrirlo, sino sólo una notificación, cuya omisión puede dar lugar a una multa o apercibimiento, pero no a la clausura del templo⁵. Sin embargo, el templo podría clausurarse temporal o definitivamente por otras causas, como haberse convertido en lugar habitual para reuniones de carácter político o por carecer de condiciones de seguridad, sanidad u otras exigidas por leyes urbanísticas.

La celebración de actos de culto público fuera de los templos puede ser llevada a cabo por asociaciones religiosas registradas, o bien por iglesias y grupos religiosos no registrados (ver artículos 9-III y 10), siempre que obtengan permiso previo de la autoridad competente, pero cabe entender que se trata de las autoridades competentes sobre los lugares donde haya de celebrarse, que pueden ser autoridades federales, del Distrito Federal, estatales o municipales. La solicitud de permiso debe hacerse con quince días de anticipación, con indicación del lugar, fecha, y hora del acto, «así como el motivo por el que éste se pretende celebrar» (artículo 22). La autoridad podrá «prohibir la celebración del acto», fundando y motivando su decisión sólo por razones de seguridad, salud, moral, tranquilidad y orden público o derechos de terceros. Aquí nuevamente tiene que operar la prudencia de los gobernantes para cada caso concreto, pues resultaría fácil prohibir actos de cultos alegando falsas razones de «seguridad» o de «orden público».

Aclara la ley (artículo 23) que no requieren ese permiso ni la afluencia de grupos para dirigirse a los templos, esto es las «peregrinaciones», ni el tránsito de personas entre domicilios particulares con el propósito de celebrar conmemoraciones religiosas, como sucede en la costumbre de «la visita de las siete casas».

⁵ Ver abajo (6.3) lo relativo a las sanciones y el criterio para imponerlas.

La transmisión de actos de culto por medios de comunicación masiva puede hacerse sólo por asociaciones religiosas, y no por las iglesias o grupos religiosos no registrados (artículo 21). Para poder hacerlo, las asociaciones religiosas deben contar con autorización previa de la Secretaría de Gobernación.

Aunque la ley no lo dice expresamente, cabe entender –por analogía– que la Secretaría podrá negar la autorización sólo por las mismas razones por las que puede negarse el permiso para celebrar un acto de culto público fuera de los templos. Los propietarios de los medios de comunicación, los organizadores de la transmisión y los patrocinadores, dice el artículo 21, serán solidariamente responsables, con las asociaciones religiosas, de cumplir con estas disposiciones. Esto significa que la transmisión de actos de culto, sin previa autorización, constituye una infracción a la ley, de la cual responderán tanto las asociaciones religiosas, como los propietarios, organizadores y patrocinadores del medio que lo transmitió; tanto ellas como éstos podrán ser sancionados, con las sanciones previstas en esta ley.

VI. LAS ASOCIACIONES RELIGIOSAS

Ésta es la materia más ampliamente regulada por la ley, y está condicionada por lo que dice el nuevo artículo 130 constitucional. Este artículo establece que en el país pueden operar iglesias o agrupaciones religiosas, pero que si quieren tener personalidad jurídica, deben constituirse como «asociaciones religiosas». Las iglesias y agrupaciones religiosas, por consiguiente, no tienen obligación de constituirse como asociaciones religiosas, sino sólo la posibilidad de hacerlo si quieren operar con una personalidad jurídica específica. Por eso, la misma ley reconoce (artículo 10) la existencia de las iglesias y agrupaciones religiosas no registradas y no prevé ninguna sanción contra ellas por el hecho de no registrarse. Es algo semejante a lo que puede ocurrir en otros campos sociales: si un grupo de personas quiere unir esfuerzos y bienes para promover una determinada actividad cultural pueden hacerlo libremente, sin necesidad de contar con una organización formal; pero si quieren operar con

una personalidad jurídica diferente de la de cada una de ellas, pueden constituir una asociación civil; y lo mismo en el terreno mercantil; varias personas pueden unirse para hacer negocios a nombre de una de ellas, mediante un contrato de asociación en participación, pero si quieren constituir una persona jurídica que tenga un patrimonio propio distinto del patrimonio de cada uno de los socios, pueden constituir una sociedad mercantil.

1) Naturaleza de las Asociaciones Religiosas

Las asociaciones religiosas son sociedades que tienen por objeto la «observancia, práctica, propagación o instrucción de una doctrina religiosa o de un cuerpo de creencias religiosas» (artículo 7-1). Su fin es lo que las distingue esencialmente de otras asociaciones, y lo que justifica, por la incidencia social tan grande que tiene el factor religioso en la vida social, que tengan un tratamiento diferente del que tienen asociaciones con fines culturales o educativos.

La consideración de su finalidad religiosa como lo esencial a ellas ha hecho que la ley prohíba que estas asociaciones (artículo 8-II) se dediquen a la consecución de fines de lucro o preponderantemente económicos. Está claro que si una asociación religiosa se dedicara a actividades mercantiles no sería en realidad una asociación religiosa, sino una sociedad mercantil y tendría que estar sujeta a las leyes que rigen este tipo de sociedades. Pero es también claro que la prohibición no excluye que las asociaciones religiosas pueden obtener ganancias derivadas de la administración de sus bienes, que podrán destinar a la consecución de sus fines religiosos. Lo que la ley prohíbe a las asociaciones religiosas no es la realización de actos concretos que puedan generarles una ganancia, sino la realización permanente de actividades mercantiles, so capa de finalidades religiosas, es decir se prohíbe la desnaturalización, por cambio de fin, de una asociación religiosa.

Consecuente con esta doctrina, el artículo 29 VIII de la ley considera que es una infracción a la ley, que merece sanción, el que las

ANÁLISIS DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

asociaciones religiosas se desvíen de sus fines de modo que «pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa». Es una medida prudente, que protege al público de ciertas agrupaciones dizque religiosas que se constituyen para promover la venta de un libro o de ciertos productos, o bien para coleccionar donativos que se aprovechan en beneficio de los propios organizadores.

Pero si se interpretara la prohibición de «perseguir fines de lucro» (que se repite en el artículo 9-IV) en el sentido de que se prohíbe cualquier acto de administración o disposición de bienes que pueda generar un lucro a las asociaciones religiosas, se caería en un absurdo, pues sería tanto como decir que las asociaciones religiosas no pueden realizar actos de disposición ni de administración de sus bienes. Por ejemplo, si una asociación religiosa recibe, con autorización de la Secretaría de Gobernación, la donación de un edificio de viviendas de alquiler, podrá seguir cobrando las rentas convenidas, percibir ese lucro, o venderlo y percibir el precio, aunque implique una ganancia. Si se interpretara que la asociación religiosa no puede hacer estos actos que implican un lucro, significaría que tendría que abandonar el edificio o sostenerlo por su propia cuenta sin poder percibir nada de él. Esta interpretación absurda haría inútil el registrarse como asociación religiosa, pues se obtendría una personalidad jurídica que no permite administrar sanamente un patrimonio.

Además de ser asociaciones de naturaleza religiosa, las asociaciones religiosas son también asociaciones de naturaleza pública, es decir asociaciones cuyas finalidades son en beneficio del pueblo y que, por consecuencia, están regidas por una ley de «orden público», como lo establece el artículo 130 constitucional y lo repite el primer artículo de la ley. Que sean públicas, no quiere decir que sean estatales o que sean parte de la administración pública; significa sólo que están orientadas al servicio de una finalidad que es de interés general para el pueblo. Esto lo recoge la ley al establecer (artículo 7-II) que las asociaciones religiosas deben contar «con notorio arraigo entre la población», cosa que no es necesaria cuando se trata de constituir una asociación privada, para lo cual bastan dos personas que estén

de acuerdo en perseguir un fin común. En su calidad de públicas, las asociaciones religiosas se asemejan a los partidos políticos, que son también asociaciones de interés público (artículo 41 constitucional), pero no son estatales ni órganos de la administración pública.

Las asociaciones religiosas de naturaleza pública se distinguen así nítidamente de las asociaciones privadas con fines religiosos, que pueden constituirse con base en el artículo 9 constitucional y en el artículo 25 V del *Código Civil del Distrito Federal*, que dice que tendrán personalidad jurídica las asociaciones civiles que persigan fines lícitos, entre los cuales está el fin religioso ⁶. Estas asociaciones tienen una normativa privada diferente de la que tienen las asociaciones religiosas, de carácter público, previstas por esta ley.

Es conveniente tomar en cuenta esta distinción y profundizar las consecuencias que lógicamente deberían derivarse de ella. Una sería que los actos de culto público, entendidos como se definió arriba, sólo pueden realizarse por asociaciones religiosas públicas, y no por las asociaciones privadas. Otra que los templos, como son lugares públicos, sólo pueden ser abiertos y administrados por las asociaciones religiosas públicas, y no por las privadas. Esto no contradiría la libertad religiosa, pues siempre cualquier persona tendría la posibilidad de practicar actos de culto en recintos apropiados, pero que no fueran templos, en el sentido administrativo, por no estar abiertos a todo público. La ley, en cambio, aunque considera que practicar actos de culto público es un derecho de las asociaciones religiosas (artículo 9-III), no excluye que lo puedan practicar las agrupaciones religiosas no registradas (artículo 10), lo que significa que también podrán realizarlos asociaciones privadas; y aunque exige que se avise a la Secretaría de Gobernación de la apertura de un templo, no exige que la persona que lo abra sea una asociación religiosa, sino que parece ser que puede hacerlo cualquier persona (artículo 24).

⁶ Ver arriba lo dicho al respecto, en el número 3.

2) Constitución de las Asociaciones Religiosas

Las asociaciones religiosas se constituyen en cuanto obtienen su registro ante la Secretaría de Gobernación (artículo 130-a constitucional y artículo 6 de la ley). La Secretaría podrá dar o denegar el registro ⁷. Contra la negativa de registro, puede proceder el recurso de revisión, ante la misma Secretaría (artículo 33).

Para obtener el registro, una iglesia o agrupación religiosa debe cumplir con los siguientes requisitos (artículo 7):

- a) Que tenga como finalidad principal la observancia, práctica, propagación o instrucción de una doctrina religiosa.
- b) Que demuestre haber realizado este tipo de actividades en la República Mexicana por un período mínimo de cinco años, que cuenta con «notorio arraigo entre la población» y que tiene su domicilio en la República Mexicana.

Este requisito en realidad implica tres: el haber realizado actividades religiosas por un período de cinco años y el tener domicilio en el país son hechos que pueden demostrarse fácilmente. Pero el tener «notorio arraigo entre la población» es algo que debe ser evaluado por la propia Secretaría de Gobernación, para lo cual podrá servirse de datos como los siguientes: número de fieles mayores de edad ⁸, de templos, incidencia de su prédica, etcétera. Pero en todo caso quedará a su juicio determinar si tiene no sólo arraigo, sino «notorio arraigo». Se trata por tanto de un requisito que deja abierta la posibilidad de que la Secretaría decida caso por caso, con cierta libertad, si da o niega el registro.

- c) Que aporte bienes suficientes para cumplir con su objeto. Se entiende que se trata de aportar bienes que le permitan desarrollar actividades tendientes a sus finalidades, y no que se aporten todos los bienes que serían necesarios para cumplir su objeto.

⁷ Ver arriba en 2-a.

⁸ Ver artículo 11 y su comentario abajo en el número 5.5.

Respecto de los bienes inmuebles que vayan a aportarse para constituir el patrimonio inicial de la asociación, hay una regla especial. Para adquirir cualquier inmueble, las asociaciones religiosas, ya constituidas, tienen que contar con una previa autorización de la Secretaría de Gobernación, emitida en la forma de «declaratoria de procedencia», es decir una declaración de que es procedente, y conforme a la ley, la adquisición de un determinado inmueble (artículos 16 y 17). Parece ser que los legisladores, a última hora, tuvieron el reparo de que esa autorización también se necesitaría cuando se aportaran bienes inmuebles para constituir una asociación religiosa. Por eso incluyeron un artículo transitorio ⁹ y el séptimo señala que cuando se pretenda aportar bienes inmuebles al patrimonio inicial de una asociación religiosa se deberá presentar, junto con la solicitud de registro, una declaración de tales bienes, de modo que la Secretaría de Gobernación pueda emitir, en el plazo de seis meses posteriores a la fecha de registro, una «declaratoria general de procedencia» para la adquisición de los mismos.

Esto permite a la Secretaría combinar el ejercicio de estas dos facultades, la de aprobar el registro y la de aprobar la adquisición de bienes, de modo que puede dar el registro y luego negar la adquisición de todos o parte de los bienes inmuebles que se pretendía integrar el patrimonio inicial de la asociación religiosa.

- d) Presentar estatutos que contengan lo siguiente (artículo 6 segundo párrafo):
i) las bases fundamentales de su doctrina religiosa; ii) la determinación de «sus representantes»; iii) la determinación, si hubiera, «de las entidades y divisiones internas» de cada asociación religiosa, tanto las que correspondan a «ámbitos regionales» como las que correspondan a «otras formas de organización autónoma»; y iv) la determinación de los «representantes» de dichas entidades y divisiones internas.

⁹ Aunque formalmente es parte de los artículos transitorios, materialmente no lo es por su contenido, ya que habrá de aplicarse, no de manera transitoria y mientras se adaptan las realidades sociales a la nueva ley, sino en todos los casos en que se solicite el registro de una asociación religiosa: parecería que en la mente del legislador estaba la idea de que únicamente se constituirían asociaciones religiosas en los primeros meses de vigencia de la ley y no en fechas posteriores.

El contenido que deben tener los «estatutos» requeridos es mínimo. Consiste sólo en la información que precisa la Secretaría de Gobernación para saber lo esencial acerca de la doctrina profesada por la asociación religiosa y para saber con quién puede tratar. Nada dice acerca de que contenga lo que todo estatuto social debe contener: las normas de organización, estructura y funcionamiento de la sociedad; sin embargo, la ley reconoce (artículo 6 segundo párrafo) que las asociaciones religiosas «se registrarán internamente por sus propios estatutos».

No obstante que la ley no exige que los estatutos que se presenten para la constitución de una asociación religiosa contengan las normas de organización y estructura interna, es conveniente que las contengan, pues de otro modo tendrían que funcionar con un doble estatuto: uno, el presentado ante la Secretaría de Gobernación, registrado y con valor jurídico en el derecho mexicano, y el otro, el estatuto interno, que podrá ser respetado o no por los miembros de la asociación, pero que no tendrá valor jurídico conforme a derecho mexicano. Esta duplicidad de estatutos podría originar problemas graves en caso de disputas acerca de la validez de actos celebrados por las asociaciones religiosas, por ejemplo disposiciones de bienes hechas por personas que no tenían facultad de disponer conforme a los estatutos internos, pero que eran «representantes» acreditados ante la Secretaría de Gobernación; o en el caso de «representantes» que pretenden asumir hacia dentro de la asociación facultades que no les corresponden conforme a los estatutos internos. Un doble estatuto podría convertirse en un principio de división interna de consecuencias graves.

También conviene notar que la ley exige que los estatutos determinen a los «representantes» de las asociaciones religiosas, y no a sus directores. No es lo mismo representantes que directores o autoridades de las asociaciones. Los representantes, en el derecho de sociedades en general, pueden ser los directivos o pueden ser personas que no tienen cargos directivos o incluso que no son socias de la sociedad que representan. Además, los representantes pueden ser de varias clases: generales (para todo tipo de asuntos y respecto de cualquier persona). ¿Qué es, pues, lo que entiende la ley cuando habla

de «representantes»? El artículo 11 da una respuesta al decir que «los representantes de las asociaciones religiosas deberán ser mexicanos y mayores de edad y acreditarse con dicho carácter ante las autoridades correspondientes». Esto significa que los representantes no tienen que ser directores o autoridades, ni siquiera «ministros de culto», sino sólo cumplir con la condición de mexicano y mayor de edad, y que su función es de representar a las asociaciones religiosas ante las autoridades civiles y, especialmente, ante la Secretaría de Gobernación.

Evidentemente, la designación de los representantes es un asunto interno de las asociaciones religiosas, que deberá normarse conforme a sus propios estatutos. Por lo tanto, un representante acreditado ante las autoridades civiles podrá ser removido por decisión de la propia asociación, tomada conforme a sus propios estatutos. Aquí se muestra una vez más la conveniencia de registrar los estatutos de organización, y no sólo los exigidos por la ley: si una asociación religiosa quiere cambiar a un representante ante las autoridades civiles, pero éste no quiere renunciar, ¿cómo podría saber la Secretaría de Gobernación que se ha revocado válidamente el mandato al representante acreditado si no conoce los estatutos internos?

Aunque el artículo 6 no exige que en los estatutos se mencione cuáles son los fines de la asociación religiosa, se entiende que los deben consignar, pues éstos constituyen un elemento indispensable para poder integrar y valorar el patrimonio de las asociaciones religiosas. En efecto, el artículo 16 prescribe que éstas tendrán sólo el patrimonio «indispensable» para realizar sus fines, de modo que no podrá juzgarse si el patrimonio es adecuado o excesivo si no se conocen claramente los fines de la asociación.

3. Personalidad de las Asociaciones Religiosas

La Constitución establece (artículo 130) que las iglesias y grupos religiosos pueden tener personalidad en cuanto se registren como asociaciones religiosas. No reconoce que dichas comunidades religiosas

tuvieran una personalidad jurídica anterior que ahora la Constitución incorpora al derecho mexicano, sino que determina que sólo tendrán personalidad jurídica si se constituyen como asociaciones religiosas, y a partir del momento en que se registren como tales.

Ésta es una peculiaridad de la legislación eclesiástica mexicana, que la acerca a legislaciones como la norteamericana o francesa, que también requieren que las iglesias se organicen conforme a un tipo societario reconocido en el ordenamiento jurídico estatal, y que la distinguen de otras legislaciones, como la alemana que reconoce la personalidad jurídica, que tenían las dos iglesias de mayor arraigo en el país, la Católica y la Evangélica. Un punto intermedio es la legislación española, que reconoce la personalidad jurídica previa de la Iglesia Católica, pero exige el registro de las demás.

La ley reglamentaria (artículo 6) recoge ese principio constitucional y añade un elemento interesante, que es el de que las «entidades y divisiones internas» de una asociación religiosa pueden tener también «personalidad jurídica en los términos de esta ley». Esto significa que puede haber asociaciones religiosas que, por no tener o no designar sus «entidades y divisiones internas», se configuran con una sola persona jurídica, y otras que contienen, en una sola asociación, varias personas jurídicas, que corresponden a las «entidades y divisiones internas» designadas por la propia asociación al momento de solicitar su registro o posteriormente nuevas entidades.

Me parece que la intención de la ley de que haya una sola asociación con varias personas jurídicas, correspondientes a sus divisiones internas, se evidencia donde habla de entidades y divisiones «internas» –no externas, separadas, segregadas o generadas– que corresponden a ámbitos regionales o a otras formas de asociaciones «dentro» de las propias asociaciones religiosas; o sea que concibe una asociación religiosa *dentro* de la cual hay varias personas jurídicas.

Si se pensara que cada división interna debería constituir una asociación religiosa específica y obtener su propio registro como

asociación religiosa, resultaría en la práctica, y por efecto de la ley, una violación al precepto constitucional (artículo 130 b) que dice que «las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas». En efecto, la ley dispone en su artículo 28 que la Secretaría de Gobernación tiene facultades para conocer los conflictos que se den entre asociaciones religiosas y procurar una solución; si ocurriera que entre dos personas jurídicas de una misma asociación, digamos entre una diócesis y un instituto religioso de la Iglesia Católica, se presentara algún conflicto, el citado artículo permitiría que la Secretaría de Gobernación interviniera, con lo cual estaría interviniendo, en contra del citado precepto constitucional, en la vida interna de la Iglesia Católica.

En cambio, si cada división interna es una persona dentro de la misma asociación religiosa, los conflictos entre ellas no serían conflictos entre asociaciones religiosas diferentes, no serían conflictos externos que puedan provocar la intervención de la autoridad civil, sino meros asuntos internos.

Esta posibilidad de que en una sola sociedad confluyan varias personas jurídicas la contempla el derecho mexicano en otros ámbitos; en el ámbito del Derecho Público se habla de una personalidad jurídica del gobierno federal o de los gobiernos estatales que, no obstante constituir cada uno de ellos una sola entidad administrativa, contienen varias personas jurídicas diferentes, como las de los organismos paraestatales; sucede en el ámbito del Derecho Social, respecto de las centrales obreras o campesinas, que constituyen unidades jurídicas y societarias, es decir una personalidad jurídica, en las que confluyen las personas jurídicas de las distintas entidades agrupadas, y acaece también en el ámbito del Derecho Privado en el caso de las llamadas «sociedades controladoras» (*holdings*) que agrupan a diversas personas jurídicas.

En el campo de las asociaciones religiosas esta posibilidad de una asociación con varias personas es la que evidentemente conviene a la

Iglesia Católica, que internamente se concibe como una pluralidad de personas jurídicas ¹⁰.

La ley no determina con claridad la forma de llegar a constituir una asociación religiosa con varias personas; sólo dice que las divisiones internas de una asociación podrán tener personalidad jurídica «en los términos de esta ley», por lo que es necesario interpretar lo que significa «los términos de esta ley». Está claro, tanto en la **Constitución** como en la ley, que la asociación religiosa tiene personalidad a partir del momento en que se registre. Extendiendo esto por analogía, se puede afirmar que las divisiones internas de una asociación religiosa tendrán personalidad jurídica a partir del momento en que se registren; pero habrán de registrarse no como asociaciones religiosas independientes, sino como entidades de una asociación religiosa ya registrada. Para tener la seguridad de que las entidades que pretenden registrarse como partes de una asociación religiosa realmente son parte de ella, debe exigirse, antes de otorgarle el registro, que la asociación religiosa registrada las reconozca formalmente como tales.

Para obtener el registro como entidad de una asociación religiosa, no será necesario cumplir con todos los requisitos que se exigen a las asociaciones religiosas. No tendrá que probarse tiempo de operación, ni domicilio en el territorio nacional, ni notorio arraigo, pues se trata de una entidad que es parte de otra que ya cumplió con esos requisitos. Tampoco hará falta que la entidad presente sus estatutos, pues se entiende que esa entidad está regida, fundamentalmente, por los estatutos de la asociación religiosa a que pertenece; pero si tuvieran un estatuto particular, es decir un estatuto especial, pero que se parte del estatuto general de la asociación religiosa, podrían presentarlo al momento de solicitar su registro. La ley sí exige (artículo 6) que, antes del registro, se designen los nombres de los representantes de estas entidades, que deberán cumplir con los requisitos de ser mexicanos y mayores de edad. Como cada persona implica un patrimonio diferente, también será necesario que las entidades que pretendan

¹⁰ Ver **Código de Derecho Canónico**, artículos 113 y siguientes

personalidad jurídica como partes de una asociación religiosa presenten la relación de bienes que constituyen su patrimonio inicial, del mismo modo que lo hacen las asociaciones que pretenden registrarse.

Las entidades de una asociación religiosa podrán registrarse simultáneamente con la asociación religiosa, como lo prevé el artículo 6; pero nada impide que también puedan registrarse después de que la asociación haya obtenido su registro. Si no hubiera esta posibilidad se estaría condenando a las asociaciones religiosas a una vida inmóvil, en la que no podrían ni aumentar ni disminuir sus personas, ni ampliarse o reformarse sus estatutos. En todo derecho de sociedades se contemplan siempre las posibilidades de modificar una sociedad, dividirla, fusionarla, extinguirla. La ley de asociaciones religiosas es muy parca al respecto y sólo contempla expresamente la posibilidad de liquidar una asociación religiosa (artículo 16), pero de ningún modo impide ni rechaza la posibilidad de modificar sus estatutos o su organización.

4. Funcionamiento de las Asociaciones Religiosas

La vida de estas asociaciones está regida por cuatro principios fundamentales, de los cuales los dos primeros están previstos en la *Constitución*. Éstos son:

a) Deberán actuar con apego a la *Constitución* y la legalidad vigente y respetar las instituciones del país (artículo 130 primer párrafo de la *Constitución*, y artículo 8-1 de la ley). Esto es un principio, no sólo para este tipo de asociaciones, sino para cualquier persona física o moral que viva dentro de un estado de Derecho. Por supuesto que en el caso de leyes injustas, las asociaciones religiosas tienen también todos los derechos reconocidos en el orden jurídico mexicano a cualquier persona para impugnarlas, modificarlas o suspender su aplicación.

b) Las autoridades civiles no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas (artículo 130-b de la *Constitución*), lo cual significa que no intervendrán en su funcionamiento, organización, elección de autoridades, administración de bienes, formación y designación de ministros de culto, etcétera. Este deber del Estado es como una contrapartida al deber de las asociaciones religiosas de respetar la legalidad vigente: las asociaciones

ANÁLISIS DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

religiosas respetan la legislación del Estado y el Estado respeta la normatividad o legalidad interna de las asociaciones religiosas.

c) Como consecuencia de ambos principios, se deriva el que las asociaciones religiosas «se regirán internamente por sus propios estatutos» (artículo 6, párrafo segundo de la ley). Con este principio se reconoce que la norma jurídica que rige la vida interna de las asociaciones religiosas es, por disposición de una ley de orden público, los propios estatutos de cada asociación, lo cual quiere decir que dicha ley reconoce que la norma jurídica que rige la vida interna de las asociaciones religiosas es, por disposición de una ley de orden público, los propios estatutos de cada asociación, lo cual quiere decir que dicha ley reconoce la validez que tienen los mismos en el Derecho mexicano, no sólo para la propia asociación, sino también para las personas físicas o morales que realicen actos jurídicos con ellas. Por ejemplo, si una asociación religiosa toma en arrendamiento un inmueble y luego se niega a pagar el alquiler diciendo que la persona que hizo el contrato, a nombre de la asociación, no tenía poder para hacerlo, se tendrá que investigar si conforme a esos estatutos internos de la asociación tal persona tenía o no poder para celebrar el contrato de arrendamiento, con lo cual el estatuto interno viene a repercutir como norma que tiene que respetar el propietario del inmueble arrendado; no podría alegar éste que por tener él otra confesión religiosa, no debe aplicarse el estatuto de aquella asociación, sino el de la asociación a la que él pertenece, o que por no pertenecer a asociación alguna deben aplicarse las normas previstas para tales casos por las leyes civiles o mercantiles ¹¹.

d) Principio de igualdad, esto es que todas las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones (artículo 6). Este principio es consecuencia de la neutralidad que asume el Estado mexicano frente al fenómeno religioso, y que lo distingue de otro tipo de estados que reconocen una religión oficial (estados confesionales) o una religión mayoritaria.

Como obligaciones específicas de las asociaciones religiosas, la ley menciona, aparte de la de respetar la legalidad vigente, la de «abstenerse de perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos» (artículo 8 11). Se entiende que esta obligación comprende la de perseguir sistemáticamente fines de lucro o preponderantemente económicos, y no necesariamente, como ya se explicó

¹¹ El recurso a la legislación mexicana podría ser válido sólo a falta de normas expresas en los estatutos de la asociación religiosa, aunque la ley nada dice acerca de cuál pueda ser la norma subsidiaria en caso de lagunas estatutarias.

arriba, la de abstenerse de realizar cualquier acto del que pueda derivarse una ganancia, que deberá ser aplicada a la consecución de los fines propios de la asociación ¹².

Los derechos que la ley (artículo 9) concede a estas asociaciones son los siguientes:

a) Identificarse mediante una denominación exclusiva. Esto es algo muy importante, que permite preservar la identidad de cada una de las asociaciones religiosas. En el caso de que se constituyera una asociación con varias personas o entidades internas, cada una de ellas podría llevar la denominación exclusiva, pues se trata de un derecho que pertenece por entero a toda la asociación (artículo 9-I).

b) Organizarse libremente en sus estructuras internas, adoptar sus estatutos, establecer su propio sistema de autoridad y funcionamiento (artículo 9-II). Es nuevamente la facultad de regirse conforme a sus propios estatutos. En este aspecto, las asociaciones religiosas tienen una situación diferente de los demás tipos de asociaciones que reconoce el orden jurídico mexicano, y que ordinariamente tienen en la ley una reglamentación mínima para su funcionamiento. Las asociaciones religiosas, aparte de los principios enunciados, no tienen en la ley mexicana ninguna normatividad acerca de su forma de organización, autoridades, etcétera. Es una situación que se explica por la peculiaridad del fenómeno religioso que exige, más que ningún otro sector de la actividad humana, respeto por parte del Estado.

c) Designar y formar libremente a sus propios ministros (artículo 9-II). Esto se considera como una actividad esencialmente religiosa en la que el Estado no debe intervenir. No obstante, la ley señala que las asociaciones religiosas

¹² Ver arriba, en el número 5.1.

Véase el artículo 14 párrafo final que habla del «representante legal» de una asociación religiosa.

Véase lo dicho arriba en el inciso a) sobre la interpretación de la palabra «indispensable».

Sánchez Medel, R. **La ley de asociaciones religiosas y culto público**, México, IMDOSOC, 1992. p.32.

Artículo 3 transitorio del decreto del 14 de julio de 1992, que adicionó la fracción III del artículo 25 de la **Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal** (publicado en el **Diario Oficial** el 20 de julio de 1992).

La ley les reconoce implícitamente estos derechos, en tanto que niega que tengan los previstos en las fracciones IV a VII del artículo 9; lo cual significa que sí tienen los derechos previstos en las fracciones I a III del mismo artículo.

Se trata del delito de ultraje a la bandera o al escudo nacionales, previsto en los artículos 191 y 192.

Véase lo dicho arriba 5.6 a) acerca de lo que debe entenderse por «indispensable».

Ver lo dicho arriba 6 c) acerca del uso y administración de estos templos.

ANÁLISIS DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

tienen la obligación de notificar a la Secretaría de Gobernación quiénes son, o dejan de ser, sus ministros de culto; y en caso de que las asociaciones omitan esta notificación, la ley establece de presunción de que son ministros de culto los directores, representantes o funcionarios de la asociación (artículo 12). Esta presunción no es pues un nombramiento, hecho por el Estado, de las personas que son ministros de culto, sino tan sólo una atribución de tal carácter a determinadas personas, como consecuencia de que la asociación religiosa no ha informado a la Secretaría quiénes son los que la propia asociación ha nombrado como tales.

d) *Realizar actos de culto público y, por consecuencia, tener templos, es decir lugares destinados ordinariamente a la celebración de actos de culto público* (artículo 9 III). Como ya se dijo arriba, la realización de actos de culto público, y especialmente los celebrados fuera de los templos, está regulada por la ley y por los reglamentos que habrán de expedirse.

e) *Propagar su doctrina* (artículo 9 III). La ley no pone ninguna limitación en cuanto a los medios que las asociaciones religiosas pueden usar para difundir su doctrina. La **Constitución** reconoce que lo pueden hacer por medio de la enseñanza religiosa en planteles educativos privados (artículo 3° IV), y no prohíbe que lo puedan hacer en planteles públicos, puesto que es sólo la educación «impartida por el Estado» la que debe ser laica, y no la impartida por particulares o por asociaciones religiosas. La ley impide que las asociaciones religiosas sean propietarias de medios de comunicación masiva (artículo 16), y que se transmitan o difundan por esos medios actos de culto religioso sin la previa autorización de la Secretaría de Gobernación (artículo 21), pero no impide que se difunda su doctrina por esos mismos medios, sin necesidad de previa autorización.

f) *Celebrar todo tipo de actos jurídicos para el cumplimiento de su objeto* (fracción V). Éste es un derecho común a cualquier asociación con personalidad jurídica. Empero, la ley añade una restricción específica para las asociaciones religiosas, el que los actos jurídicos que realicen no persigan fines de lucro; esta restricción, como ya se explicó arriba, sólo se justifica si significa que las asociaciones no realicen habitualmente actos jurídicos que persigan una ganancia, mas no que ocasionalmente realicen un acto que les pueda producir una ganancia.

g) *Participar por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, funcionamiento y administración de instituciones de asistencia privada, de instituciones educativas o de instituciones de salud, sujetándose, como es evidente, a la legalidad respectiva* (fracción V). Este derecho permite a las asociaciones religiosas participar en los campos sociales donde es más importante su presencia: la educación y el servicio a los menesterosos y enfermos.

h) *Usar, en forma exclusiva, los templos que sean propiedad de la nación* (fracción VI), es decir todos los templos construidos antes de las reformas constitucionales de enero de 1992 y que fueron expropiados a favor de la nación.

i) Los demás derechos que les otorguen las leyes, como por ejemplo, las exenciones fiscales.

5) Los Miembros de las Asociaciones Religiosas

La ley distingue entre tres tipos de personas integrantes de las asociaciones religiosas: los asociados, los representantes y los ministros de culto.

a) Los asociados. La ley define quiénes son los asociados, pero esta definición sólo se toma en cuenta, dice el artículo 11, «para los efectos del registro» de la asociación. Según ella son asociados únicamente «los mayores de edad, que ostenten dicho carácter conforme a los estatutos» de la asociación.

No queda claro que pretende la ley al determinar que para los efectos del registro sean asociados los mayores de edad, porque la misma ley no exige, para el registro de una asociación religiosa, que tenga un determinado número de «asociados». Exige que tenga «arraigo» y esto puede significar, como se dijo arriba, que cuente con un importante número de fieles. De modo que lo que quizá pretendió decir fue que para determinar si una agrupación religiosa o iglesia que pretende su registro tiene o no arraigo, se tomarán en cuenta únicamente a sus seguidores mayores de edad.

b) Los representantes de las asociaciones religiosas son aquellas personas que cumplen los requisitos de ser mexicanos, mayores de edad y acreditados como tales ante las autoridades correspondientes (artículo 11). La ley dice que en los estatutos que presentan las agrupaciones e iglesias al momento de solicitar su registro se deben determinar quiénes son sus representantes (artículo 6), o sea que se entiende que están acreditados como representantes, en primer lugar, aquellas personas determinadas en los estatutos. Pero esto no impide que con posterioridad al registro de la asociación las asociaciones puedan acreditar otros representantes, por ejemplo para suplir a los que hubieran dimitido o fallecido. Para la Ley, como se dijo arriba, son «representantes», no necesariamente los directores o funcionarios de las asociaciones religiosas,

ANÁLISIS DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

ni siquiera cualquier representante de las mismas, sino exclusivamente sus representantes acreditados ante las autoridades mexicanas ¹³.

c) Los ministros de culto son (artículo 12) aquellas personas, mayores de edad, no necesariamente mexicanos, a quienes las «asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter». Es decir, son ministros de culto quienes las asociaciones religiosas consideren como tales. Pero estas asociaciones tienen obligación de notificar a la Secretaría de Gobernación quiénes son sus ministros de cultos, y en caso de no hacerlo, se tendrán como ministros de cultos, con todas sus limitaciones legales, a las personas que tengan como «principal ocupación» la dirección, representación y organización de la asociación religiosa.

Esta posición de la ley parte de la premisa de que toda asociación religiosa practica actos de culto y requiere, por tanto, de ministros de culto. Con esto, se está señalando implícitamente un requisito que deben cumplir las asociaciones religiosas, el de practicar actos de culto. Claro que puede haber asociaciones que se conciben a sí mismas como religiosas porque procuran, como dice el artículo 7, la enseñanza de una doctrina religiosa. Pero a este tipo de asociaciones no les conviene organizarse como asociaciones religiosas, puesto que la ley presumirá que tienen ministros de culto y les impondrá algunas restricciones de derechos importantes. Más se ajusta a sus fines el organizarse como asociaciones civiles con fines religiosos.

Que la Secretaría de Gobernación tenga conocimiento de quiénes son los ministros de culto es una exigencia razonable fundada en el cuidado del orden público, pues se tiene que asegurar a la población que quienes actúan con ese carácter, y que por lo mismo pueden tener gran influjo en la población, son personas que efectivamente son ministros de culto, y no impostores. La necesidad de conocimiento público de quienes son ministros de culto está también prevista en la Iglesia Católica por el *Código de Derecho Canónico* (canon 284) que prescribe que los clérigos vistan «un traje eclesiástico» a fin de que puedan distinguirse de los fieles comunes.

¹³ Véase el artículo 14 párrafo final que habla del «representante legal» de una asociación religiosa.

Así como las asociaciones informan a la Secretaría de Gobernación quiénes son sus ministros de culto, también ellas mismas son las que deben informarle quiénes dejan de serlo, por cualquier causa (artículo 14 párrafo final). Pero aquí la misma ley dice que también podrán informar de esta circunstancia las propias personas que libremente han renunciado al ministerio, para lo cual bastará con que presenten a la Secretaría de Gobernación su escrito de renuncia en el que conste que fue recibido por un representante de la asociación religiosa respectiva.

Si se entiende esta disposición literalmente, se puede prestar a abusos, ya que puede ser que un ministro de culto haga un escrito de renuncia, lo presente ante la persona que corresponda en su asociación religiosa y obtenga que le sellen de recibido una copia de su escrito. Con esto, según una interpretación literal, esa persona ha dejado de ser ministro de culto para los efectos de la ley y ha quedado libre de las limitaciones que impone la misma, y que más adelante se detallarán, pero puede ser que, desde el punto de vista de los estatutos de la asociación religiosa, siga siendo ministro de culto, mientras no se acepte su renuncia y se sigan determinados trámites. Resulta así una situación ambivalente: la de una persona que, según la ley, no es ministro de culto, pero según los estatutos de su asociación, sí lo es; no tiene las limitaciones legales que la ley le impone, pero sí los derechos que le dan los estatutos de su asociación religiosa.

Como el objetivo de que la Secretaría de Gobernación conozca quiénes son los ministros de culto es asegurar a la población acerca de quiénes son o han dejado de ser ministros de culto, se entiende que la disposición comentada de la ley significa que las personas que se separan del ministerio de algún culto podrán informar de esto a la Secretaría de Gobernación, presentando un documento en el que conste que efectivamente han dejado de ser ministros de culto.

En consideración al estado peculiar de los ministros de culto y a su influjo en la vida social, la *Constitución* les ha establecido ciertas limitaciones en sus derechos políticos y patrimoniales, que luego desarrolla la ley.

Las limitaciones de los derechos políticos consisten en:

i) Los ministros de culto no pueden ser candidatos a puestos de elección popular, es decir carecen del derecho de voto pasivo (artículo 130-d constitucional); los ministros de cultos que dejen de serlo, podrán ser votados para puestos de elección popular una vez que hayan transcurrido cinco años después del día de su separación (artículo 14 de la ley).

ii) No pueden desempeñar «cargos públicos superiores», sino hasta que hayan transcurrido tres años del día de su separación (artículo 130-d constitucional y 14 de la ley); queda a la interpretación de las autoridades definir qué son cargos «superiores»; evidentemente lo son los que corresponden al primero y segundo nivel jerárquico del gobierno federal o de los gobiernos estatales; pero los «cargos superiores» en gobiernos municipales quizá tengan que definirse caso por caso, según la importancia socioeconómica del municipio de que se trate, y lo mismo cabe decir respecto de cargos en organismos paraestatales.

iii) No pueden asociarse con fines políticos ni realizar propaganda a favor o en contra de candidato alguno a puesto de elección popular, ni a favor o en contra de partidos políticos. Se trata de una restricción importante al derecho que concede la Constitución a todos los mexicanos (artículo 35) de «asociarse para tratar los asuntos políticos del país». Una consecuencia directa de esta restricción es que los ministros de culto no pueden ser miembros de partidos políticos, ni de asociaciones con fines políticos.

Todas estas restricciones de los derechos políticos se justifican por razón del mismo ministerio de culto. En efecto, los ministros de culto tienen la función de promover el culto divino y armonizar las conciencias de los fieles en torno a los principios y prácticas religiosas. Este servicio puede quedar seriamente comprometido cuando el ministro de culto adopta públicamente una posición política determinada, con lo cual puede hacer pensar a los creyentes que la opción política que él ha tomado es la opción que deben tomar todos los seguidores de la religión a que sirve ese ministro. De este modo, se confunden lamentablemente los ámbitos de la religión y la política, y el ministro de culto deja de ser un promotor de valores religiosos y se convierte en un partidario político. La Iglesia Católica ha reconocido la necesidad de separar los ámbitos político y religioso, por lo cual prescribe en el *Código de Derecho Canónico*, como normas generales, que los

clérigos no desempeñen «cargos públicos, que llevan consigo una participación en el ejercicio de la potestad civil» (canon 285-3), y que no participen «activamente en los partidos políticos ni en la dirección de asociaciones sindicales» (canon 287-2).

La limitación patrimonial consiste en una restricción al derecho de heredar por testamento, esto es al derecho de ser herederos. Los ministros de culto no pueden heredar de las personas a quienes «hayan dirigido o auxiliado espiritualmente», excepto cuando se trata de personas que sean sus parientes hasta en cuarto grado. Esta restricción la marcan la *Constitución* (artículo 130), la ley reglamentaria (artículo 15) y el artículo 1325 del *Código Civil del Distrito Federal*. La expresión haber «dirigido o auxiliado espiritualmente» es muy amplia y comprende prácticamente cualquier acto que realiza un ministro de culto en favor de otra persona. En efecto, si un ministro de culto enseña a rezar a otra persona, le instruye en la doctrina, le da un consejo, le administra cualquier sacramento o la consuela en momentos difíciles, se puede decir que la ha «auxiliado espiritualmente» y que, por consiguiente, no puede ser heredero de ella. Lo que significa esta restricción, en otras palabras, es que los ministros de culto sólo pueden heredar de sus parientes, hasta el cuarto grado, ya que no podrán heredar de las personas a quienes hayan auxiliado espiritualmente, ni es pensable que los nombren herederos personas a las que nunca atendieron espiritualmente ni son parientes.

Esta restricción también afecta a las asociaciones religiosas a las que pertenezcan los ministros de culto, a sus ascendientes, descendientes, hermanos o cónyuges, quienes tampoco pueden heredar de las personas a quienes haya auxiliado el ministro de culto.

El motivo de esta restricción es simplemente una sospecha; la sospecha de que el ministro de culto puede haber ejercido su influencia para mover al testador a que lo nombrara heredero. Es una suspicacia excesiva, pues el testador tiene amplia libertad para modificar su testamento cuando quiera, sin necesidad de comunicárselo a nadie. Quizá el legislador pensaba originalmente sólo en el caso de que el

ministro de culto asistiera espiritualmente al testador en sus últimos momentos, y en ese entonces lo movía a nombrarle heredero, de modo semejante a lo que prevé el *Código Civil del Distrito Federal* (artículo 1323), que incapacita al médico para heredar del paciente al que asistió en su última enfermedad.

Si bien la restricción es amplia, en cuanto al número de personas de las que no pueden ser herederos los ministros de culto, es precisa en cuanto al acto que impide: el de ser heredero. La *Constitución* dice literalmente que los ministros son «incapaces para heredar por testamento», y las mismas palabras usan la ley y el *Código Civil*. En consecuencia, como ni la *Constitución* ni la ley lo señalan, esta incapacidad no inhabilita a los ministros de culto para ser legatarios en un testamento, que es cosa muy distinta de ser herederos por testamento, ni tampoco para ser herederos por sucesión legal.

Finalmente, los ministros de culto no pueden tener o administrar concesiones para la explotación de estaciones de radio o televisión ni tener o administrar medios de comunicación masiva (artículo 16).

6. Régimen Patrimonial de las Asociaciones Religiosas

a) El patrimonio de las asociaciones religiosas

Como consecuencia inseparable de su personalidad jurídica, las asociaciones tienen un patrimonio propio, constituido, dice la ley, «por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren» (artículo 16). Pero se trata de un patrimonio que no puede crecer indefinidamente, sino que está limitado a ser sólo el «indispensable» para que las asociaciones religiosas puedan cumplir sus propios fines. Esta restricción proviene del artículo 27-11 constitucional, que dice que las asociaciones religiosas sólo tienen «capacidad» para poseer, adquirir o administrar «exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto». Hay una incongruencia de la ley, con respecto a la *Constitución*. La ley fundamental, con mejor técnica jurídica, dice que la «capacidad» de las asociaciones religiosas para adquirir bienes está limitada a sólo los indispensables

para su objeto. En cambio, la ley dice que el «patrimonio» es el que está limitado a esos bienes, como si el patrimonio lo constituyeran sólo los bienes y no también las obligaciones. En cualquier caso, esta restricción hace ver la conveniencia de que en los estatutos se defina claramente cuáles son los fines de la asociación, de modo que se tenga así un criterio claro para saber si los bienes adquiridos por una asociación religiosa son en monto adecuado o excesivo con relación a esos fines.

Evidentemente que la razón de esta disposición es evitar que las desvíe de sus finalidades religiosas y las convierta en sociedades mercantiles encubiertas. Pero no se trata de negarles la posibilidad de tener cuantos bienes sean necesarios para realizar sus finalidades religiosas, ya que la consecución de éstas sirve a la sociedad y al pueblo. Estos criterios deben tenerse en cuenta cuando se trata de juzgar si el patrimonio de una asociación religiosa es o no el «indispensable» para cumplir sus finalidades. Una interpretación estrecha de este término haría que las asociaciones religiosas tengan que vivir en una situación patrimonial límite, que únicamente les permite tener lo estrictamente «indispensable», es decir sólo lo necesario para sobrevivir. Esta interpretación contradiría todo el espíritu de la ley, que contempla las asociaciones religiosas como personas de derecho público, es decir como entidades que sirven al pueblo, y que por tanto deben contar con los medios necesarios y suficientes para realizar su función en beneficio del pueblo. Este espíritu está presente en el artículo 7-III que exige, para el registro de una asociación, que aporte bienes «suficientes» –no los «indispensables»– para cumplir sus objetivos.

El concepto de patrimonio que ofrece la ley es claramente parcial, pues sólo contempla los bienes y derechos (el activo), mas no las obligaciones (el patrimonio pasivo). Cuando se quiera juzgar si el patrimonio de una asociación religiosa es el «indispensable» habrá que tomar en cuenta, además de los bienes que adquiera, posea o administre, las obligaciones y deudas que tenga, pues de otro modo podría juzgarse que no es «indispensable» un patrimonio que podría parecer cuantioso, pero que apenas basta para garantizar el

cumplimiento de las deudas y obligaciones pendientes de pago. En particular debe tomarse en cuenta este criterio respecto de los bienes que las asociaciones «administren», como pueden ser los templos propiedad de la nación. El valor de esos bienes no es parte del patrimonio de la asociación religiosa, sino que es parte del patrimonio de la nación; lo que está en el patrimonio de la asociación religiosa es el derecho de usar esos bienes, de lo cual se debe descontar el valor negativo que representa la obligación de conservarlos.

Como consecuencia de esta limitación patrimonial de las asociaciones religiosas, la ley establece (artículo 29-III) que las asociaciones religiosas adquieran posean o administren bienes que no sean los «indispensables» para sus fines. Nótese que lo sancionado no es tener un patrimonio que exceda el límite fijado por la ley, sino el acto concreto de adquirir o poseer y administrar, por virtud del cual la asociación se constituye con un patrimonio que excede el límite legal. Por lo tanto, para juzgar si hay o no infracción, no basta considerar el acto aisladamente, sino que es preciso valorarlo con relación al conjunto patrimonial.

Pero además añade este artículo que la infracción también se constituye cuando las asociaciones adquieren, poseen o administran bienes por «interpósita persona». Esta noción de la adquisición de bienes por «interpósita persona». Se entendía, en la situación jurídica previa a las reformas constitucionales, cuando las agrupaciones religiosas e iglesias no tenían personalidad jurídica, ni por consecuencia patrimonio, de modo que todos los bienes que usaban debían tenerlos o poseerlos, no a nombre propio, sino a nombre de un tercero que era la «interpósita persona», es decir la personalidad jurídica interpuesta para justificar la propiedad o posesión de esos bienes. Pero ahora que las asociaciones religiosas ya tienen personalidad jurídica, ya no hace falta ese concepto de «interpósita persona», pues cada una de ellas es una persona que actúa a nombre propio.

Si lo que quiere prevenir la ley es que las asociaciones religiosas lleguen a tener de hecho el control o posesión de bienes que exceden

las necesidades de su objeto social, gracias a que esos bienes están a nombre de otras personas físicas o morales, las cuales son jurídicamente dependientes de las primeras, debió haber hecho una expresión mucho más clara de lo que entiende por «interpósita persona». Si esto no se aclara, el precepto podría servir para cometer arbitrariedades, por ejemplo, la de considerar que una asociación civil que persigue fines religiosos en consonancia con los de una asociación religiosa es una «interpósita persona» y que todo lo que adquiera o posea la asociación civil se entienda como adquirido o poseído por la asociación religiosa; o que incluso los bienes que adquiera o posea una persona física, conocida públicamente por su adhesión a una determinada fe o su pertenencia a una asociación religiosa, se entiendan adquiridos o poseídos por la asociación religiosa. Para el fin que pretende la ley, por «interpósita persona» debe entenderse únicamente la persona que esté jurídicamente subordinada, respecto de la disposición de sus bienes, a una asociación religiosa, como podría serlo una sociedad por acciones en que la mayoría de los acciones fueran de una asociación religiosa. En este caso, y otros semejantes, sí se puede considerar que los bienes de dicha sociedad son bienes que de algún modo integran el patrimonio de la asociación religiosa, porque finalmente ésta es la que tiene el poder de disposición sobre ellos.

Si se pensara que también deben considerarse como «interpósitas personas» a personas que no tienen un vínculo jurídico de dependencia por razones económicas o políticas o sociales, sería necesario legislar al respecto y establecer qué tipo de relaciones son las que hacen presumir que una persona física o moral actúa subordinada a una asociación religiosa. De esta manera, las autoridades encargadas de aplicar la ley tendrían criterios objetivos para determinar si hay o no vínculos de dependencia. Mientras estos criterios no se definan, debe limitarse el concepto de interpósita persona a sólo las personas jurídicamente subordinadas.

Por otra parte, las adquisiciones de bienes por encima del límite legal, de acuerdo con el artículo 5 de la ley deben considerarse como actos jurídicos «nulos de pleno derecho». Esto significa, de acuerdo

con el artículo 2226 del *Código Civil del Distrito Federal* –que sería la ley aplicable en este punto– que cualquier persona interesada podría pedir al juez que destruyera retroactivamente los efectos jurídicos de tal acto, haciendo así que las partes que intervinieron en él vuelvan a tener la situación jurídica que tenían antes de realizarlo; por ejemplo, que vuelva el vendedor a tener la propiedad de la cosa que vendió y que vuelva el comprador a tener el precio que pagó.

b) Las adquisiciones de bienes inmuebles

Como una disposición complementaria de la limitación patrimonial establecida, la ley señala que las asociaciones religiosas deberán contar con autorización de la Secretaría de Gobernación para adquirir bienes inmuebles (artículo 17). La autorización la dará o negará la Secretaría considerando si la adquisición del bien inmueble es o no «indispensable» para los fines de la asociación.

La ley precisa a qué tipo de adquisiciones se refiere. En primer lugar se aclara que se trata de actos por los que se adquiera «la propiedad» de un bien inmueble (artículo 18); quedan excluidos, por tanto, todos los actos que se refieran a bienes muebles, y también todos los actos que permitan adquirir la posesión, la administración o el uso de un inmueble, o los que constituyan un derecho real distinto de la propiedad. Aclara (artículo 17-I y II) que se refiere tanto a las adquisiciones de la propiedad de inmuebles que se den por actos *inter vivos*, como las que se den *mortis causa*, por herencia o legado, y que especialmente, aunque no exclusivamente, se refiere a las adquisiciones de inmuebles que provengan de instituciones de asistencia privada, de salud o de educación, en las que participen las asociaciones religiosas que pretenden adquirirlos (artículo 17-IV). Se incluye también el que una asociación religiosa adquiera derechos como fideicomisaria respecto de un bien inmueble, excepto si la propia asociación es el fideicomitente (artículo 17-III), ya que en ese caso no se trata en realidad de un acto de adquisición sino de uno de administración.

Para obtener la autorización, debe presentarse una solicitud a la Secretaría de Gobernación, la cual deberá dar respuesta en cuarenta y

cinco días. Si no da respuesta, la solicitud se entiende aprobada, pero será necesario que la misma Secretaría expida una certificación de que ha transcurrido el término sin producirse una respuesta específica (artículo 17).

La ley no explica los criterios que seguirá la mencionada Secretaría para juzgar si autoriza o no la adquisición de un inmueble, pero en todo caso lo que debe juzgar es si el bien que se pretende adquirir es «indispensable»¹⁴ o no para los fines de la asociación religiosa. Contra la negativa de autorización, procede el recurso de revisión ante la misma Secretaría y, si se confirma la negativa en el recurso de revisión, el juicio de amparo.

Los bienes inmuebles que adquieran las asociaciones religiosas deberán inscribirse en un registro que para tal efecto llevará la Secretaría de Gobernación (artículo 17 párrafo final), y además en los otros registros que señalen otras leyes, como el registro público de la propiedad o el registro de monumentos históricos.

c) La posesión y uso de templos propiedad de la nación

Las asociaciones religiosas, no así las iglesias y agrupaciones religiosas no registradas, podrán usar y administrar los templos que sean propiedad de la nación, es decir todos los templos que se construyeron antes de las reformas constitucionales de 1992 y que fueron expropiados en favor de la nación. Esos templos pueden ser además monumentos arqueológicos, artísticos o históricos.

Los derechos de las asociaciones religiosas a la posesión y uso de los templos propiedad de la nación que no son monumentos arqueológicos, artísticos o históricos se regirán por lo que dispone la *Ley General de Bienes Nacionales*.

La posesión y uso de templos que sean también monumentos arqueológicos, artísticos o históricos se regirá por la ley citada y por

¹⁴ Véase lo dicho arriba en el inciso a) sobre la interpretación de la palabra «indispensable».

la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. Pero, además, la Ley de asociaciones religiosas establece algunas disposiciones especiales. Las asociaciones deben nombrar, y registrar ante la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a los representantes que serán responsables de los templos; éstos tienen la obligación, de la cual finalmente responde la asociación religiosa, de «preservar su integridad» y cuidar «su salvaguarda y restauración», de conformidad con lo que dispongan las leyes especiales de la materia (artículo 20).

Esta obligación se refuerza, porque la ley considera como infracción que merece una pena administrativa (artículo 29-XI), tanto el «realizar actos» que atenten contra la integridad, salvaguarda y preservación de esos templos, como el «omitir las acciones que sean necesarias» para preservarlos. El sancionar la mera omisión, es una disposición exigente, que se justifica por la razón de preservar bienes que son parte del patrimonio cultural de la nación.

d) Limitaciones de poseer o administrar medios de comunicación masiva

Aparte de la limitación general de poseer los bienes necesarios a su objeto, la ley establece una limitación especial para las asociaciones religiosas: «no podrán poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva» (artículo 16). Se exceptúan las publicaciones impresas de carácter religioso.

No se ve cuál es la razón de ser de esta prohibición. La *Constitución* garantiza a toda persona la libre manifestación de sus ideas (artículo 6) y la libre publicación de escritos (artículo 7), con las restricciones, claro está, por razón de orden público o derechos de terceros. Una consecuencia de estas libertades es la de tener en propiedad o poseer los medios de comunicación masiva. ¿Qué razón puede haber para negar este derecho a una asociación religiosa registrada y dárselo, en cambio,

a una sociedad mercantil o a una asociación civil con fines culturales? Sánchez Medal opina que se trata de una limitación anticonstitucional, pues excede la limitación general al patrimonio de las asociaciones religiosas, prevista en la fracción segunda del artículo 27 constitucional, y es, por consecuencia, impugnabile por vía de amparo ¹⁵.

En todo caso, esta prohibición no llega a las asociaciones civiles con fines religiosos.

e) Situación fiscal

La ley sólo menciona que las personas físicas (como los ministros de culto o los representantes de asociaciones religiosas), las personas morales (asociaciones religiosas) y los bienes (templos) a que ella se refiere tendrán el régimen fiscal que determinen las leyes fiscales. Es decir, sólo hace una referencia a las leyes especializadas, que serán las que tendrán que determinar este aspecto.

Respeto del Impuesto sobre la Renta, la ley respectiva prescribe que no causan este impuesto las asociaciones o sociedades «civiles» que persigan fines religiosos (artículos 68 y 70 de la *Ley del Impuesto sobre la Renta*). Aunque las asociaciones religiosas no son propiamente sociedades civiles, puesto que las regula una ley de orden público, sin embargo se entiende, por mayoría de razón, que no causan ese impuesto ya que su finalidad no es repartir utilidades entre sus asociados.

Respecto del impuesto sobre adquisición de inmuebles, se ha dispuesto que las asociaciones religiosas no paguen este impuesto por los inmuebles que adquieran en los seis meses siguientes a la fecha de haber obtenido su registro ante la Secretaría de Gobernación ¹⁶. Esto debe tomarse en cuenta cuando se quiera formular la solicitud

¹⁵ Sánchez Medal, R. *La ley de asociaciones religiosas y culto público*, México, IMDOSOC, 1992. p.32.

¹⁶ Artículo 3 transitorio del decreto del 14 de julio de 1992, que adicionó la fracción III del artículo 25 de la *Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal* (publicado en el *Diario Oficial* el 20 de julio de 1992).

de registro, que deberá estar acompañada con una lista de los bienes inmuebles que serán parte del patrimonio inicial de la asociación, y respecto de los cuales, la Secretaría de Gobernación deberá emitir una autorización general para que la asociación religiosa pueda adquirirlos. Ambas disposiciones dan como resultado que las asociaciones religiosas no tendrán que pagar este impuesto por todos los inmuebles que manifiesten como parte de su patrimonio inicial al hacer su solicitud de registro. La misma exención se da respecto de los bienes que constituyan el patrimonio inicial de las entidades registradas como partes de una asociación religiosa. Pero se trata de un beneficio transitorio, que se da únicamente en ese momento. Para las ulteriores adquisiciones de inmuebles, las asociaciones religiosas y sus entidades internas sí deberán pagarlo.

f) Liquidación del patrimonio de las asociaciones religiosas

La ley prevé que las asociaciones religiosas puedan disolverse y, por consecuencia, liquidar su patrimonio (artículo 16 párrafo tercero). Contempla dos casos: uno, la disolución y liquidación por decisión de la propia asociación; pero la ley nada dispone respecto del procedimiento que debe seguirse para su disolución voluntaria y la consecuente cancelación de su registro, lo cual tendrá que precisarlo posteriormente algún reglamento. El otro es la disolución y liquidación por orden de la autoridad competente que sanciona así una infracción grave cometida por la asociación (artículo 32-V).

Cuando se hace una liquidación voluntaria, la ley precisa que los bienes de la asociación religiosa en liquidación únicamente podrán transmitirse «por cualquier título» a otras asociaciones religiosas. La expresión «por cualquier título» parece autorizar que una asociación religiosa en liquidación venda sus bienes a otra asociación religiosa, pero entonces surge la cuestión de qué destino tendrá el dinero cobrado como precio. Como las asociaciones religiosas no tienen fines de lucro, no se puede admitir que los bienes de la asociación en liquidación se repartan o distribuyan entre sus directores, representantes, ministros de culto o asociados. Por eso, debe entenderse que el dinero resultante de la liquidación debe aplicarse al pago de las deudas que tenga la

asociación religiosa y, si hubiera algún remanente, debe destinarse a otra asociación religiosa como donativo o a la asistencia privada o pública.

Cuando la liquidación se hace por orden de la autoridad, los bienes de la asociación en liquidación pasarán a la asistencia pública.

7) Las iglesias y agrupaciones religiosas no registradas

Tanto el artículo 130 constitucional (primer párrafo) como la ley reglamentaria reconocen la existencia de «iglesias y agrupaciones religiosas» que, por no registrarse, no constituyen una asociación religiosa con personalidad jurídica de derecho público. La ley no considera que esos grupos tienen obligación de registrarse ni, en consecuencia, prevé sanción alguna para el caso de que actúen sin registro, pero previene que serán jurídicamente responsables las personas físicas o morales (es decir asociaciones o sociedades) por medio de las cuales actúen. Se trata de una situación semejante a la que tenían las iglesias antes de las reformas constitucionales: existían en la sociedad y actuaban jurídicamente a través de «interpósitas personas».

La situación jurídica de esos grupos les es poco favorable. Las personas por medio de las cuales actúan, no importa si es una o varias, deben cumplir todas las obligaciones establecidas en la ley (artículo 10), y si no las cumplen se harán merecedoras de las sanciones correspondientes; pero sólo tienen algunos de los derechos que la ley concede a las asociaciones religiosas, que son los de identificarse con una denominación exclusiva, organizarse libremente conforme a estatutos propios y realizar actos de culto público y de difusión de su doctrina¹⁷. Además la Ley presume (artículo 10) que los representantes, directores u organizadores de estos grupos son ministros de culto, que tienen, por consecuencia, todas las limitaciones políticas y patrimoniales de los verdaderos ministros de culto.

¹⁷ La ley les reconoce implícitamente estos derechos, en tanto que niega que tengan los previstos en las fracciones IV a VII del artículo 9; lo cual significa que sí tienen los derechos previstos en las fracciones I a III del mismo artículo.

Las agrupaciones religiosas e iglesias no registradas deben distinguirse de las asociaciones civiles con fines religiosos. No basta con acudir a una distinción formal y decir que las asociaciones civiles con fines religiosos son asociaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, que tienen una personalidad jurídica y un régimen legal expreso, mientras que las agrupaciones e iglesias no constituyen una persona jurídica. Es una distinción que debe tomarse en cuenta, pero no basta, porque la ley prevé que dichas agrupaciones o iglesias pueden actuar, de hecho, por medio de personas morales, es decir de asociaciones civiles. Hace falta, por tanto, un criterio para discernir con claridad cuándo una asociación civil con fines religiosos es realmente una asociación de ese tipo y cuándo no es más que una «interpósita persona» de una agrupación religiosa o iglesia no registrada.

Me parece que el criterio decisivo es el de considerar si se trata de una asociación privada, que intenta beneficiar exclusivamente a sus miembros, y entonces es una asociación civil; o se trata de una asociación con fines públicos, que pretende propagar una doctrina religiosa entre el pueblo, utilizando medios de comunicación masiva, o practicar actos de culto público, esto es en templos abiertos al público o en lugares públicos, en cuyo caso se trata de una agrupación religiosa o iglesia no registrada, aun cuando se presente aparentemente como una asociación civil con fines religiosos.

VII. INFRACCIONES Y SANCIONES

La ley contiene un capítulo (capítulo primero del título quinto) que define las conductas que constituyen infracciones a la misma, las sanciones que corresponden y el modo de determinarlas.

La determinación de las infracciones no es muy precisa, pues falta la indicación de la persona en concreto que puede cometer cada una de ellas. El artículo 29 dice que constituyen infracciones una serie de conductas que cometan los «sujetos» a que la ley se refiere. En realidad, la ley se refiere a varios sujetos: los representantes de las asociaciones

religiosas, los ministros de culto, los asociados de las mismas, los notarios que intervengan en actos de las asociaciones religiosas, los funcionarios públicos que ejerzan las facultades definidas en la ley, los encargados de la administración y cuidado de los templos; también pueden considerarse como «sujetos», en sentido amplio, las asociaciones religiosas registradas. Por eso, se hace necesario interpretar, respecto de cada conducta tipificada como «infracción» quién es el sujeto que la comete.

1) Infracciones

Las infracciones previstas son las siguientes:

a) «Asociarse con fines políticos» o «realizar proselitismo en favor de partido político o algún candidato» (se entiende a puesto de elección popular). Esta infracción, que está prevista también en la Constitución (artículo 130 c), se refiere exclusivamente, como lo dice la propia Constitución, a los ministros de culto, y no a los otros sujetos a que se refiere la ley, como los asociados o los representantes de asociaciones religiosas que no sean ministros de culto.

b) «Agraviar los símbolos patrios». La Constitución (en el lugar citado) prohíbe esto exclusivamente a los ministros de culto, pero evidentemente esta conducta es una infracción que puede cometer cualquier otra persona; pero cuando la comete alguien que no es ministro de culto, se trata entonces de una infracción, no a la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* sino a la *Ley sobre el escudo la bandera y el himno nacionales* o de una conducta que constituye un delito tipificado por el *Código Penal del Distrito Federal* aplicable en toda la república en materia federal¹⁸.

c) Adquirir las asociaciones religiosas bienes por mayor cuantía de los «indispensables para su objeto»¹⁹. Evidentemente que cuando se trata de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos con autorización de la Secretaría de Gobernación, no puede configurarse esta infracción. Añade la fracción tercera del citado artículo que también es una infracción el adquirir «concesiones de la naturaleza que fuesen». Evidentemente se refiere –aunque la lectura literal diga otra cosa– exclusivamente a las concesiones para explotar emisoras de radio, televisión o cualquier tipo de comunicaciones, que son las únicas concesiones que tienen prohibido adquirir estas asociaciones (artículo 16). No sería infracción, por ejemplo, que adquiriesen una concesión para el uso de

¹⁸ Se trata del delito de ultraje a la bandera o al escudo nacionales, previsto en los artículos 191 y 192.

¹⁹ Véase lo dicho arriba 5.6 a) acerca de lo que debe entenderse por «indispensable».

ANÁLISIS DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO

agua. Si adquiriesen, póngase por caso, una concesión para prestar servicios de Banca, no cometerían infracción por adquirir una concesión, sino por desviarse de sus finalidades religiosas.

d) «Promover la realización de conductas contrarias a la salud o integridad física de los individuos». Como esta ley no define lo que es salud, ni integridad física, se tendrá que atender a lo que al respecto prescriben la *Ley General de Salud* y los códigos penales. Cuando esta conducta la realicen los ministros de cultos o las asociaciones religiosas, será una infracción a esta ley; pero si la realizan otros sujetos, serán infracciones a las leyes de la materia.

e) «Ejercer violencia física o presión moral, mediante agresiones o amenazas, para el logro de sus objetivos». El ejercer violencia física o moral no es una infracción a esta ley, sino que constituye un delito, que puede cometer cualquier persona, previsto por las leyes penales, que son las que definen lo que debe entenderse por «violencia física» o «amenazas».

f) «Ostentarse como asociación religiosa cuando se carece del registro», lo cual es algo que sólo puede ser hecho por una asociación religiosa.

g) Destinar los bienes adquiridos «a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente». El sentido de esta infracción debe aclararse. Se refiere, aunque no lo precisa expresamente, únicamente a bienes inmuebles, pues sólo respecto de ellos se emite, previa a su adquisición, una declaratoria de procedencia. Para emitir la declaratoria de procedencia, no exige la ley que se precise un fin específico al que se va a destinar dicho inmueble, sino únicamente que la Secretaría de Gobernación juzgue si la adquisición de ese bien es «indispensable» para los fines –en general– de la asociación. Por lo tanto, esta infracción sólo consiste en dar a los bienes inmuebles un fin que no sirva de modo directo o indirecto a los fines religiosos propios de la asociación.

h) Desviar los fines de las asociaciones religiosas, de modo que éstas pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa. Ésta es una infracción que sólo podrá ser cometida por los dirigentes de dichas asociaciones, es decir por los que tienen la responsabilidad de dirección de las asociaciones, pero no por sus meros representantes –no dirigentes–, ni por los ministros de culto cuando actúan a título personal.

i) Convertir un «acto religioso» en reunión de carácter político. Esto va en consonancia con la *Constitución* que prohíbe (artículo 130) que haya reuniones de carácter político en los templos. La expresión «acto religioso» que emplea aquí la ley debe entenderse como acto de «culto público», celebrado en los templos o en lugares públicos, ya que sobre los actos de culto privado,

ni la ley ni el Estado tienen facultades. El acto de culto público puede transformarse en acto político por impulso del ministro de culto, o por impulso de los asistentes a tal acto; ambos, pues, pueden ser los sujetos que cometan esta infracción.

j) «Oponerse a las leyes del país o a sus instituciones en reuniones públicas». La *Constitución* (artículo 130-e) establece que esta prohibición compete sólo a los ministros de culto, por lo que no afecta a los miembros comunes de las asociaciones religiosas. Por «oponerse» a las leyes o a las instituciones debe entenderse no la mera crítica, aun negativa de esas leyes, pues en un estado democrático, como el mexicano, todos los ciudadanos tienen derecho a opinar sobre las leyes e incluso derecho de impugnarlas por los medios establecidos, como el juicio de amparo, o promover su reforma o derogación, por medio de los representantes populares. Ni la *Constitución* —pues se contradiría— ni la ley pueden establecer una prohibición antidemocrática. Por «oponerse» debe entonces entenderse la desobediencia sistemática a las leyes o la impugnación sistemática de las instituciones, sin acudir a los medios legales establecidos. Lo que se castiga no es la oposición institucional, que es parte esencial de la vida democrática, sino la oposición sistemática por vías de hecho.

k) Realizar actos, o permitirlos, que atenten contra la integridad, salvaguarda y preservación de los templos que forman parte del patrimonio cultural del país, así como omitir los actos necesarios para preservarlos. Se trata de una infracción que sólo pueden cometer los encargados del cuidado de estos templos ²⁰.

l) Las demás que establezca esta ley (como la de ser un ministro de culto candidato a puesto de elección popular, sin haberse separado con tiempo suficiente de su ministerio, o la de nombrar funcionario de nivel superior a un ministro de culto sin haberse separado de su ministerio) y otras leyes especiales.

2) Órgano Sancionador

La autoridad encargada de definir si existe o no infracción y de aplicar la sanción correspondiente es una comisión especial, integrada por funcionarios de la Secretaría de Gobernación (artículo 30-I), de acuerdo con un reglamento específico que posteriormente deberá promulgarse.

²⁰ Ver lo dicho arriba 6 c) acerca del uso y administración de estos templos.

La ley no define si esta comisión se encargará de vigilar si las asociaciones religiosas y los ministros de culto cumplen la ley, o si actuará únicamente por petición de alguna parte interesada. Esto es algo que deberá definir un reglamento, pero en todo caso, se debe mantener el principio constitucional que establece (artículo 130-b) que «las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas». En consecuencia, de establecerse una vigilancia versará únicamente sobre la «vida externa» de las asociaciones religiosas, esto es de sus relaciones con otras personas o instituciones distintas de ella, y exclusivamente sobre los aspectos de esta vida externa regulados por la ley.

Para imponer una sanción, esta comisión deberá notificar al interesado los hechos que considera violatorios de la ley, y darle un plazo de quince días, posteriores a la notificación, para que comparezca ante la comisión y alegue lo que a su derecho convenga. Si el interesado se presenta, lo que haya alegado y probado en su favor deberá ser analizado por la comisión en la resolución que pronuncie. Si, pasado el plazo, no se presenta el interesado, la comisión resolverá con los datos y pruebas que ella haya obtenido (artículo 30-II y III).

3) Sanciones

La comisión mencionada puede imponer una o varias de las siguientes sanciones: a) apercibimiento; b) multa hasta de veinte mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal; c) clausura temporal y definitiva de un templo; d) suspensión temporal de los derechos de la asociación religiosa en todo el territorio o en un Estado, municipio o localidad determinada; y e) cancelación del registro de una asociación religiosa.

Evidentemente que las primeras dos sanciones (apercibimiento y multa) pueden imponerse tanto a las asociaciones como a los ministros de culto, representantes de las asociaciones, encargado de templos u otras personas físicas. En cambio, las últimas tres sanciones (suspensión de derechos, clausuras de un templo y cancelación de registro) sólo pueden imponerse a las asociaciones religiosas.

La comisión sancionadora tiene un arbitrio amplio para determinar la sanción que corresponda, ya que la ley no determina específicamente la sanción que corresponde a cada infracción. Pero para ejercer su discrecionalidad, la comisión deberá considerar lo siguiente: a) naturaleza y gravedad de la falta o infracción; b) la posible alteración de la paz o el orden público resultante de la infracción; c) la situación económica y grado de instrucción del infractor; y d) si hay reincidencia (artículo 31).

La discrecionalidad que puede ejercer la comisión en la imposición de las sanciones se equilibra con la posibilidad que, por consecuencia de esa discrecionalidad, tienen las personas sancionadas de impugnar, no sólo la decisión acerca de si hay o no infracción, sino de impugnar también la sanción misma, aunque se reconozca la existencia de la infracción, por considerarse excesiva o desproporcionada.

VIII. EL RECURSO DE REVISIÓN

Todos los actos o resoluciones tomados por las autoridades en el ejercicio de las facultades y obligaciones que define esta ley pueden ser impugnados por las personas (asociaciones o personas físicas) que tengan interés jurídico en ello, es decir por las personas a quienes afecte, en sus derechos u obligaciones, el acto o resolución de la autoridad (artículo 33). El medio para impugnarlo es el recurso de revisión.

El recurso de revisión debe presentarse por escrito y dentro del plazo de veinte días hábiles posteriores al día en que se notificó el acto o la resolución. Debe presentarse ante la Secretaría de Gobernación (un reglamento habrá de determinar qué dependencia en concreto de esta Secretaría será la que reciba y conozca el recurso) o ante la propia autoridad que realizó el acto o resolución impugnado. La Secretaría de Gobernación será siempre la que conozca y decida el recurso, por lo que, en caso de que el recurso se haya presentado ante otra autoridad, ésta debe reomitirle el expediente completo en un plazo de diez días hábiles (artículo 33).

La Secretaría examinará el recurso para decidir, primero, si lo admite o lo rechaza. Para ello analizará si fue presentado a tiempo, y en caso de encontrar que se presentó pasado el plazo, lo rechazará sin más averiguación; si fue presentado a tiempo, pero en forma «irregular» (por ejemplo, ante una autoridad que no debía recibirlo) u «oscura» (por ejemplo, sin explicar claramente en el escrito que se impugna o por qué se impugna), citará al recurrente para que se presente ante la Secretaría, dentro de un plazo de diez días después de haber recibido la notificación, para aclarar el recurso; si el recurrente no se presentara a aclarar, se tendrá el recurso como no interpuesto.

Si el recurso fue oportuna y debidamente presentado (o bien oportunamente aclarado), la Secretaría decidirá si lo admite o rechaza. Si lo admite, podrá también ordenar, si así lo pidió el recurrente, la suspensión de los efectos del acto o resolución impugnados, por ejemplo que no se exija el pago de una multa impuesta por la comisión sancionadora. Cuando la suspensión de efectos pueda causar daños o perjuicios a terceros, sólo podrá ordenarse la suspensión si el recurrente otorga una garantía suficiente de que reparará los daños que se causen, en caso de que no obtuviera una resolución favorable (artículo 35). Si la Secretaría decide rechazar el recurso, el afectado podrá impugnar este acto de la autoridad, por medio del juicio de amparo, si constituye una violación de garantías individuales (artículo 103 I constitucional).

Una vez admitido al recurso, la Secretaría lo examinará con el objeto de resolver si revoca, modifica o confirma el acto o resolución recurridos (artículo 34 párrafo final). La ley nada dice acerca del procedimiento que debe seguir la Secretaría para tomar esa decisión, pero remite (artículo 36), como norma supletoria, al *Código Federal de Procedimientos Civiles*, que será por tanto la ley que debe considerarse para definir en qué plazo tendrá derecho el recurrente para ofrecer pruebas y alegatos, cómo debe valorar las pruebas la autoridad, en qué plazo debe decidir, y demás aspectos procedimentales. Como el procedimiento que se sigue en el recurso de revisión es un procedimiento de segunda instancia, las normas aplicables del citado código deben ser las relativas a procedimientos de segunda instancia.