



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

LA POLÍTICA RELIGIOSA DEL ESTADO LAICO.

LA POLÍTICA RELIGIOSA EN MÉXICO DE 1992 A 2012, ANTE LA
PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA LIBERTAD DE RELIGIÓN.

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

JUAN ADRIÁN CERÓN PÉREZ NEGRÓN

TUTORA: DRA. MARTA EUGENIA GARCÍA UGARTE
(INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES)

Ciudad Universitaria, marzo de 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Juan Cerón y Osbelia Pérez Negrón, por su inquebrantable fortaleza, en cuya sombra he crecido y, confío, en alguna medida he aprehendido. A ambos, por el inagotable cariño que nos profesamos.

A mi tutora, la Dra. Marta Eugenia García Ugarte, por toda la paciencia que me tuvo y por su generosa guía en el desarrollo de este proyecto.

Al Dr. Fernando González, por su valiosa perspectiva de los temas abordados en este trabajo y sus enriquecedoras charlas.

Al Dr. Javier Saldaña, por su juiciosa lectura de la tesis y su énfasis crítico a las ideas dadas sobre laicidad y Estado laico.

Al Dr. José Luis Velasco, por su respetuosa oposición a mis puntos de vista y su apertura a la discusión.

A la Dra. Diana Vicher, por su atenta revisión del proyecto.

A mis amigos Aldo Carrillo, Fernando Falcó y Andrés Zúñiga por acompañarme en discusiones que contribuyeron a darle sentido a este trabajo. Y a mis amigos Paulina Arredondo, Laura Blancas, Arturo Ortiz y Lilia Ramírez, por acompañarme siempre.

A mis profesores, la Dra. Gloria Ramírez, el Dr. Mario Martínez, el Dr. Fernando Castañeda y la Dra. Luisa Béjar, por instruirme en distintas materias clave para la elaboración de la tesis.

A todos los anteriores muchas gracias por contribuir en mi formación, por alentarme de maneras insospechadas que, estoy seguro, me llevará toda la vida descubrir.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por admitir y prestar las inmejorables condiciones académicas para la realización de esta investigación. Hago extensivo este agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por haberme otorgado la beca para financiar mis estudios.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo Primero. Convicciones religiosas y libertad en el Estado laico	13
Tema 1. La laicidad del Estado y el Estado laico.....	15
1.1 Las comprensiones de la laicidad.....	15
1.2 El Estado laico, un régimen de separación.....	23
Tema 2. La tensión entre la separación y la libertad	30
2.1 Supuestos básicos de la libertad de religión en el régimen de separación	30
2.2 La libertad de religión y el espacio público	42
Tema 3. La laicidad estatal y la participación política con fundamentos religiosos	61
3.1 El pensamiento político-religioso y carácter secular del sistema democrático	64
3.2 Accesibilidad cognitiva, función o capacidad.....	70
3.3 Los valores en los recursos instrumentales de una doctrina político-religiosa	78
3.4 Las decisiones estatales	82
Capítulo Segundo. La política religiosa, construcción teórica y práctica para el Estado laico	87
Tema 4. ¿Qué es la política religiosa?.....	89
4.1 El concepto de religión y las obligaciones estatales bajo el principio de laicidad.	90
4.2 La política religiosa como una política pública.....	102
4.2.1 La política religiosa: cuestiones instrumentales en la relaciones Estado-Iglesia	110
4.2.2 La política religiosa y la participación política de los ciudadanos creyentes	123
Tema 5. Hacia la construcción de la actual política religiosa en México	148
5.1 El constituyente de 1917 y el «régimen de supremacía»	150
5.2 El cambio hacia la actual política religiosa mexicana	163
Capítulo Tercero. La política religiosa mexicana, construcción legislativa y desarrollo administrativo	181
Tema 6. La personalidad jurídica de las organizaciones religiosas.....	183
6.1 Las asociaciones religiosas y sus divisiones internas.....	186
6.2 Los requisitos del registro constitutivo de las asociaciones religiosas.....	195
6.3 La centralización y concentración en la Secretaría de Gobernación.....	215
Tema 7. La libertad de religión en México	230
7.1 El ejercicio de derechos asociados a la libertad de religión en México	233
7.2 La discriminación por motivos religiosos en México.	252
Tema 8. Límites entre política y religión	267
8.1 Los controles políticos del régimen de separación.....	268
8.2 Participación política y convicciones religiosas.....	284
8.3 El Estado laico en México.....	299
Conclusiones	317
Fuentes consultadas.....	327

Introducción

La política religiosa del Estado laico se refiere al ámbito administrativo en el que se articulan una serie de condiciones jurídicas y políticas, de normas y principios, que continuamente se interpretan generando nuevas nociones de la función estatal en materia religiosa, obligaciones particulares, y asimismo, de la manera en que el Estado asume la cuestión religiosa en términos generales.

Propiciadora de estas nuevas nociones es la modificación en la definición conceptual de la «laicidad». Esta concepción ha sido objeto de replanteamientos que, a partir de la relectura de la posición, manifestación y función social de la religión —potenciada por el reconocimiento de la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión en los tratados internacionales, así como de las transformaciones de lo religioso en la modernidad: su llamado resurgimiento y los procesos de desinstitucionalización y privatización—, ha generado diversas posturas (en algunos casos, abiertamente contrapuestas) en comunidades académicas que resaltan ciertas comprensiones, «antiguas» o «nuevas», de la laicidad.

La laicidad del Estado ha adquirido nueva relevancia en las últimas décadas. Las vicisitudes sociales en torno a la integración de personas con diferentes confesiones religiosas —que ha sido potenciada en los países más desarrollados a consecuencia de los movimientos migratorios¹— redimensionaron la noción de laicidad, ampliando su tradicional plano vertical —de un régimen político y jurídico de las relaciones Estado-Iglesia—, hacia un plano horizontal de la misma —sobre las demandas de inclusión social que tienen plena justificación democrática—, al extremo de desdibujarse la referencia explícita a la confesionalidad o la religiosidad para plantearla en términos de la convivencia entre distintas convicciones fundamentales en el espacio público.

Esta dimensión horizontal también implica un trato político y jurídico por parte del Estado, que exige ser considerado como una cuestión aparte de la dimensión vertical.

¹ Situaciones emblemáticas se vienen produciendo en los países de Europa Occidental, tras la masiva entrada de personas provenientes del Norte de África y el Oriente Próximo, que en su mayoría tienen una pertenencia confesional distinta al cristianismo occidental, lo que ha motivado discusiones sobre la inclusión social y el respeto a las convicciones religiosas por parte del Estado. No obstante, al margen de los flujos migratorios, los procesos de desinstitucionalización y cambio religiosos, en el seno mismo de las sociedades mayoritariamente cristianas de Occidente, ha producido nuevos movimientos religiosos, que reclaman sus propias expectativas sociales de inclusión.

Cuáles son los asuntos que atañen a cada dimensión y cuál es el papel del Estado frente a cada una, son dos cuestiones que recurrentemente se estarán proyectando. Así pues, el objetivo que guiará toda la discusión será distinguir ambas dimensiones en términos de la administración estatal de los asuntos religiosos. Esto involucra la compleja tarea de hacer una interpretación de las normas y los principios que, dados en un mismo tipo de régimen, el Estado laico, sirvan satisfactoriamente para regular ambas dimensiones.

Adherir una dimensión más a la concepción de laicidad permite ampliar el análisis y da la oportunidad de colocar nuevas interpretaciones sobre el conjunto de normas y principios del régimen. Sin embargo, asumir la confesionalidad y la religiosidad como unas convicciones fundamentales más en el espacio público, significa también sumarlas en los retos sociopolíticos a los que se enfrentan las sociedades democráticas actuales a propósito del pluralismo. Esto representa un reto adicional pues, si bien las convicciones religiosas comparten atributos similares a los de cualquier otra convicción fundamental, su presencia en sociedades secularizadas —principalmente en lo jurídico pero, indiscutiblemente también en el plano político— suele conducir a pensarlas como distintas.

Este reto es especialmente incisivo en términos políticos pues, la secularización, que dio pie y desarrolló al Estado moderno, ciertamente desplazó a la religión del ámbito público por lo que a la toma de decisiones vinculantes se refiere. Esto genera la impresión de una distinción entre las convicciones de carácter religioso y las demás, particularmente las políticas. Como parte de la concepción horizontal de la laicidad, el objetivo general del proyecto será romper aquélla impresión, al asumir que las convicciones religiosas forman parte de las motivaciones que guían la participación política de algunos ciudadanos, ya sea que se expresen socialmente de manera organizada o individualmente.

Los principios democráticos de libertad e igualdad, devienen en un asidero jurídico que obliga al Estado a proteger la participación sociopolítica de todas las convicciones fundamentales, incluidas las religiosas. Pero así como los principios sirven para sustentar la inclusión, son una importante fuente de limitaciones a la participación pues, son la garantía de la apertura dialógica e ideológica en el espacio público. En torno a la presencia de convicciones fundamentales divergentes en el espacio público, sustentadas por los principios democráticos, se han generado dos posturas.

Una es el «universalismo moral», que supone la existencia de un consenso mínimo de valores compartidos por todos, independiente de la experiencia y el contexto cultural de cada uno. A partir de dichos valores es posible conformar un «mínimo común ético», una base general de principios que sirven a la Sociedad para discernir sobre la justicia en cualquier caso particular. Los principios democráticos responden en gran medida a esta postura. La otra es el «pluralismo de valores» que supone “que los valores humanos son irreductiblemente diversos, por lo que no sólo entran en conflicto entre sí, sino que son con frecuencia mutuamente incompatibles, pudiendo ser, en caso de conflicto, inclusive recíprocamente inconmensurables”². El pluralismo se configura a manera de prerrogativa individual o comunitaria de la expresión completa de la identidad en el espacio público pues, asume la existencia de contextos culturales disímbolos.

El debate que se genera entre ambas posturas dista mucho de los alcances de esta tesis pues, o bien se presentan como visiones antitéticas, o pueden no representarse “como alternativas lógicamente excluyentes entre sí, a pesar de que, por supuesto, no queda claro cómo podrían conciliarse”³. No es el objetivo de este trabajo proponer un proyecto de conciliación. Aun así habrá que reconocer que se trata de un debate insoslayable para la argumentación de las limitaciones a fin de seguir conservando la igualdad y el ánimo de apertura en el sistema democrático. Pero, la configuración de estas limitaciones varía dependiendo del tipo de régimen del que se trate pues, ello contribuye a la formación de elementos institucionales particulares en cada régimen: decisiones de las autoridades públicas, en su interpretación y aplicación de las normas en el espacio público y en la construcción de políticas públicas, como la política religiosa. Existen al menos tres puntos de partida para pensar la relación entre las dos posturas en torno a valores.

Uno de estos puntos de partida se enfoca en las condiciones motivacionales para sostener unos principios comunes en el espacio público. En términos de las características del régimen, Dionisio Llamazares propone que el Estado laico no puede “identificarse con una determinada ética o moral, confesional o no, haciéndola suya” pues, ello iría en contra de la igualdad. Pero esto no significa que el régimen esté vaciado de contenidos morales o éticos. El autor apela a una forma de universalismo que radica en que “la ética consagrada

² Hans Joas, *Creatividad, acción y valores. Hacia una teoría sociológica de la contingencia*, México, UAM, 2002, p. 51.

³ *Ibíd.*, p.50.

por el Derecho no es otra que el resultado, no del consenso ni de la aplicación de la regla de mayoría, sino de convertir en norma ética del Estado la resultante común de todas las diferentes éticas compartidas por los ciudadanos”⁴. El principal problema la propuesta es su carencia de funcionalidad pues, aunque el autor proponer los contenidos de esa ética, no establece los mecanismos para discernir tal contenido, los da como consabidos.

Pero aun los modelos que sí reparan en los mecanismos para formular principios éticos o morales generales, ajenos a formas comprensivas de la realidad pero, abrevados en éstas con el objetivo de lograr la adhesión voluntaria de los sujetos, son objeto de dudas razonables⁵. No obstante las críticas no mellan la certeza en la necesidad de principios que puedan ser sostenidos por todos los miembros de la comunidad política.

Otro punto de partida ha pretendido sortear la conciliación entre el universalismo moral y pluralismo de valores, para enfatizar el carácter funcional de unos principios por todos compartidos. En este sentido dice Rafael Palomino que “la ética pública, de suyo, no exige la conformación y uniformización de los ciudadanos a imagen y semejanza de ese contenido mínimo común; la ética pública no constituye el ideal ético de todo ser humano, sino sencillamente la instrumentación de un receptáculo ético en una sociedad democrática”⁶. Ver los principios del sistema como una necesidad funcional, permite imputar sus falencias a la precariedad en la utilización práctica de esos principios (ya sea en las decisiones legislativas, judiciales o ejecutivas de la autoridad), y no como su negación dada la existencia de otros valores que quizá hubieran podido responder mejor a una situación práctica en el discernimiento de la justicia⁷.

⁴ Dionisio Llamazares, *Derecho de la libertad de conciencia. Tomo I Libertad de conciencia y laicidad*, Pamplona, Aranzadi, 2007, p. 185. El mínimo ético que postula Llamazares se refiere a la dignidad y libertad de las personas, a los derechos humanos y a las normas de convivencia en democracia.

⁵ Tal es el caso de las críticas hechas al consenso entrecruzado de John Rawls y a los mecanismos de inclusión que propone Jürgen Habermas (éstos se expondrán en el desarrollo de la tesis).

⁶ Rafael Palomino, “Laicidad, laicismo, ética pública: presupuestos en la elaboración de políticas para prevenir la radicalización violenta” [en línea], *Athena Intelligence Journal*, volumen 3, número 4, octubre-diciembre 2008, (<http://www.athenaintelligence.org/aij-vol3-a19.pdf>), p. 94.

⁷ Esto también implica un exhorto a evitar ver los principios del sistema desde una perspectiva triunfalista. A esto se refiere la síntesis que hace Hans Joas de las tres hipótesis que sostiene Isaiah Berlin sobre valores en competencia: 1) la situación de decisión, es decir, la elección entre un valor y otro, se convierte en la principal determinante de “nuestra comprensión de la vida ético-moral” (Hans Joas, *op. cit.* p. 53); 2) a esta idea corresponde una visión historicista y no antropológica de la naturaleza humana, por lo que el origen de los valores responde a la contingencia y no a la ontología de la humanidad; y 3) la idea se completa con una visión trágica de la misma historia pues, la elección entre valores “hace que aun nuestras decisiones más

Esta perspectiva implica, a diferencia de lo que propone Llamazares, que los principios del sistema democrático han venido sustentándose por medio del consenso y las reglas de mayoría, hecho evidente a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los principios de libertad e igualdad, consagrados en las Cartas de derechos humanos, no son simples valores, han adquirido fuerza vinculante en el Estado, configurándose como derechos fundamentales: universales, interdependientes, indivisibles y exigibles.

Esta perspectiva parece tener la ventaja de que el señalamiento de limitaciones en torno a los derechos humanos ya está contemplado en los tratados internacionales. La primera limitación implica que el ejercicio de la libertad de uno no obstruya la de otro. En segundo lugar está el orden público, es decir, las condiciones en que el Estado pueda seguir protegiendo las libertades de todos, lo que involucra a fin de cuentas la interpretación estatal de aquella libertad de acuerdo con su régimen. Pero, utilizar el consenso y las reglas de mayoría para sortear la conciliación entre universalismo moral y pluralismo de valores, solo termina posponiendo la cuestión de origen, por lo que la presencia de valores divergentes y hasta inconmensurables sigue siendo una cuestión por resolver.

El último punto de partida se basa en las decisiones estatales. Aun cuando se pretenda la neutralidad del régimen ante las convicciones particulares, el sistema democrático fuerza a tomar decisiones. La votación en elecciones o en procesos legislativos conducirá a privilegiar a una de las partes, imponiendo de manera normativa su visión de la realidad. Pero mientras quienes los participantes respeten los principios y reglas del sistema democrático, el Estado debe evitar la censura de sus acciones y argumentos, aun cuando éstos puedan herir el sentimiento de identidad, o trastocar la forma de comprender la realidad del otro. Lo que el Estado en democracia debe evitar, es que una de las partes pretenda unilateralmente cerrar la competencia y negar la posibilidad de diálogo.

En este sentido podría aceptarse la idea de que “la toma de decisiones políticas está tipificada por una carencia inerradicable de imparcialidad y universalidad, y uno de los aspectos más destacados del sistema político es, precisamente, su falta de fundamento moral”⁸. Así pues, aunque la política en democracia acepta la participación de distintas

razonables conduzcan necesariamente a la destrucción de una parte del mundo” (*ibíd.*, p. 54), de una de sus comprensiones valorativas.

⁸ Danilo Zolo, *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1994, p. 60. En el realismo político de Zolo, la elección estatal de los valores tiende a ser una de las principales

convicciones y sus resoluciones se apegan a reglas claras y a la certidumbre de su aplicación, ello no supone que las decisiones del Estado sean percibidas como justas por todos los que sostienen convicciones fundamentales particulares.

No obstante, la ventaja comparativa del sistema democrático frente a otros sistemas es que el Estado no es el único intérprete de los principios. Las decisiones estatales tomadas en torno a éstos son objeto de



Fuente: Elaboración propia.

escrutinio y debate por todos los miembros de la comunidad política. La continuidad del diálogo y con ella la apelación a las decisiones tomadas o respaldadas por el Estado plantea un espacio abierto a la libertad pero irresoluto⁹. Existe un espacio de interacción entre universalismo moral y el pluralismo de valores, que podría representarse como una escala delimitada por una frontera expansible de lo público (Esquema 1), en la que el mínimo común ético constantemente dialoga con las convicciones particulares.

De lo dicho se advierte que el objetivo general de la tesis atraviesa por una discusión amplia y difícil. La importancia de los elementos que se aportan en cada punto de partida de la discusión sobre los valores en la Sociedad, no permiten decidir guiar el proyecto a partir de una sola perspectiva. Ahora bien, como ya se ha dicho, el objetivo de la tesis no está en resolver el debate sobre los valores, sino en adecuar una respuesta institucional a la dimensión horizontal de la laicidad que invita a considerar las convicciones religiosas como cualquier otra convicción fundamental, con las consecuencias políticas que el asumir ello supone. En este sentido el orden público se vuelve muy relevante en esta investigación.

Por lo que hace al orden público los “límites se derivan del contrato social que conduce, desde la perspectiva de la convención constitucional, a la elección de un régimen

materias de conflicto entre fuerzas políticas en competencia pues, dicha elección garantiza la reproducción de las condiciones en que el esquema comprensivo de la fuerza política beneficiaria puede continuar reproduciéndose.

⁹ Por ejemplo, una crítica que Joas hace a Berlin consiste en la posición ambigua de éste respecto al liberalismo, que señala como trágico pues, si las hipótesis de Berlin son correctas, entonces los fundamentos liberales del sistema democrático no constituyen un progreso, sino la secuencia de contingencias que impidieron la postulación de fundamentos distintos para el sistema. Al sostener los valores liberales como principios del sistema democrático, se niega en dichos principios la participación de otros esquemas comprensivos de la realidad, es decir, se niega el pluralismo de valores, empero, la ambigüedad se manifiesta en que Berlin no deja de concebir el liberalismo como un sistema de ideas que permiten el pluralismo en política (véase Hans Joas, *op. cit.*, 54).

que garantiza la libertad moral y la libertad de pensamiento”¹⁰. El caso que aquí se analizará es el régimen de separación entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, es decir el Estado laico. Este régimen, como cualquier otro, se compone de unas condiciones político-jurídicas que plantean una forma particular de entender la libertad (de religión), delineando las obligaciones estatales e imponiendo limitaciones para protegerla.

En torno a la dimensión horizontal de la laicidad, la complejidad en las limitaciones basadas en el orden público del régimen de separación, está en discernir cuándo es que la expresión pública de convicciones particulares (especialmente las religiosas) puede impedir que el Estado conserve las condiciones propias del régimen. Habida cuenta del secularismo del sistema democrático y la separación en el Estado laico, es imprescindible pensar la singularidad de la religión para poder asumir las convicciones religiosas como parte de las formas comprensivas de la realidad y derivar de ello una participación política.

La singularidad de la religión está referida a las nociones tradicionales de la laicidad, a la dimensión vertical. Si bien las convicciones religiosas comparten atributos similares a los de cualquier otra convicción fundamental, en ciertos aspectos son diametralmente disímolas. La tradición histórica, pero principalmente las capacidades asociativas y organizativas de las convicciones religiosas, les dan unas características que, generalmente, el marco normativo estatal reconoce de manera distinta a las mismas consecuencias que puedan ser identificadas en otras convicciones fundamentales. Esta distinción es de hecho una realidad jurídica pues, las Cartas sobre derechos humanos que reconocen la libertad de conciencia, ámbito que protege todas las convicciones fundamentales, reconocen también y de manera explícita la libertad de religión, con una protección particular.

En otras palabras, para poder utilizar una concepción de la laicidad con una mayor extensión analítica, es necesario considerar los aspectos que nos hacen a pensar la religión como un asunto especial (en el sistema democrático secularizado y en el régimen de separación) pues, de lo contrario se corre el riesgo de perder su intensidad conceptual. La conceptualización de una laicidad que denota más de lo que connota, genera un desempeño sociopolítico que tiende a volverse impreciso y la hace teóricamente inaccesible. Por ejemplo, una política gubernamental que incluya la perspectiva de género podría ser llamada «política laica», pues recoge las convicciones fundamentales que surgen de una

¹⁰ Julio L. Martínez, *Religión en público. Debate con los liberales*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2012, p. 173.

diferencia biológica básica; de igual forma se puede atribuir aquél término a una política que establezca un contrato matrimonial entre personas del mismo sexo; o bien, a otra que garantice recursos para la investigación genética.

Esta laicidad puede dar cabida a aquéllas y más cuestiones pero, habrá de advertirse la dificultad metodológica para articular una construcción teórica que, además de ser consistente, sirva como un fuerte recurso explicativo. Desde “el punto de vista de la técnica de teorización, un concepto sólo debe utilizarse si permite reconocer fácilmente qué es lo que excluye”¹¹ y ante el uso demasiado inclusivo de la laicidad todo intento para teorizar, tomándola como piedra angular, se viene abajo. En este orden de ideas, no parece haber ninguna buena razón que impida intercambiar el concepto de laicidad por otro. Lo mismo valdría decir que aquéllas políticas gubernamentales son políticas «de reconocimiento» o «democráticas». Si se ha de utilizar el término «laica» para describirlas, debería ser posible argumentar, con unos criterios dados para todas, la lógica interna en la que radica su laicidad, como una característica plenamente distinguible.

Esto no significa optar entre una visión restrictiva (vertical) y otra ampliada (horizontal) de la laicidad puesto que, como se verá en el texto, el propio desarrollo de la laicidad tiene un correlato jurídico que nos exhorta a hacer tal ampliación. Una visión vertical y otra horizontal de la laicidad no se contraponen, al contrario, se vuelven complementarias en la medida en que pueda establecerse una relación consistente entre ellas. Si bien una “conceptualización más precisa [y extensiva de la laicidad] permite acotar mejor las opciones que se ofrecen a las sociedades que afrontan dilemas relacionados con la adecuación de la diversidad moral y religiosa”¹²; esta conceptualización habrá de reparar en el régimen político-jurídico en el que se realice tal adecuación pues, aquél es la estructura en la que se procesan las convicciones divergentes.

Es posible entonces, reducir los problemas teórico-metodológicos implicados en el uso extensivo de la laicidad a partir del referente institucional que impone la dimensión vertical de la laicidad, sin que ello signifique obviar las preocupaciones producidas en las sociedades actuales por los mecanismos de inclusión de convicciones fundamentales

¹¹ Niklas Luhmann, *Complejidad y modernidad*, Valladolid, Trotta, 1998, p. 122.

¹² Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *Laicidad y libertad de conciencia*, Madrid, Alianza, 2011, p.16.

divergentes. En este punto las condiciones del régimen se convierten en el universalismo frente al pluralismo de las convicciones particulares.

De esta manera se ponen en relación las dimensiones vertical y horizontal de la laicidad, mediante la concreción de un marco jurídico que comprenda planos diferenciados en los que se apela distintas fuentes valorativas. El primer objetivo particular de la tesis radica en esbozar un instrumento administrativo e institucional que permita la compatibilidad entre las condiciones del régimen y los principios del sistema democrático (puesto en los derechos humanos), así como dar espacio para la expresión de convicciones particulares (pensando especialmente en las religiosas). Este instrumento es la política religiosa del Estado laico.

La apreciación del orden público del Estado laico se expondrá poniendo como ejemplo el caso mexicano a partir de 1992 y hasta 2012. En el primer momento marcó el inicio de la transformación de la administración de los asuntos religiosos en el país, a través de una reforma constitucional que, modificó las relaciones Estado-Iglesia y, por conducto de éstas, abrió el camino hacia una nueva protección de la libertad de religión. Este cambio significó repensar la posición y la función social de la religión, con una nueva problematización del Estado laico y la laicidad en México. En 2012 otra reforma constitucional puso de manifiesto que la discusión sobre aquéllos conceptos no se ha concluido.

Sobre este aspecto se propone un análisis descriptivo del marco normativo del régimen de separación y su instrumentación en México. Otro objetivo particular se desprende de esta descripción: exponer los contenidos normativos y administrativos que regulan los asuntos religiosos, poniéndolos en relación con el concepto de política religiosa surgido de la reflexión de los principios del sistema democrático y las dos dimensiones de la laicidad.

Afortunadamente se cuenta con diversas fuentes para conseguir tal propósito. Desde que se planteó seriamente la modificación del marco normativo sobre los asuntos religiosos en México —en 1988 Carlos Salinas en su primer discurso como Presidente de la República señaló la necesidad de reformar la Constitución para tal propósito—, se impulsó el desarrollo de una cuantiosa y profunda reflexión sobre el régimen de separación, el concepto de laicidad y la libertad de religión en México (aunque desde antes habían surgido ensayos e investigaciones al respecto).

En el primer lustro después de la modificación constitucional en materia religiosa de 1992 se publicaron investigaciones históricas, jurídicas, politológicas y sociológicas. Todos estos primeros trabajos (entre los que se destacan los textos de Guillermo F. Margadant, Carlos Martínez Assad, Marta Eugenia García, Teodoro Jiménez Urresti, Roderic Ai Camp, y de Raquel Pastor y Manuel Canto) se han convertido en referentes en el estudio de las relaciones Estado-Iglesia en México. El cambio constitucional también propició líneas temáticas de investigación en diversos centros académicos. El Instituto de Investigaciones Jurídicas, se concentró inicialmente en los temas del cambio constitucional en las relaciones Estado-Iglesia y de la protección jurídica a la libertad de religión. A partir de 2012 ha comenzado una ardua reflexión sobre el concepto de laicidad en la *Cátedra Extraordinaria "Benito Juárez"*. Desde 1991 la Universidad Iberoamericana inició la colección de *Cuadernos de Cultura y Religión*, en donde diversos sociólogos analizaron la religiosidad y su relación con la política. El Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana se ha concentrado en el tema de la libertad de religión y el derecho eclesiástico del Estado.

El tema del derecho eclesiástico en México ha acaparado buena parte de la atención académica, desde los pioneros José Antonio González Fernández, José Francisco Ruiz Massieu y José Luis Soberanes, a los habría que agregar los textos de Raúl González Schmal, Javier Saldaña, Jorge Adame y María Ciáurriz. El mismo Gobierno mexicano ha financiado directamente el desarrollo de esta área jurídica. A este marco general de fuentes habría que agregar los trabajos sobre el Estado laico, la laicidad, y la religiosidad en los que, desde la perspectiva sociológica destacan los de Roberto Blancarte, Rodolfo Soriano y Renée de la Torre, o los trabajos antropológicos de Elio Masferrer Kan.

En resumen, el problema de investigación viene dado por la ampliación en el concepto de laicidad. El objetivo general de la tesis consiste en valorar las consecuencias políticas de la dimensión horizontal de la laicidad: asumir a las convicciones religiosas como una forma para participar sociopolíticamente. La forma de aceptar esta participación en un sistema secularizado, como lo es el democrático, y en un tipo de régimen, como el Estado laico, impone plantear como objetivo particular la definición de los componentes básicos de una política religiosa, bajo el supuesto de que el orden público del régimen de separación, puede mediar entre diversos esquemas comprensivos resguardando al mismo tiempo su concepción de la libertad y la igualdad. Para apreciar estas situaciones se utilizará como

caso de estudio el marco normativo y la práctica administrativa en México en torno a los asuntos religiosos. De todo lo dicho en esta introducción, la hipótesis de la tesis consiste en demostrar que a partir de las condiciones de la política religiosa en el régimen de separación (y como un atributo de su compromiso con el principio de laicidad) se puede aceptar la participación política de las convicciones religiosas.

La tesis se estructura en tres capítulos. En el primero se exponen los conceptos básicos de todo el proyecto, problematizándolos a partir de la relación entre las convicciones fundamentales y el Estado laico. En el tema 1 se aportan unas breves definiciones conceptuales de la laicidad y del Estado laico. El tema 2 versa sobre la interpretación de la libertad de religión en el Estado laico, los límites al carácter público de la expresión de religión y su valoración como un asunto público del que parten convicciones que pueden tener un sentido político. En el tema 3, se revisará como una doctrina político-religiosa, aun puesta bajo sospecha debido a la incompatibilidad de su carga valorativa en un espacio público secularizado, puede participar en el sistema democrático.

Una vez expuestos los conceptos básicos y la postura que de acuerdo a sus principios debe adoptar el sistema democrático frente a las convicciones religiosas, el capítulo segundo radica en un esfuerzo por construir el concepto de política religiosa para el régimen de separación, así como indicar, mediante un esbozo histórico, el escenario de cambio de esta política en México. En el tema 4 se propone la conceptualización de la política religiosa en el Estado laico, aportando sus contenidos básicos como marco de regulación entre el derecho a la libertad de religión y el régimen de separación. El tema 5 ofrece un contexto de la política religiosa en México antes de 1992, teniendo en cuenta el marco normativo en materia religiosa que surgió del proceso constituyente de 1917 y los argumentos que sirvieron para propiciar su modificación en 1992.

Finalmente, en el capítulo tercero se desarrollan los contenidos de la política religiosa (propuestos en el tema 4) del Estado laico en México. El tema 6 se concentra en el esquema de relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, a partir del otorgamiento de personalidad jurídica a estas últimas. El tema 7 valora los instrumentos dispuestos para el ejercicio de la libertad de religión en el país, así como su protección estatal. Por último el tema 8 expone la situación de la participación sociopolítica de las convicciones religiosas en el Estado laico en México.

**Capítulo Primero. Convicciones religiosas y libertad en
el Estado laico**

Tema1. LA LAICIDAD DEL ESTADO Y EL ESTADO LAICO

La laicidad del Estado y el Estado laico son cosas distintas. La primera se ha configurado como un principio indisociable de las democracias actuales, motivando la previsión e instrumentación de mecanismos, reglas y procedimientos institucionalizados, con el objetivo de garantizar el respeto y la convivencia de convicciones fundamentales divergentes, con especial énfasis (dado el proceso histórico que le da origen) en las convicciones religiosas. El Estado laico se funda en un régimen político y jurídico, en el que el objetivo del principio de laicidad se instrumenta de manera específica en aquéllos elementos institucionalizados, dando lugar a formas específicas de respeto y convivencia de las convicciones religiosas. Diferenciar entre una y otro es indispensable pues, la laicidad estatal es el principio y el Estado laico es una forma, que no la única, de instrumentarlo.

En este tema se revisarán las distintas comprensiones de la laicidad ya que, la forma en la que se entiende el principio resulta fundamental para su instrumentación. Tal entendimiento propicia diversas posibilidades de instrumentación, de las que se revisará en extenso sólo el Estado laico, como régimen político y jurídico del principio de laicidad.

1.1 Las comprensiones de la laicidad

El proceso de secularización del Estado consiste en el distanciamiento político entre los poderes y objetivos de las autoridades civiles y las eclesiásticas, es decir, su laicización¹³; así como en el desarrollo de una administración estatal en materia religiosa, esto es, la regulación de los asuntos religiosos por el marco normativo del Estado. Este proceso se inscribe en algunas de las etapas más significativas del desarrollo del Estado moderno: desde las primeras concepciones de un poder civil absoluto, legítimo y vinculante, hasta la comprensión más actual de un poder limitado y democrático, basado en la representación política. Bajo esta óptica, tanto en el confesionalismo estatal que identificó a las monarquías absolutas quinientistas, como en el reconocimiento del pluralismo religioso de las democracias constitucionales actuales, se puede reconocer tanto la clave política del

¹³ Véase Karel Dobbelaere, *Secularización: un concepto multi-dimensional*, México, UIA, 1994, pp. 23-66.

distanciamiento, como la clave jurídica de la regulación administrativa de los asuntos religiosos, que propician y conducen el proceso de laicización del Estado.

En esta lógica es posible identificar, en algunos momentos que dieron origen y transformaron significativamente el desarrollo del Estado moderno, elementos sustantivos en la formación del principio de laicidad. Una primera aclaración sobre estos momentos de cambio profundo, es que no se dieron necesariamente y de manera deliberada para modelar el principio de laicidad pero, a la postre, su significado latente en la formación del principio dota de sustento histórico a las comprensiones actuales de la laicidad.

Hay tres momentos de cambio indispensables al considerar el surgimiento de las distintas comprensiones de la laicidad. Aunque tal como serán presentados se suceden temporalmente, no es posible verlos como una revisión histórica que dé cuenta de las transformaciones del concepto de laicidad, por lo menos no con la brevedad con la que serán expuestos. Ello ameritaría un análisis mucho más profundo de la realidad histórica en la que surgen y, quizá más fundamentalmente, de las transformaciones del pensamiento moderno. Se presentarán estos momentos de cambio como potenciadores de las distintas comprensiones de la laicidad que se emplean en el debate actual, como formas de pensamiento que son resultado de largos procesos históricos y encuentran en ellos la justificación que les permite mantenerse vigentes. En pocas palabras, no es una revisión histórica, sino una presentación de ideas y momentos de cambio que las suscribieron, para entender la existencia de distintas comprensiones de la laicidad en el debate actual.

La primera de estas comprensiones de la laicidad se basa en la primacía política del Estado. La idea de un poder civil autónomo y legítimo con capacidad regulativa y decisiones vinculantes sobre la sociedad entera, surgió con singularidad en el pensamiento de Maquiavelo¹⁴. Según Crossman, el mensaje de *El Príncipe* se resume en dos puntos: 1) la supremacía del poder soberano que exhorta a reducir toda posible incompatibilidad de poder en favor del poder estatal; y 2) en que el “control de poder es la justificación de la soberanía”¹⁵. Aun sin tener una idea clara sobre el papel que la religión desempeñaría en el desarrollo político europeo de los siglos subsecuentes (Sabine), Maquiavelo la intuía como

¹⁴ Véase George H. Sabine, “Capítulo XVIII. Maquiavelo” en *Historia de la teoría política*, México, FCE, 2009, pp. 265-280.

¹⁵ R. H. S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, México, FCE, 1986, p. 32.

una potente fuente de cohesión social y, por tanto, un instrumento de poder indispensable para el *Príncipe*. Así pues, propuso de manera radical y como nunca antes la secularización del Estado; no como desconocimiento de la religión en el espacio público, sino como apropiación estatal de la religión y su control para los fines soberanos (Touchard).

En la comprensión del poder y la autoridad para el absolutismo, “ningún poder espiritual podía constituirse en rival del Estado”¹⁶, por lo que éste habría de convertirse en autoridad religiosa: legislador, pero principalmente, regulador de lo divino. A cambio de asumir la cuestión religiosa en la razón de Estado, se contrajo la protección jurídica de la confesión (la oficial) como una obligación estatal.

Esta nueva comprensión del poder y de la autoridad civil habría de ser acogida en un momento detonante de una nueva realidad, la Reforma protestante. Ésta no solo cuestionó el poder al interior de la Iglesia católica, sino que cimbró la estructura política de la Edad Media. Aun sin ser su intención “el resultado práctico de su ruptura con Roma fue que el gobierno secular se convirtió en agente de la reforma y en árbitro efectivo de lo que éste debiera ser [...] Así, pues, Lutero contribuyó en realidad a crear una iglesia nacional, cosa que habría considerado, sin duda, como una monstruosidad religiosa”¹⁷. En el siglo XVI, el “fortalecimiento del Estado coincidiría con la crisis de la cristiandad y ello hubo de traducirse en una cierta «nacionalización» de los credos, pero también en una sacralización de los fines políticos”, efectuada por medio de la protección jurídica de la confesión. No obstante, “el primer objetivo político de la reforma consistió en rehabilitar el poder civil. La interiorización de la Iglesia deja al Estado solo, sin otro límite moral que la conciencia del príncipe”¹⁸. En este momento no se logra el pleno distanciamiento entre el poder civil y el religioso, pero sí entre sus respectivas autoridades.

Aun confundidos los fines del poder civil con los del religioso —bajo modalidades particulares, como las iglesias nacionales en reinos protestantes y el regalismo en los reinos *fieles* a Roma—, la permanente tensión entre los poderes eclesial y estatal (la llamada *Lucha de investiduras*) que, se disputaban la primacía política sobre el territorio y la obediencia de los fieles/súbditos, terminó por resolverse en favor del poder absoluto estatal, y condujo a una transformación administrativa en el Estado moderno que,

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, México, FCE, 2009, p. 285.

¹⁸ Iván Ibán; Luis Prieto, *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 48.

[...] consistió en que los medios reales de autoridad y de administración, que eran posesión privada, se convierten en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado.¹⁹

En este sentido, el Estado tuvo que hacerse de esos *medios reales de autoridad y administración*, en gran medida, a costa del poder de la autoridad eclesiástica, debido a que la Iglesia era la corporación (ente privado) más importante que disputaba el ejercicio de dichos medios a la autoridad estatal. El desarrollo de la primacía política del Estado, tendría importantes consecuencias en casi todos los aspectos de la realidad social²⁰. Uno de estos aspectos, aun tratándose en un Estado absoluto y confesional, fue la iniciación del proceso de laicización estatal. La noción de la primacía política estatal sería objeto de constantes modificaciones en la historia moderna pero, quedaría en ella como elemento sustantivo: la legítima capacidad normativa del Estado y el carácter vinculante de sus decisiones.

Una segunda comprensión de la laicidad se basa en la racionalidad como principio organizador de la política. Desde finales del siglo XVII, la Ilustración ciñó a la razón como el atributo más distinguible de la naturaleza humana. En referencia a una cita de Condorcet, Charles Taylor concluye: “Nuestra capacidad de razonar se encuentra [...] definida como autónoma y autosuficiente. La razón bien empleada no toma nada de la «fe» en ningún sentido del término”. Aun cuando el Taylor tiene una actitud desmitificadora de esta comprensión de la razón, completa el panorama de la Ilustración con el señalamiento kantiano, que la ve como la etapa de “salida de los seres humanos de un estado de tutelaje del que ellos mismos son responsables”²¹, mediante el uso de la razón.

Según Michel Foucault, la *Aufklärung* en Kant, “es definida por la modificación de la relación preexistente entre la voluntad, la autoridad y el uso de la razón”²², lo que repercute en la concepción de la obediencia. La *salida de un estado de minoría* no significa

¹⁹ Herman Heller (siguiendo a Max Weber), *Teoría del Estado*, México, FCE, 2010, p. 171.

²⁰ Escribe Sabine que la centralidad en el política del pensamiento de Maquiavelo originó las estructuras en las que se ha venido pensando el moderno orden social, particularmente a partir de la noción del Estado, en la que “recayeron en grado cada vez mayor el derecho y la obligación de regular y controlar a todas las demás instituciones sociales y de distinguirlas siguiendo líneas trazadas francamente en interés del propio estado. El papel que el estado así concebido ha desempeñado en la política moderna es un índice de la claridad con que percibió Maquiavelo la tendencia de la evolución política” (George Sabine, *op. cit.*, p. 279).

²¹ Charles Taylor, “Por qué necesitamos una redefinición radical del secularismo”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011, p. 59.

²² Michael Foucault, “¿Qué es la Ilustración?”, en *Sobre la Ilustración*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 75.

desconocer ni desobedecer a la autoridad (cualquiera que sea), sino, poseer la capacidad para razonar sobre la obediencia. Partiendo de esta distinción, Foucault explica las diferencias entre el uso privado de la razón y el uso público de la misma en Kant.

La razón se emplea de manera privada cuando el sujeto tiene que desempeñar una función en la sociedad (utilizando los mismos ejemplos de Foucault), cuando se es soldado, contribuyente fiscal, párroco o funcionario público; la razón tiene un “uso adaptado a esas circunstancias determinadas; y [...] debe someterse entonces a esos fines particulares”²³. En el uso público de la razón, por el contrario, el individuo no se haya sujeto; se emplea en libertad y por el hecho de pertenecer a una «comunidad humana razonable». Un contribuyente obediente (siguiendo con los ejemplos) tiene la libertad para razonar sobre el destino de los impuestos. El entendimiento y la participación del individuo en el mundo comenzó a estar estrechamente relacionado con la capacidad para dar explicaciones y no solamente de ejecutar ordenanzas; el mundo entero quedó abierto al escrutinio racional.

Para Foucault, el carácter libre del uso público de la razón en Kant dista del simple reconocimiento de la libertad de conciencia, es más su fundamento que su consecuencia. No obstante, es indispensable pasar por la pregunta de “cómo el uso de la razón puede tomar la forma pública que le es necesaria, cómo la audacia de saber puede ejercerse a la luz del día, mientras que los individuos obedecen tan exactamente como sea posible”²⁴. Foucault entiende que la garantía para tal empleo de la razón ya no es un problema filosófico, sino político. Si bien en términos filosóficos la idea de la razón antecede al precepto de la libertad, en términos políticos, el precepto de libertad es condición *sine qua non* del empleo de la razón.

La importancia de la libertad en las propuestas políticas de la Ilustración, entre las que ameritan destacarse los *Ensayos sobre el gobierno civil* de John Locke (1660), *El espíritu de la leyes* del Barón de Montesquieu (1748) y principalmente *El contrato social* de J.J. Rousseau (1762), imponen la necesidad de una mediación política acorde a la razón²⁵. El

²³ *Ibid.*, p. 78.

²⁴ *Ibid.*, pp. 78-79.

²⁵ Es así como también Kant se ve instado a proponer a Federico II de Prusia, “en términos a penas velados, una especie de contrato. Lo que podría llamarse el contrato del despotismo racional con la libre razón: el uso público y libre de la razón autónoma será la mejor garantía de la obediencia, pero a condición de que el propio principio político al cual hay que obedecer sea conforme a la razón universal” (Michael Foucault, *op. cit.*, p. 79).

momento de cambio que completa la interpretación de esta segunda comprensión de la laicidad basada en la razón como principio organizador de la política, se da con las Revoluciones liberales de finales del siglo XVIII²⁶.

La transformación política del Estado a finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, estaría marcada por el liberalismo. Los límites a la autoridad civil ya no podrían situarse en la conciencia del príncipe, sino en una base soberana mayor: la ciudadanía poseedora de libertades innatas e inalienables. La teoría ascendente del poder (la soberanía popular) desplazó a la teoría descendente (la legitimación divina del poder), modificando radicalmente la función social de la religión. La Ilustración fijó en el empleo de la razón la base de un conocimiento cada vez más cercano a las experiencias empíricas y alejado de la «revelación divina»; lo que también impactó políticamente en la desacralización del poder que, adquirió un contenido positivista (pese a ello se realizaron intentos, algunos muy exitosos, de construir religiones civiles).

La posición social de la religión en este momento se empata con el reconocimiento de libertades y derechos ciudadanos. Distintos Estados liberales, desde antes o a partir de las Revoluciones pero, ciertamente inspirados en el ideario ilustrado emprendieron procesos legislativos para reconocer —incluso al margen de la identidad confesional de los mismos— la libertad de culto religioso²⁷.

Una de las consecuencias latentes de esta transformación política del Estado, ha sido la distinción entre lo público y lo privado que, sin llegar a formalizarse, remitió a la religión al ámbito privado. Hacia la primera mitad del siglo XIX Karl Marx proponía que, “la *dislocación* de la religión con respecto al Estado, para desplazarla a la sociedad burguesa, no constituye una fase, sino la coronación de la emancipación política, la cual, por tanto, ni suprime ni aspira a suprimir la religiosidad *real* del hombre”²⁸, es decir, cuando el Estado reconoce el derecho a la libertad de culto, para Marx, la religión pierde su potencial de

²⁶ A propósito de la relación entre estas Revoluciones y el pensamiento ilustrado, Jean Touchard considera que “no resulta fácil medir la influencia de la ideas sobre los acontecimientos. Pero la influencia de los acontecimientos sobre las doctrinas —y todavía más sobre las ideas— es manifiestamente considerable” (Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, México, Rei, 1990, p. 303).

²⁷ Las primeras legislaciones liberales de reconocimiento de libertades y derechos ciudadanos son la *Declaración de Derechos de Virginia* (Estado Unidos, 1776) y la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Francia, 1789), aunque hay un precedente importante en el reconocimiento de la libertad de culto en el *Acta de Tolerancia* (Reino Unido, 1689).

²⁸ Karl Marx, *La cuestión judía*, México, Ediciones Quinto Sol, s/a, p. 27.

politización pues, se relega a la sociedad burguesa (la sociedad civil), desembarazando a la comunidad política de la cuestión religiosa. En síntesis, la ganancia del derecho de cada uno a escoger discrecionalmente una religión, conlleva el costo de perder la dimensión pública de lo religioso en las discusiones políticas.

A fin de resumir los fundamentos de la comprensión de la laicidad de la que se ha venido hablando se puede plantear que, mediante el liberalismo estatal, el sistema político quedó organizado en torno a libertades, cuyo fundamento filosófico se extrajo de la capacidad de raciocinio universalmente compartida por los seres humanos, por tanto, el sistema político ha de organizarse racionalmente.

La última comprensión de la laicidad se basa en los derechos humanos. El cambio más importante del Estado moderno en materia religiosa se dio a raíz del desplazamiento de la protección jurídica de la confesión hacia la protección jurídica de las convicciones religiosas, reconociéndoles como una libertad en el derecho positivo. La cuestión religiosa (como apuntaba Marx) ha sido desplazada de la comunidad política pero, nunca ha sido formalmente remitida al ámbito privado. Más que un desplazamiento, cabría hablar de una reespecificación de la cuestión religiosa en la sociedad. En este sentido, los derechos humanos reconfiguraron el estatuto jurídico de la religión, dejando de verla prioritariamente como confesión oficial, y asumiéndola como convicción individual. Como puede entreverse a partir de la anterior comprensión de la laicidad, el reconocimiento del derecho a libertades fundamentales, como un problema político, es un proceso de larga data:

[...] desde el inicio de la Edad Moderna, a través de la difusión de las doctrinas iusnaturalistas, primero, y las declaraciones de derechos del hombre, incluidas en las constituciones de los Estados liberales, después, acompaña el nacimiento, el desarrollo y la afirmación del Estado de Derecho en una parte cada vez más amplia del mundo. Pero es también verdad que sólo desde el final de la Segunda Guerra Mundial este mismo problema se ha convertido de nacional en internacional, y ha implicado por primera vez en la historia a todo el mundo.²⁹

Según Norberto Bobbio, hay tres fases en el desarrollo de los derechos humanos: la fase filosófica, la fase del Derecho estatal y la fase del Derecho internacional. Esta última fase es la que cobra relevancia para la comprensión de la laicidad que ahora se expone. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* (DUDH) de 1948, es el momento de cambio que propicia una justificación universal de las libertades pues, “representa la manifestación

²⁹ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991, p. 98.

de la única prueba por la que un sistema de valores puede ser considerado humanamente fundado y, por tanto, reconocido: esta prueba es el consenso general acerca de su validez³⁰. Más que un principio, intuye Bobbio, los derechos que surgen de la DUDH, son un hecho que construye las relaciones políticas de nuestro tiempo entre los Estados y las relaciones entre el ciudadano y la autoridad al interior de aquéllos.

Aun careciendo inicialmente de vinculatoriedad (en el sentido jurídico del término), la DUDH configura la afirmación de los derechos de manera universal y positiva:

[...] universal en el sentido de que destinatarios de los principios allí contenidos no son ya solamente los ciudadanos de tal o cual Estado, sino todos los hombres; positiva en el sentido de que [...] no sólo serían proclamados o idealmente reconocidos, sino efectivamente protegidos incluso contra el propio Estado que los viola. En la culminación de este proceso, los derechos del ciudadano se habrán transformado realmente, positivamente, en los derechos del hombre.³¹

La fuerza vinculante de los derechos humanos se daría unas décadas después al reconocérseles en los *Pactos* de derechos³². La cuestión religiosa en la sociedad se ve impulsada de nueva cuenta en el ámbito público debido al reconocimiento estatal de los derechos humanos. La inclusión de la libertad de religión en el artículo 18 de la DUDH, está asociada a la libertad de pensamiento y de conciencia, y detallada en su convicción, práctica y su manifestación, como un elemento de la humanidad propia de la persona. En el plano jurídico-administrativo ello impone la valoración del contenido negativo (no coacción) y positivo (cooperación) de este derecho, exigible a la autoridad estatal.

La comprensión de la laicidad a partir de los derechos humanos reposicionó la cuestión religiosa en el ámbito público. En el plano de los derechos humanos, el reconocimiento de la libertad de conciencia y de religión supone una condición *sine qua non* para estructurar la política religiosa. Esto no significa que las otras dos comprensiones han dejado de tener vigencia pues, entre las tres comprensiones se establecen relaciones de complementariedad (véase al final del apartado 2.2). Cuando se aborda la administración estatal de los asuntos religiosos estas relaciones salen a la luz, y si bien la comprensión hecha a partir de los derechos humanos se impone como la cualidad más significativa en torno a los principios

³⁰ *Ibid.*, p. 64.

³¹ *Ibid.*, p. 68.

³² En los instrumentos jurídicos internacionales de mayor relevancia para esta investigación, la libertad de religión se reconoce en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (art. 12) y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (art. 18), no obstante, la propia fuerza vinculante de la DUDH ha sido reconocida en las resoluciones de las Cortes Internacionales sobre Derechos Humanos.

del sistema democrático, la instrumentación de la administración estatal de lo religioso, se apoya en argumentos de la primacía política estatal o de la razón como principio organizador de la política. El Cuadro 1 resume las etapas aquí expuestas, destacando los elementos administrativos claves en cada una.

Cuadro 1. Comprensiones de la laicidad

Laicidad entendida a partir de...	Administración estatal de lo religioso
La primacía política del Estado (surge en el siglo XVI)	Centralización de los medios reales del poder. La teoría descendente del poder sacraliza los fines del Estado, pero éste incorpora los asuntos religiosos dentro de su jurisdicción. Inicia la protección estatal de la confesión (religión de Estado). Existe la confusión de los poderes civil y religioso, bajo la primacía estatal.
La racionalidad como principio organizador de la política (surge en el siglo XVI y se consolida en el XIX)	Disociación entre la política y la religión. La teoría ascendente del poder seculariza a la autoridad civil, dejando de ser la confesión un asunto estatal. El reconocimiento de la libertad de culto, supone la distinción (no formal) entre lo público y lo privado, relegando a la religión a este último ámbito.
El reconocimiento de los derechos humanos (surge en el siglo XVIII y se consolida en el XX)	Reconfiguración el estatuto jurídico de la religión, asumiéndola como convicción individual y reconocida como libertad. Se valora formalmente a las convicciones religiosas como un asunto público. El Estado está obligado a proteger y promover el ejercicio de las libertades.

Fuente: Elaboración propia.

1.2 El Estado laico, un régimen de separación

El acomodo institucional de la laicidad está presente en todas las democracias modernas bajo distintas modalidades. El Estado laico es sólo uno de los posibles tipos de acomodo institucional de la laicidad, diferenciable del resto de Estados democráticos que adecuan a sus regímenes el principio de laicidad por un rasgo peculiar en la estructura jurídico-política: el «régimen de separación». En pocas palabras, el Estado laico es aquél que contempla el régimen de separación como instrumentación del principio de laicidad³³. La comprensión de la laicidad que se privilegia en el Estado laico es la primacía política estatal que se expresa formalmente a través del régimen. El régimen de separación consiste en evitar la confusión y la unidad de los poderes estatal (la autoridad civil) y religioso (la autoridad eclesiástica), mediante tres mecanismos de diferenciación:

³³ Para una clasificación de los modelos véase Iban, Iván; Prieto, Luis, *op. cit.*, pp. 56-74.

- a. La no confusión está dada en términos ontológicos pues, disocia el origen del poder de la autoridad civil, del de la autoridad eclesiástica. La legitimidad del Estado no tiene un fundamento divino. El Estado laico considera a la religión como una opción personal, razón por la cual afirma y protege la diversidad confesional y religiosa, sin suscribir ninguna doctrina religiosa como oficial;
- b. La no unidad de los poderes ni autoridades se dispone a través de la diferenciación material que, prohíbe a los sujetos el desempeño simultáneo de la autoridad civil y la eclesiástica, es decir, el Estado no reconoce como funcionarios públicos a los ciudadanos que se desempeñen como autoridades eclesiásticas³⁴; y
- c. Finalmente, consecuencia de los anteriores mecanismos, se genera otro en términos funcionales, estableciendo medios y objetivos propios de la autoridad civil, lo que implica instrumentos administrativos, jurídicos y políticos también propios.

Estos mecanismos del régimen de separación pretenden garantizar que el carácter vinculante de la autoridad civil sea formalmente generalizable sobre toda la sociedad, sin distingos debidos a la confesión religiosa. Si bien postulan una autoridad civil autónoma frente a la religiosa, no suponen la cancelación de las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas. La primacía política estatal entraña (como se verá en el siguiente tema), la regulación de derechos y obligaciones que, protegen y sujetan a las organizaciones religiosas, por ser parte de la sociedad; dando pie a relaciones con el Estado.

Aunque pueden plantearse otros mecanismos de diferenciación, en general, solo corresponden a extensiones de los anteriores. Así, el mecanismo de diferenciación ontológica puede extenderse hacia la diferenciación simbólica³⁵; mientras que el mecanismo de diferenciación material puede derivar en la diferenciación presencial³⁶.

³⁴ En México, desde la *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857, en su artículo 56, se estipuló la no pertenencia al estado eclesiástico como requisito para ser diputado. En Francia, la *Ley Goblet* (30 de octubre de 1886) estipuló la laicización del personal docente, posteriormente, la Ley del 19 de julio de 1889, reconoció a los educadores laicos como servidores públicos. De igual forma, Jean Baubérot en *Historia de la laicidad francesa*, informa del proceso de laicización del personal médico, particularmente de las enfermeras desde finales del siglo XIX.

³⁵ La utilización de símbolos religiosos por autoridades civiles, y más específicamente, la presencia de esos símbolos en el espacio público secularizado, alienta la discusión sobre supuestos atentados en contra de la laicidad y el ejercicio de libertades. El tema de fondo está en el lugar que ocupa la religión en la sociedad, desde la distinción entre el espacio público y el privado (asunto que se comentará en el siguiente tema).

³⁶ La diferenciación presencial exige evitar la concurrencia de autoridades civiles en actos de culto. Aunque esta prohibición parezca sencilla, es difícil de aplicar. El derecho a la libertad de religión de las autoridades, qué tipo de autoridades deben ceñirse a esta norma (todas, o sólo los representantes populares), o la

En el caso del mecanismo de diferenciación funcional la gama parece ampliarse pues, se establece la diferenciación de los aparatos políticos, jurídicos y administrativos del Estado respecto a los eclesiásticos. Así pues, la secularización de los registros de actos civiles —como nacimientos, matrimonios y defunciones— conlleva a negar el carácter jurídico de la administración eclesiástica en estos asuntos³⁷; mientras que el desconocimiento legal de los tribunales eclesiásticos, además de eliminar el respaldo coercitivo del Estado a las penas religiosas, somete a las iglesias y creyentes a los tribunales civiles, lo que se traduce en un sistema jurídico igual para todos³⁸. Aunque estas formas de diferenciación son una condición dirimente del Estado laico, la aparición de aparatos civiles de administración y de justicia es consustancial al Estado moderno.

La diferenciación funcional también pudiera prever otro tipo de medios no sujetos a una sistematización suficientemente explícita (como en el caso de los aparatos administrativos y jurídicos), este es el caso de la comunicación. Así pues, se puede aludir a un mecanismo de diferenciación discursiva, esto es, que para garantizar la laicidad estatal las autoridades y leyes civiles deben expresarse en una terminología distinta a la que se

identificación de cuándo es que las autoridades asisten a actos religiosos en calidad de ciudadanos; generan constantes debates. Estas situaciones se hayan profundamente ligadas a la cultura política de la autoridad civil y las coyunturas nacionales (véase, Nora Pérez-Rayón, “Cambios en la cultura política en materia religiosa, México, 1988-2002”, *Argumentos*, núm. 44, México, 2003, pp. 5-26).

³⁷ Tres de los países con regímenes de separación más antiguos iniciaron o profundizaron la secularización administrativa en el siglo XIX, en eventos claves que marcan sus procesos de laicización. En 1792 se creó el registro civil francés. El proceso de secularización de la administración se reforzó a partir de 1880, teniendo como asunto central, aunque no exclusivo, a la educación. Finalmente en 1905 se promulga la *Ley de separación* en Francia. Aunque con importantes antecedentes, la secularización administrativa en México se da en el marco de las *Leyes de Reforma*, decretadas por Benito Juárez entre 1859 y 1861 (la *Ley Orgánica del Registro Civil* la decreta en 1859) que, se elevaron a rango constitucional en 1873, pese a las deficiencias en las capacidades estatales para cumplir las funciones que antes asumía la Iglesia católica. Desde entonces, normativamente, la administración pública del país ha sido autónoma frente a las autoridades eclesiásticas. Por último Uruguay promulga en 1879 se la Ley del registro civil, aunque la separación entre el Estado y las iglesias se establecerá formalmente, como en el caso mexicano, en 1917.

³⁸ En el caso de México la *Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios* (Ley Juárez) de 1855, es el primer antecedente en el desconocimiento del fuero eclesiástico pues, eliminó la posibilidad de que los miembros del clero lo utilizaran en los asuntos civiles, manteniendo la opción de su utilización en los asuntos penales. Posteriormente el artículo 13 de la *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857, suprimió por completo el fuero eclesiástico, desconociendo, para términos legales, leyes privativas y tribunales especiales, donde se incluyen los eclesiásticos (a excepción de los tribunales de guerra encargados de la disciplina militar). En el mismo sentido, en Francia, el *Código Civil* de 1804 (*Código Napoleónico*), estableció en su preámbulo que “existe un derecho universal e inmutable [...] fuente de todas las leyes positivas; no hay más que la razón natural puesto que gobierna a los hombres”. El *Código* no sólo significó una norma estatal propia, ajena a la norma religiosa, sino que, en “diversos puntos [...] contradecía el derecho canónico” (Jean Baubérot, *Historia de la laicidad francesa*, México, El Colegio Mexiquense, 2005, p. 42).

utiliza en el ámbito religioso, o para decirlo más claro, deben evitar las referencias religiosas³⁹. Mención aparte merece el tema de la laicización de la educación, cuya sistematización, la escuela laica, sí es completa pero, este tema se revisará en el segundo capítulo tras valorar el contenido de las Cartas de derechos humanos (véase apartado 4.2.1).

No obstante, esta amplia gama de mecanismos de diferenciación del régimen de separación, el Estado laico no explica —ni tendría por qué hacerlo— cuál es la función social de la religión pero, sí indica cuáles son las funciones del Estado en la estructura de relaciones que mantiene con las iglesias y comunidades religiosas, lo que comúnmente se llaman «las relaciones Estado-Iglesia»; y asimismo la responsabilidad que el mismo Estado asume al reconocer el ejercicio de la libertad de religión de sus ciudadanos.

No es de extrañar que el régimen de separación pueda ser interpretado como la relegación de la religión al ámbito de lo privado pero, formalmente y en los términos que describen los mecanismos de diferenciación, sólo establece la incompatibilidad institucional entre lo civil y lo religioso. Claro está, el desarrollo histórico de la laicidad estatal en el régimen de separación presenta otros rasgos. La interpretación de la privatización de la religión tiene validez histórica en las influencias anticlericales o hasta antirreligiosas en el devenir de algunos Estados, que pretendieron depurar el espacio público, sus instituciones y normas, del contenido y presencia de lo religioso⁴⁰.

El Estado laico es un tipo de acomodo institucional del principio de laicidad y la administración estatal que le corresponde, por lo que no conculca la libertad del individuo sino al sujeto de derecho que, queda obligado por la norma estatal pero así mismo debe ser protegido por ésta, de manera que el Estado se haya limitado por la libertad de conciencia.

³⁹ Esta preocupación se da más allá del régimen de separación. Como se verá después, al tratar la relevancia política de las convicciones religiosas en el sistema democrático, Jürgen Habermas insiste en excluir las convicciones religiosas del lenguaje utilizado por los «políticos» y las instituciones del Estado. Por su parte Charles Taylor propone la eliminación discursiva de cualquier convicción surgida de una doctrina comprensiva, no sin señalar la dificultad para determinar el empleo discursivo de tales convicciones pues, además del contexto en el que se dicen, las intenciones del hablante no siempre se hacen explícitas.

⁴⁰ Haría falta determinar cuándo las influencias anticlericales y antirreligiosas lo fueron en verdad, y cuándo fueron interpretadas así por las iglesias o los creyentes. En interpretación de Henri Pena-Ruiz, el “anticlericalismo no forma parte de la definición de la laicidad, salvo si se confunde el derecho con la historia [...] la posesión clerical del poder público requirió frecuentes luchas históricas [...] para que el derecho laico fuera, por fin, reconocido [...] Si los militantes laicos desarrollaron, en circunstancias precisas, un anticlericalismo de combate, es más por los poderes clericales que se negaron a restituir las instituciones públicas a su vocación que por efecto de una hostilidad inscrita en el mismo ideal laico” (Henri Pena-Ruiz, *La laicidad*, México, Siglo XXI, 2002, p. 63).

Al margen del arreglo institucional de cada Estado, el impulso internacional para hacer de las libertades fundamentales de los individuos derechos positivos (los derechos humanos⁴¹), ha posado la centralidad de la laicidad estatal específicamente en la libertad de conciencia. Esta libertad se configura como el “derecho fundamental básico de los sistemas democráticos: en él encuentran su razón de ser todos los demás derechos fundamentales de la persona y, en última instancia, a él está ordenado todo el sistema”⁴². El Estado no puede concurrir ni ejercer coacción en el ámbito de la conciencia del individuo; su incompetencia en esta esfera no lo sustrae sin embargo de obligaciones pues, está comprometido (por los tratados internacionales en materia de derechos humanos) a proteger y promover la libertad de conciencia. Lo que es común a las distintas modalidades de acomodo institucional de la laicidad y su traslación en administración, son, precisamente, los compromisos adoptados mediante la firma de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Si bien, “en el contexto de las sociedades contemporáneas marcadas por la diversidad moral y religiosa, no son las convicciones religiosas en sí las que deben disfrutar de un estatuto particular, sino más bien el conjunto de creencias fundamentales”⁴³, la libertad de religión queda amparada bajo el mismo compromiso político, moral y jurídico hacia la libertad de conciencia, aunque claro está, ello no significa que la obnubile⁴⁴.

En el entendido del compromiso estatal en torno a los derechos humanos, Jocelyn Maclure y Charles Taylor marcan una diferencia entre lo sustantivo y lo instrumental de la laicidad estatal. El «régimen de laicidad», que estos autores proponen, tiene como principales preocupaciones “el respeto a la igualdad moral de los individuos y la protección de la libertad de conciencia”⁴⁵. Consideran estas preocupaciones como principios morales, es decir, que tienen un valor intrínseco. Para conquistar estos principios se establecen unos

⁴¹ Una descripción del desarrollo positivo de los derechos humanos se encuentra en Norberto Bobbio, “IV. Presente y porvenir de los derechos humanos”, *El tiempo de los derechos...*, *op. cit.*, pp. 63-84.

⁴² Dionisio Llamazares, *op. cit.*, p. 25.

⁴³ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁴ Por el contrario, si bien la redacción del artículo 18 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, reconoce con el mismo estatus jurídico las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión, su interpretación parece concentrarse en aspectos relativos de la manifestación religiosa, de ahí que, en el numeral 1 de la *Observación General No. 22*, el Comité de Derechos Humanos de la ONU indique “que la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia se protegen de igual modo que la libertad de religión y de creencias” (Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 18. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, 48º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 179 (1993). Disponible en línea: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom22.html>).

⁴⁵ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 16.

medios —como pueden ser la separación entre Estado e iglesias o la neutralidad estatal respecto a las convicciones fundamentales de los ciudadanos— que los mismos autores consideran como principios institucionales, cuyo valor no les es propio sino derivado: “son medios fundamentales para la realización de fines propiamente morales”⁴⁶.

El régimen de laicidad es aquel en que “el Estado y las iglesias deben estar separados, y el poder político debe ser neutro respecto a las religiones”⁴⁷, para asegurar un trato jurídico igualitario entre personas que tienen o no convicciones religiosas, o bien personas con convicciones fundamentales divergentes (libertad de conciencia).

El problema de sobreponer los mecanismos institucionales a los objetivos de la laicidad radica en la posible contradicción entre principios morales e institucionales. Reconociendo que “hay situaciones muy diferentes que requieren diferentes formas de aplicar los principios [...], de manera que en cada situación hace falta concretarlos”⁴⁸, Taylor sostiene que las decisiones han de partir de los objetivos y no de los instrumentos, es decir, la solución no puede anteceder al problema. El autor recomienda evitar el «fetichismo de los mecanismos institucionales». En este sentido, la necesaria separación entre Estado e iglesias es un hecho consumado y por lo tanto no hay que magnificar su importancia.

Así pues, Taylor replantea la laicidad estatal: “Creemos que el secularismo (o *laïcité*) tiene que ver con la relación entre el Estado y la religión; pero, en realidad, tiene que ver con otra cuestión: qué debe hacer el Estado democrático ante la diversidad”⁴⁹. La preocupación sobre la laicidad se estima en referencia al pluralismo de convicciones fundamentales. El reto estatal radica en garantizar el ejercicio de la libertad en condiciones de convivencia cívica y pacífica, es decir, procurando el mayor grado de igualdad jurídica posible, entre los ciudadanos. Toma aquí relevancia el aspecto instrumental del trato jurídico a las convicciones fundamentales (incluidas las religiosas) pues, en aras de cumplir con aquél objetivo, Maclure y Taylor exploran la posibilidad de la adecuación de las normas hacia las convicciones fundamentales de los ciudadanos, como un desarrollo administrativo propicio para la libertad de conciencia, en tanto que a partir de ella, el individuo encuentra su realización en libertad (véase apartado 4.1).

⁴⁶ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁴⁸ Charles Taylor, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 41.

La propuesta de Maclure y Taylor se inscribe en la comprensión de la laicidad que parte del reconocimiento estatal de los derechos humanos pues, da centralidad a las libertades de creer y de ser distintos en una misma comunidad; las acciones estatales deben adecuarse para garantizar el pleno desarrollo de esas libertades. Los autores advierten la presencia de las otras comprensiones de la laicidad. La primacía política del Estado es entendida como consustancial al desarrollo del Estado moderno y por tanto imputable a todas las materias que regula no sólo a la religiosa, magnificar esta comprensión —que liga al régimen de separación con los mecanismos de diferenciación, como se ha expuesto—, implicaría caer en el fetichismo de los mecanismos institucionales. La comprensión de la laicidad a partir de la racionalidad como principio organizador de la política, puede asumirse desde los modelos de laicidad que estos autores describen: el modelo liberal-pluralista (que ellos construyen); y el modelo republicano (que ejemplifican con la propuesta de laicidad de Henri Pena-Ruiz) en el que se adopta con radicalidad la función de la razón en el principio de laicidad (esta distinción se abordará en el siguiente apartado).

La relectura de la laicidad estatal en Maclure y Taylor y su régimen de laicidad, pretende apearse más los objetivos que a los medios institucionales. Sin restar valor a sus posiciones, como en toda propuesta de régimen que instrumenta un principio, existe un distanciamiento entre los fines y los medios que, se basa en una determinada manera de interpretar los fines y proponer los medios adecuados para cumplirlos. Como ya se ha dicho, lo común en los distintos regímenes que instrumentalizan el principio de laicidad es el compromiso con los principios y valores del sistema democrático, particularmente con la libertad de conciencia y de religión pero, así como son diversas las comprensiones de la laicidad, también lo son las comprensiones de la libertad en cada una de las anteriores.

En suma, las distintas propuestas de regímenes de la laicidad no son antagónicas, responden a diferentes contextos político-sociales. La interpretación de la libertad en cada una de ellas, está más o menos inclinada a una comprensión de la laicidad. El objetivo no es determinar cuál de estas interpretaciones corresponden mejor con el principio de la laicidad (pues, como se verá, todas son válidas) sino discutir sobre su acomodo institucional. En este texto se reflexionará privilegiadamente sobre uno de estos acomodos, el régimen de separación. Esto supone una cuestión aún más necesaria de justificar ¿qué significa el régimen de separación en las comprensiones de la laicidad?

Tema 2. LA TENSION ENTRE LA SEPARACION Y LA LIBERTAD

El régimen de separación, como cualquier otro régimen propone una interpretación de la libertad de religión particular. Hasta el momento se ha supuesto el compromiso estatal en torno a los derechos humanos, sin reparar en una cuestión clave: las limitaciones. Los tratados internacionales incluyen limitación a la libertad para poder ejercer los derechos que tienen reconocidos, pero también están las interpretaciones que los países adherentes expresan al firmar dichos tratados. Tanto la interpretación del régimen de la libertad como las limitaciones expresamente dispuestas en los tratados internacionales por los países motivan una misma preocupación: el acomodo institucional del principio de laicidad.

Como se ha visto, el debate no se da por afirmar que los principios institucionales se sobrepongan a los morales pero, influyen determinadamente en la manera de concebir e instrumentar la libertad. Sobre la interpretación de la libertad en el Estado laico, en relación y distinción de otros tipos de regímenes se reflexionará en el primer apartado de este tema, con la finalidad de exponer las condiciones en que el régimen de separación propone la protección de la libertad de religión.

Por otra parte, los límites también involucran una forma de practicar la libertad, según el marco jurídico de que se trate. Esto remite a la discusión sobre el ámbito en que deben desarrollarse las convicciones religiosas, es decir, si son un asunto privado o público. En el segundo apartado del tema se defenderá la posibilidad de la presencia pública de las convicciones religiosas, esto no solo como consecuencia de los principios del sistema democrático, sino también por poder descubrir las convicciones particulares (lo mismo aplica para las religiosas que para las seculares) la posibilidad de renovar constantemente el sistema democrático y proponer nuevos elementos para la construcción de una sociedad más justa. Además, en los dos apartados de este tema se irá estableciendo la relación que guardan las tres comprensiones de la laicidad.

2.1 Supuestos básicos de la libertad de religión en el régimen de separación

Teniendo en cuenta que la comprensión más actual de la laicidad, que parte del reconocimiento de los derechos humanos, tiene por objetivo asegurar la libertad de

conciencia de los ciudadanos en el contexto de la diversidad moral y filosófica, se puede afirmar que el principio de laicidad estatal es una característica compartida en todas las democracias actuales. Sin embargo, como se ya ha dicho, los mecanismos institucionales juegan un importante papel para concebir y procurar tal objetivo. Así pues, el régimen de separación del Estado laico impone una visión particular sobre la libertad de conciencia y especialmente de la libertad de religión. En este sentido, los países laicos, pueden diferenciarse de aquéllos que, sin asumir el régimen de separación, se han laicizado pues,

El hecho de que haya países donde el Estado no es independiente de un credo y que puedan, sin embargo, respetar la libertad de conciencia no basta para ponerlos al mismo nivel que los países laicos, ya que estos últimos, al no privilegiar una opción espiritual particular, respetan el principio de igualdad ética de todos los ciudadanos.⁵⁰

A partir de esta afirmación de Henri Pena-Ruiz, se puede concluir que tanto en los regímenes de confesionalismo formal⁵¹, como en aquéllos donde, respetando los derechos y libertades de todos los ciudadanos, se han buscado fórmulas para proteger y promover la libertad de religión de algunos ciudadanos que se adhieren a ciertas confesiones con las que el Estado mantiene *concordatos*, *pactos* o *acuerdos*; ejercen distintos tipos de discriminación a los ciudadanos que profesan una confesión distinta a la oficial, a los que profesan una confesión no contemplada en dichos acuerdos, o a los que no tienen confesión alguna, aun cuando en la práctica estas distinciones no produzcan perjuicios legales para ninguno. Es decir, cuando habiendo un piso común de derechos se promuevan en forma especial o privilegiada derechos para una o unas determinadas confesiones.

Por el contrario, lo característico del Estado laico es su cualidad radicalmente igualitaria, que surge de la «emancipación laica» al “restituir a lo político y lo religioso su independencia recíproca, en liberarlos uno del otro”⁵². Al no marcar posición oficial, en perjuicio pero tampoco en privilegio de ninguna confesión, el Estado laico evita cualquier

⁵⁰ Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 62.

⁵¹ El confesionalismo formal es uno de los modelos de Derecho Eclesiástico (que norma las relaciones entre el Estado y las iglesias) que identifican Ibán y Prieto, “que proclama una religión oficial e incluso que confunde en una sola persona la cualidad de jefe político y pontífice religioso, pero sin que de ahí deriven otras consecuencias normativas que no sean meramente simbólicas o ceremoniales [...] la confesionalidad formal no es un obstáculo [...] para una escrupulosa observancia del principio de igualdad” (Iván Ibán; Luis Prieto, *op. cit.*, p. 60). Empero, aunque en estos regímenes se da pleno reconocimiento a la secularización del poder político, no puede dejarse de reconocer cierta discriminación en aquellas consecuencias *meramente simbólicas o ceremoniales*.

⁵² Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 53.

forma de discriminación basada en las convicciones fundamentales de sus ciudadanos, garantizando a todos el mismo marco de derechos en torno a la libertad de religión. Siguiendo la cita de Pena-Ruiz, el Estado laico es independiente de los «credos» es decir, de formas particulares de religiosidad —sea que se expresen en torno a iglesias, comunidades religiosas o en ninguna de éstas—, mas no deja de reconocer la libertad de los ciudadanos para adoptar algún credo o cualquier otra convicción fundamental.

Esta distinción entre los Estados con confesionalismo formal o los que establecen convenios con algunas iglesias o comunidades religiosas y el Estado laico (régimenes pacticos), no debe leerse (por lo menos no es ese el propósito del texto) a partir de cuál es el régimen que ofrece una «mejor» garantía para el ejercicio de la libertad de religión y las convicciones fundamentales de sus ciudadanos. Dicha distinción está íntimamente ligada a la interpretación jurídica de la libertad de religión y los derechos asociados a ésta.

La libertad de religión contemplada en los tratados internacionales implica una serie de derechos de diversa índole que aseguran la manifestación de las convicciones religiosas en distintas dimensiones: de manera individual y colectiva, tanto en el ámbito privado como en el público. En este sentido, hay dos cuestiones a explorar en cuanto al reconocimiento de la libertad de religión: quiénes la ejercen y cómo la ejercen (pensando en el Estado laico).

Una primera impresión de los tratados internacionales que detallan los derechos asociados a la libertad de religión es que, aun reconociendo en primer lugar el derecho del sujeto a tener o no una confesión religiosa o cualesquiera convicciones fundamentales, existe un énfasis constante en la dimensión colectiva y pública de esta libertad.

Pese a las transformaciones en el campo religioso, de las que se ha hecho eco teórico desde la segunda mitad del siglo XX —como la desinstitucionalización y la individualización de la religión (procesos que se retomarán en la exposición del apartado 4.1), condiciones que se rescatan en los conceptos de «religión invisible» de Thomas Luckmann; «individualismo religioso» de Charles Taylor; o la «religiosidad popular» que teoriza Iván Vallier en el específico contexto de América Latina—, el derecho a la libertad de religión, tal como ha sido detallado en los tratados internacionales, ofrece elementos para interpretar la religión como un hecho que se manifiesta de forma organizada, institucionalizada y doctrinal, a partir de las iglesias y comunidades religiosas.

El artículo 18 de la DUDH, al igual que el artículo 18 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), advierten que la manifestación de la religión debe reconocer las prácticas, ritos, observancia y enseñanza de la religión. Por otra parte, en el mismo artículo del PIDCP, así como el artículo 12 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* consideran que la educación religiosa y moral es un derecho asociado a la libertad de religión.

Es posible afirmar que la manifestación de la religión mediante su observancia, enseñanza y educación, tiene un fuerte contenido dogmático o doctrinal, es decir, refiere a una cosmovisión en términos religiosos, o bien, a lo que Peter Berger llama «teodicea»: una construcción completa del universo simbólico que ha sido integrada, por una tradición religiosa, en una unidad temática consistente, pretendiendo determinar omnímodamente el cosmos sagrado, y derivando de ello un *nomos* social que indica, al fiel y a la sociedad en su conjunto, la forma «correcta» de participar en el mundo⁵³.

Por otra parte, de la dimensión colectiva de la religión se deriva el derecho de asociación por motivos religiosos. En los tratados internacionales es posible interpretar un fuerte contenido institucional en torno a la asociación, en particular, a partir de la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones* de 1981 que, en su artículo 6º, contempla la protección de ciertas libertades que se desprenden de un comportamiento asociativo y que tienen que ver con: la libertad para establecer y mantener espacios para practicar el culto, celebrar reuniones o instruir en la religión o las convicciones; la libertad de imprenta; libertad de financiamiento; y la libertad de gobierno.

Las afirmaciones de los dos párrafos precedentes pudieran considerarse desmedidas, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas reconoció, en la *Observación General No. 22* de 1993, que este contenido doctrinal e

⁵³ Véase Peter L. Berger, *El dosel sagrado. Elementos para una sociología de la religión*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971. Tanto Berger como Thomas Luckmann afirman que, en occidente el papel de la teodicea se ha desarrollado de una manera atípica debido al monoteísmo y particularmente al cristianismo. La especialización del grupo social dedicado exclusivamente a la integración del universo de significado, alcanzó en sí mismo una “especialización plenamente institucional de la religión”, (Thomas Luckmann, *La religión invisible, Salamanca, Sígueme*, 1973, p. 90) con lo cual, éste se diferenció del resto de la sociedad. La iglesia como cuerpo separado de la sociedad dedicado al procedimiento de conformación del universo, monopoliza (o por lo menos pretende hacerlo) la integración de los significados objetivados al universo (la identificación del *nomos* con el cosmos) por medio de su teodicea, en lo que Luckmann llama *modelo oficial*.

institucionalizado ha sido constantemente utilizado en interpretaciones no del todo adecuadas del artículo 18 del Pacto, y sostiene:

El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos "creencias" y "religión" deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales⁵⁴.

En esta *Observación General* se respalda la visión colectiva y pública de la libertad de religión, sin embargo, el ánimo de la aclaración reside en la preocupación del Comité sobre las prácticas discriminatorias que pudieran estar cometiéndose hacia las minorías religiosas, debido a un pobre entendimiento de los conceptos de religión y creencias, que sólo consideran a las religiones tradicionales como «la religión».

La interpretación de la libertad de religión implica, de nueva cuenta, múltiples dimensiones. El carácter organizativo, y principalmente el carácter institucional y doctrinal de las iglesias y comunidades religiosas, ha sido estimado dentro de esta libertad en los tratados internacionales, pero ello no significa la protección de las confesiones religiosas.

El “ejercicio, tanto individual como colectivo, de [las creencias religiosas] tiene siempre relevancia jurídica, pero no como ejercicio de un derecho religioso, sino como ejercicio de un derecho civil”⁵⁵. El cambio de la protección jurídica de la confesión hacia la protección jurídica de las convicciones religiosas, radica en el reconocimiento de la libertad en el contexto de la pluralidad religiosa y la diversidad confesional. Los tratados internacionales sobre derechos humanos reconocen los derechos de colectividades fundadas en sus convicciones religiosas, que pueden ser expresadas mediante prácticas doctrinales e institucionales, mas no reconocen derechos a las iglesias o a las comunidades religiosas. Esta dimensión colectiva y pública de la manifestación de las convicciones religiosas es una de las cuestiones de mayor relevancia en la regulación estatal de los asuntos religiosos, debido a las consecuencias funcionales que tiene para el Estado.

Podemos diferenciar las obligaciones que el Estado debe cumplir a partir de los derechos asociados a la libertad de religión. El primero de ellos es el derecho a tener o no una religión. Este es un derecho del fuero interno del sujeto y “se configura de forma

⁵⁴ Numeral 2 de la Observación general No. 22 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*

⁵⁵ Dionisio Llamazares, *op. cit.*, p. 55.

absoluta porque el Estado no puede incidir de ningún modo en la mente del individuo que es así libre de pensar y creer lo que desee”⁵⁶, lo que significa que es un derecho que no se puede limitar ni suspender bajo ninguna situación. En este derecho se expresa principalmente el contenido negativo de la libertad, es decir, se exige la no concurrencia ni coacción del Estado hacia las convicciones religiosas, en otras palabras, la incompetencia estatal ante el fuero de la conciencia.

Los derechos asociados a la manifestación de las convicciones religiosas engloban un cúmulo de prerrogativas que tienen que ver con el desarrollo funcional de la libertad de religión: el culto, las prácticas, la enseñanza, etc. En cuanto a estos derechos el Estado sigue siendo incompetente en materia de conciencia, sin embargo, le es exigible la otorgación de garantías para el desarrollo material del ejercicio público de la libertad. Esto dota a la libertad de religión de un contenido positivo, mediante el cual el Estado se ve obligado a promover el ejercicio de la libertad (en el caso del Estado laico esto se revisará en el apartado 4.2.1). A diferencia del derecho a tener o no convicciones religiosas, la manifestación de éstas sí es limitable.

La limitación de éste derecho se desarrolla por dos vías. En primer lugar están las restricciones que los mismos tratados internacionales contemplan. En el caso del PIDCP, las restricciones a la manifestación de las creencias religiosas aluden a razones de seguridad, orden, salud o moral públicos, o bien para proteger los derechos y libertades de los demás (tercer párrafo del artículo 18). A propósito, el Comité de Derechos Humanos ha estimado que la limitación de ésta libertad debe partir de “la necesidad de proteger los derechos garantizados por el Pacto”⁵⁷. En segundo lugar, la libertad de religión reconocida en los tratados internacionales, es limitable por los Estados suscriptores mediante las declaraciones interpretativas o las reservas con las que firman su adhesión.

El contenido positivo de la libertad, su promoción, queda sujeto en sus alcances a las limitaciones de los derechos que engloba la manifestación de las convicciones religiosas. Teniendo en cuenta el énfasis en el carácter colectivo y público de la libertad de religión, su promoción ha estado definida por el «principio de cooperación» con las iglesias y

⁵⁶ Laura Huici, “El derecho a la libertad de religión: especial referencia a su interpretación por el Comité de Derechos Humanos”, en Joseph M. Castellá; Sébastien Grammond (coords.) *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo*, Barcelona, Atelier, 2010, pp. 156-157.

⁵⁷ Numeral 8 de la *Observación General No. 22* del Comité de Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*

comunidades religiosas⁵⁸. Este principio sugiere, según muchos de los especialistas en Derecho eclesiástico del Estado, reevaluar la laicidad en torno a los derechos humanos. Esta reevaluación se expresa sobre la comprensión más actual de la laicidad. Hagamos un paréntesis para revisar esta posición.

Muchos de los eclesiasticistas que promueven el principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas, estiman que ésta sólo es posible si la comprensión de la laicidad se desembaraza tanto de las viejas pugnas entre el Estado y las iglesias, como de la noción de privatización de la religión, para entenderla como un hecho público que amerita atención estatal. En otras palabras, es necesario superar las comprensiones de la laicidad fundadas en la primacía política estatal y en la razón como principio organizador de la política, validando principalmente su comprensión a partir de los derechos humanos.

Así, por ejemplo, Antonio Molina Meliá plantea la distancia entre “el laicismo excluyente y hostil a lo religioso, basado en la filosofía de los ilustrados según el cual la religiosidad era el fruto de la irracionalidad y el oscurantismo” lo que produjo la idea de que “*sólo la razón científica debía ser la piedra angular del Estado liberal*”⁵⁹; y «la nueva laicidad abierta» que, asume “el hecho religioso como resultado de la libertad de sus ciudadanos”⁶⁰ y deja de ver la relación entre el Estado y las iglesias como “instituciones puestas bajo sospecha, vistas como *rivales antagónicos que se disputan la soberanía y la competencia sobre las mismas cuestiones y sobre los mismos individuos*, sino como instituciones al servicio de los ciudadanos creyentes”⁶¹.

Las comprensiones de la laicidad que preceden a la más actual son acusadas por ciertos círculos académicos —casi generalmente y en mayor o menor grado por los especialistas del Derecho eclesiástico del Estado—, además de «antiguas» o «desfasadas», de ser «laicismo», adjudicándoles (con cierta carga peyorativa) una connotación de dogmatismo e

⁵⁸ En “la medida en que los Estados modernos se autodefinen como defensores de los derechos fundamentales [...], han comenzado a admitir la posibilidad de una cooperación con las confesiones religiosas” (Llamazares, *op. cit.*, p. 364). Los especialistas en Derecho Eclesiástico del Estado (los eclesiasticistas) han planteado diversas modalidades de cooperación, las más recurrentes son de carácter normativo, asistencial, fiscal y económico. Sobre estas modalidades de cooperación se reflexionará en el segundo capítulo.

⁵⁹ Antonio Molina Meliá, “Capítulo III. El Estado moderno y la libertad religiosa”, en VVAA, *Libertad religiosa. Derecho humano fundamental*, México, Imdosoc, 1994, p. 73 (Cursivas propias).

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 75.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 77 (Cursivas propias).

ideología; de ahí que en oposición a una *laicidad cerrada o negativa*, se utilicen los conceptos de «nueva laicidad», «laicidad abierta», o «laicidad positiva». A propósito de este debate, Émile Poulat sugiere una serie de cuestiones:

- Este lenguaje plantea tres tipos de cuestiones, que no parecen sospechar quienes lo utilizan:
- una cuestión de forma: es contrario a los laicos de tradición, percibidos y presentados como antiguos o cerrados;
 - una cuestión de fondo: ¿los que llegaron tardíamente a la laicidad son los mejores intérpretes de su verdad y de su autenticidad?
 - una cuestión de hecho: la historia de la laicidad es la de su movimiento, de su desarrollo, de su renovación.⁶²

En esta última cuestión se sintetiza de manera clara el presupuesto establecido sobre la vigencia de distintas concepciones de la laicidad que surgen en contextos históricos determinados (apartado 1.1). Si bien es cierto que el discurso y la política internacional de los derechos humanos han sido capaces de dotar a la comunidad mundial de principios comunes y que la comprensión más actual de laicidad se identifica con esos principios, la historia de la laicidad y su «renovación» son incomprensibles de forma separada. Suponer que el surgimiento de cada comprensión niega a su antecedente equivaldría a una idea de progreso ya insostenible en las últimas etapas de la modernidad.

Una interpretación distinta de la laicidad ligada a los derechos humanos, ha de partir de su revisión en conjunto con las comprensiones que le preceden, antes que negarlas. Esto no supone elaborar la conciliación de las tres comprensiones, sino identificar los nexos y los espacios de comunicación entre ellas. En otras palabras, al adoptar la comprensión hecha a partir del reconocimiento de los derechos humanos, ha de repararse en la primacía política del Estado y en la racionalidad como principio organizador de la política pues, de nueva cuenta, debido a que ambas comprensiones siguen siendo vigentes, pueden dotar de un panorama global de la laicidad a la primera, y sin embargo, ésta sigue siendo una comprensión particular. Lo mismo vale decir para las otras dos. Tomar cada una de estas comprensiones por separado significa obviar la presencia intrínseca de las otras dos, o bien, limitar esa propia comprensión al carecer del panorama global de la laicidad.

Entre la comprensión de la laicidad a partir de la primacía política estatal y la del reconocimiento de los derechos humanos existe una relación muy estrecha como se verá a

⁶² Émile Poulat, *Nuestra laicidad pública*, México, FCE, 2012, p. 132.

continuación (la comprensión que parte de la racionalidad como principio organizador de la política, conlleva, como se dijo en el tema anterior, la pretensión de distinguir entre el ámbito público y el privado, lo que se analizará en el siguiente apartado).

Es correcto que la primacía política del Estado ha superado la disputa entre éste y las iglesias por la soberanía y las competencias, como señala Molina. También es cierto que las exigencias jurídicas de la libertad de religión (principalmente su contenido positivo) dada la centralidad que los tratados internacionales otorgan a su carácter colectivo y público, permite configurar, como dice Llamazares, “la idea de compatibilidad de la laicidad con un tipo de cooperación del Estado con las confesiones religiosas en los supuestos en los que es necesaria para remover los obstáculos que impiden o dificultan a los ciudadanos el ejercicio de su libertad de conciencia”⁶³. Pero no hay que perder de vista, como recomienda este último autor que lo anterior se basa en el «principio del personalismo» y en el carácter fundamental del derecho individual a la libertad de conciencia y de religión. Revisemos pues estas dos afirmaciones —que permiten plantear la comprensión de la laicidad basada en el reconocimiento de los derechos humanos— a la luz de la primacía política del Estado.

La única entidad con la capacidad jurídica para garantizar el efectivo ejercicio de la libertad es el Estado. Poulat retoma la disputa entre el Estado y la Iglesia católica para sacar de ella el conjunto de sus consecuencias sociales, concluyendo que el triunfo de lo que llama «principio de laicidad» sobre el «principio de catolicidad», terminó imponiendo la indiferencia hacia lo religioso, así pues se pasó de “una sociedad fundada en la verdad absoluta y la autoridad soberana a una formada por conciencias singulares y libertades inalienables, donde la voz de la conciencia prima sobre la administración de la verdad”⁶⁴. En la propia síntesis del autor, de una sociedad excluyente de todo aquel que no aceptara como propia una única verdad, a una sociedad englobante de las convicciones de todos, “sin otra condición que las condiciones que lo permiten, el Estado garante y regulador de las libertades públicas bajo el control de los ciudadanos”⁶⁵.

La primacía política del Estado, no es otra cosa que el reconocimiento de éste como el ente jurídico superior, resultado de la decisión política de los ciudadanos en un sistema democrático. Esta superioridad jurídica aplica lo mismo para las corporaciones religiosas

⁶³ Dionisio Llamazares, *op. cit.*, p. 184.

⁶⁴ Émile Poulat, *op. cit.*, p. 135.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 136.

que para cualquier otra corporación, y de ninguna manera afecta las libertades, sino que las garantiza. En sentido estricto, la cooperación del Estado con las confesiones (representación del carácter doctrinal e institucionalizado de la religión) sólo es posible en tanto aquél tiene capacidades materiales y facultades jurídicas que las otras no tienen.

Dicho lo anterior, es posible terminar de argumentar sobre la cuestión de la manera en la que se ejerce el derecho a la libertad de religión y sobre quién recae su titularidad. Los Estados que suscriben los tratados internacionales han de respetar las resoluciones que ahí se toman, pero conservan la administración del derecho. Aunque estas condiciones puedan parecer obviedades es necesario tenerlas en cuenta para explicar la forma en que el Estado asume el contenido positivo de la libertad de religión.

Para Dionisio Llamazares, las *exageraciones laicistas* del régimen de separación eliminan la posibilidad de cooperación estatal con las confesiones religiosas, lo que va en contra del reconocimiento de los derechos humanos. Sin embargo, los tratados internacionales que contemplan la libertad de religión, aun cuando reconocen su carácter colectivo, no mencionan ni confesiones, ni iglesias, ni comunidades religiosas. La posibilidad de la cooperación estatal con aquéllas, queda supeditada al régimen jurídico del Estado, en el caso de los Estado laicos, a su régimen de separación.

En tanto que los tratados internacionales no contemplan a las iglesias ni a las comunidades religiosas, Molina advierte la necesidad de justificar la cooperación estatal con aquéllas, aclarando que la cooperación del Estado se da “por motivos civiles, al igual que lo hace con el resto de entidades y asociaciones [...] nacidas al amparo de otros derechos fundamentales”⁶⁶. Pero es el Estado quien hace a las iglesias y comunidades religiosas sujetos de derecho y de obligación.

El contenido normativo de la cooperación, según Molina Meliá, tiene como objetivo reconocer el máximo de libertades con el mínimo de restricciones, otorgando los derechos para ejercer esas libertades a los ciudadanos pero también a las iglesias. La cooperación estatal con las confesiones, según el mismo autor, se puede dar de dos maneras. Una es la forma *unilateral*, partiendo del reconocimiento estatal de libertades con una visión uniformadora, otorgando el mismo trato jurídico a todas las confesiones. Es posible

⁶⁶ Antonio Molina, *op. cit.*, p. 78.

establecer un parangón entre esta forma de cooperación y lo que Llamazares nombra «cooperación obligada», según la cual el Estado ha de reconocer personalidad jurídica a las confesiones religiosas, admitiendo su autonomía interna; así como garantizar la prestación de asistencia religiosa dentro de las instituciones públicas (militares, de salud, asistenciales, penitenciarias y educativas).

La otra manera es la que denomina *pacticia*, que incluye los concordatos, pactos y acuerdos entre el Estado y algunas confesiones, y que no se suscribe en torno a lo religioso, sino al reconocimiento y promoción de los derechos y libertades del ciudadano. Este tipo de cooperación implica el “reconocimiento de eficacia estatal a normas y negocios confesionales, eliminando los posibles supuestos de contradicción entre norma de conciencia y norma jurídica estatal, hasta donde lo permita el orden público, la igualdad de los ciudadanos y la laicidad del Estado”⁶⁷.

Este último tipo de cooperación es impracticable en el Estado laico, debido a las consecuencias jurídicas que se desprenden de los acuerdos entre el Estado y las confesiones. Uno de sus ejemplos, ya tradicionales en la literatura del Derecho eclesiástico del Estado, es el reconocimiento legal del matrimonio religioso. Como se recordará, la diferenciación funcional en el Estado laico consiste en que la autoridad civil persiga objetivos propios con medios propios, distinguiendo los aparatos políticos, jurídicos y administrativos estatales de los confesionales. El Estado laico puede reconocer la autonomía normativa y administrativa de las iglesias y comunidades religiosas, como lo reconoce en cualquier otra asociación civil, pero ello no puede constituir derecho público.

Volviendo a las deducciones hechas a partir del primer comentario de Henri Pena-Ruiz al inicio de este apartado, el régimen de separación del Estado laico es compatible con la cooperación de forma unilateral pues, permite otorgar el mismo trato jurídico a todas las manifestaciones colectivas de las convicciones religiosas. Pero parece excesivo el carácter de obligatorio que Dionisio Llamazares da a ciertas formas de cooperación que pueden ser asimiladas con la cooperación que el Estado presta de forma unilateral pues, los objetivos que se persiguen con la cooperación obligatoria pueden alcanzarse de diversas maneras.

⁶⁷ Dionisio Llamazares, *op. cit.*, p. 370. Llamazares aclara que “los Acuerdos del Estado con las confesiones son sólo una de las posibles concreciones de la cooperación: *ni la única posible, ni obligada, ni necesaria*” (*Ibid.*, p. 371), por lo que de ninguna manera la laicidad estatal está subordinada a su presencia.

Si bien el reconocimiento de una personalidad jurídica especial para las confesiones religiosas, siempre que se utilicen los mismos criterios y exigencias legales para todas, mantiene la concordancia con un trato jurídico igualitario, existe la posibilidad de no reconocerlas mientras que el Estado de Derecho garantice la presencia y la libre determinación y acción de las asociaciones civiles, a las que pueden equipararse las iglesias y comunidades religiosas. En el caso de la asistencia religiosa en las instituciones públicas, la cooperación puede estar limitada por el tipo de institución, el carácter de la asistencia y las posibilidades del sujeto para cubrir sus necesidades religiosas dentro o fuera de la institución. Resulta evidente porque una persona desahuciada en una sala de hospital necesita asistencia religiosa *in situ*, pero no es tan claro que un estudiante necesite de asistencia religiosa en una universidad, (de nueva cuenta, sobre las formas particulares de cooperación del Estado laico con la libertad de religión véase apartado 4.2.1).

La libertad religiosa otorga derechos al individuo que se pueden ejercer tanto de manera individual como colectiva. El Estado laico, si está obligado por los compromisos internacionales en torno a los derechos humanos, no puede negar los derechos que se desprenden de la libertad de religión de los individuos, pero sólo corresponde a la decisión estatal otorgar derechos a las confesiones en tanto que representan la asociación de ciudadanos que tienen convicciones religiosas. Se puede entonces coincidir con Dionisio Llamazares cuando señala que hay una jerarquía de derecho pues, “en virtud del principio personalista, el protagonismo les corresponde a los derechos de igualdad y de libertad religiosa de los ciudadanos, y en función de ellos, con carácter instrumental y a su servicio, a los derechos de las confesiones”⁶⁸.

Por otra parte, la preocupación sobre el carácter jurídico que regula el espacio donde deben estar las convicciones religiosas en la sociedad, no es menor, en tanto que implica la posibilidad del ejercicio de la libertad religiosa, según se ha detallado en los tratados internacionales. El principio de separación pesa en mayor o menor medida, fungiendo como principio en la interpretación de la libertad, al momento de determinar la posición de la religión en la sociedad.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 371. Esta jerarquía no trastoca el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 20 de la DUDH y en el artículo 22 del PIDCP pues, la libertad de asociación, en el primer ordenamiento, no se establece directamente en torno a la formalización de Instituciones concretas como las Iglesias y comunidades religiosas, mientras que en el segundo, sujeta su ejercicio a las condiciones previstas en las leyes nacionales.

2.2 La libertad de religión y el espacio público

Si las comprensiones de la laicidad que preceden al reconocimiento de los derechos humanos han sido vistas bajo sospecha —por buena parte de quienes sostienen la comprensión más actual— de una intolerancia injustificada hacia lo religioso (laicismo); las nuevas propuestas de conceptualización de la laicidad, que se basan en el reconocimiento de los derechos humanos, también han sido interpretadas de manera negativa por los que sostienen conceptos de laicidad basados en las comprensiones anteriores. Así por ejemplo, para Henri Peña-Ruiz, el nuevo interés en la laicidad es engañoso pues representa “la paradoja de pretender respetarla... pero redefiniéndola al mismo tiempo”, y se pregunta “¿Se trata de volver a abrir la esfera pública a dominios oficiales de los poderes religiosos? Pero en este caso la religión dejaría de ser asunto privado dependiendo de la libertad de conciencia de cada uno, y el régimen derecho público que le sería restituido pasaría por alto el principio de igualdad ética de los ciudadanos”⁶⁹. Para el autor, tal comprensión de la laicidad no es sino el encubrimiento de un nuevo clericalismo⁷⁰.

La comprensión de la laicidad que parte de la racionalidad como principio organizador de la política y otra que lo hace del reconocimiento de los derechos humanos, tienen en común la preocupación sobre el espacio al que corresponden las manifestaciones de la religión, es decir, si éstas son un asunto exclusivo del ámbito privado o bien, sus manifestaciones permean el ámbito público. Conviene entrever algunos de los argumentos que sitúan a la religión en uno u otro espacio.

La tesis de la privatización sostiene que para respetar el derecho a la libertad de conciencia de los ciudadanos, garantizando la igualdad jurídica entre los mismos, el Estado ha de relativizar las creencias individuales. Así pues, hacer “de una religión un asunto jurídicamente privado no significa desconocer su dimensión colectiva, sino negarse a enajenar el espacio público a un credo particular y preservar así la neutralidad religiosa que le permite ser auténticamente dedicado a todos”⁷¹. La relativización consiste entonces en sacar del ámbito público los atributos del individuo que no pueden generalizarse

⁶⁹ Henri Peña-Ruiz, *op. cit.*, p. 66.

⁷⁰ Peña-Ruiz define el clericalismo por el hecho de que “no se caracteriza por el solo ejercicio de las funciones clericales dentro de la comunidad de fieles, sino por una ambición de poder temporal sobre la sociedad entera” (Henri Peña-Ruiz, *op. cit.*, p. 21).

⁷¹ Henri Peña-Ruiz, *op. cit.*, p. 68.

jurídicamente, es decir, distinguir jurídicamente, como aconseja Pena-Ruiz, entre la vida privada y pública del sujeto. Se puede generalizar la tenencia de convicciones fundamentales pero no su contenido, aun cuando éstas sean compartidas de manera colectiva. De esta manera las convicciones religiosas y su expresión colectiva en confesiones o credos, sólo adquieren un estatuto jurídico como asunto privado.

Por otra parte, los sujetos están motivados a permitir esta relativización debido a un interés superior, al ideal de unidad cívica pues, “sólo la igualdad en la libertad puede convertirse en el bien de todos y asociarse al respeto jurídico de las diferencias a partir del momento en que éstas respetan de igual manera la esfera pública”⁷². La privatización de la religión o de lo religioso, así como de otros atributos identitarios pero particulares de los sujetos (como la etnia), tiene el potencial para neutralizar el conflicto social. La unidad cívica presupone entonces la distinción entre lo público y lo privado.

Para Jocelyn Maclure y Charles Taylor, la pretensión de una unidad cívica es un atributo que no se extrae directamente de los objetivos de la laicidad —que para estos autores son la libertad y la igualdad de trato jurídico—, pero aun así es posible plantear esta unidad en términos distintos a los que propone Henri Pena-Ruiz. En lugar de erradicar del espacio público los rasgos de identidad de los sujetos (en este caso su religión) hay que tomar en cuenta que “los ciudadanos de una sociedad diversificada exigen por el contrario el reconocimiento y el respeto de las semejanzas y diferencias entre ellos”. El grado de conflictividad que ello genera está asumido en el sistema democrático por mecanismos de mediación como el diálogo, la comprensión y la cooperación mutua que, “pasa por un «reconocimiento razonable» de las diferencias más que por su estricta relegación al ámbito privado”⁷³. En este caso la integración de una unidad cívica está dada por la comprensión del otro y no solo por la autocontención propia, empero, esto implica un alto grado de solidaridad que, aunque ideal y deseable en el sistema democrático, pudiera ser acusada de poco realista en el ejercicio práctico de la política.

La tesis de la publicidad parte del reconocimiento de una libertad. En contraposición a la protección jurídica de la confesión, que postulaba la religión de Estado e imponía una sola convicción religiosa en el ámbito público, validando la participación de la conciencia

⁷² *Ibid.*, p. 56.

⁷³ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 48.

en tanto que ésta pudiera reconocerse en aquélla; la protección jurídica de la libertad de religión, asociada a la de conciencia, desplazó la confesión por las convicciones fundamentales del sujeto, permitiendo, si acaso, la visibilidad pública de las confesiones como una manifestación de las conciencias. La “religión, que era un asunto de la sociedad, se volvió un asunto de la conciencia. El Estado se deslindó de ella sobre los particulares y la abandonó a su discreción”⁷⁴, reconociendo la libertad del sujeto para decidir sobre su conciencia. Si la religión comenzó a ser considerada un asunto de la conciencia y las convicciones fundamentales están amparadas por una libertad pública, entonces, las creencias religiosas también forman parte de esa libertad pública. De esta manera “no es que el concepto de laicidad se corrija para vaciarlo de contenido o hacerlo susceptible de encubrir alguna forma larvada de nueva confesionalidad”⁷⁵ o clericalismo, sino que el reconocimiento de la publicidad de lo religioso es un hecho de estricto derecho.

Para la comprensión de la laicidad basada en el reconocimiento de los derechos humanos, la posición de la religión en el espacio público debe verse a partir de la libertad de conciencia. Según Dionisio Llamazares, no todas las ideaciones (ideas, creencias, opiniones y convicciones) de los ciudadanos tienen el mismo nivel de protección jurídica. Si bien es cierto que cualquier expresión está inicialmente amparada por la libertad del sujeto, en muchas de ellas se puede reconvenir al que las expresa. Esto no debería ocurrir en el caso de las convicciones fundamentales —por lo menos en los sistemas democráticos—, “que forman parte del núcleo de nuestra cosmovisión de la comprensión de nuestra identidad”⁷⁶, particularmente la identidad moral, es decir, las posiciones individuales sobre lo correcto y lo incorrecto. Imponer restricciones a las convicciones fundamentales equivaldría a capacitar decisiones estatales en el ámbito vedado de la conciencia, además de tratar de imponer una visión monista del mundo, que no convive con el pluralismo democrático, tal es la reflexión del autor.

Pero la realidad normativa del derecho a la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión admite, como ya se ha visto, la limitación de la libertad por dos vías. Esta limitación, tal como la declaran los tratados internacionales, está fundada en principios como el respeto y la igualdad del ejercicio de las libertades de los demás; mientras que en

⁷⁴ Émile Poulat, *op. cit.*, p. 301.

⁷⁵ Dionisio Llamazares, *op. cit.*, p. 364.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 22.

su aspecto nacional tiene que ver con los principios del régimen, que por supuesto no pueden oponerse a los principios del sistema democrático de la Sociedad de Naciones de la que forman parte. Este cúmulo de principios que justifican la limitación de la libertad, constituyen el sustento ético del sistema, traducible e interpretable en un marco normativo que regula la participación sociopolítica del sujeto. En términos negativos, esto quiere decir que el sistema no tolera —o dicho en términos jurídicos, prohíbe— que la participación pública del sujeto se dé al margen de dichos principios y las normas que instituyen.

Por lo que se refiere a la estructura estatal, la distinción entre lo público y lo privado, se debate entre dos tesis igualmente válidas. Por un lado el Estado debe relativizar las concepciones particulares de la realidad para que sus aparatos políticos, jurídicos y administrativos puedan generalizarse. Por otra parte, está obligado a dar cabida a concepciones fundamentales divergentes. Estos argumentos se restringen mutuamente: el Estado es incompetente en materia de conciencia, pero, la protección de una convicción fundamental particular no puede romper las generalizaciones estatales pues en ellas se encuentra la igualdad del régimen. Ninguna de estas tesis es absoluta. El Estado de hecho tiene alguna injerencia en la formación de la conciencia, y las convicciones fundamentales modifican algunos aspectos de la estructura estatal, rompiendo su generalización. Más que cesiones de una respecto a la otra, se trata de una tensión entre ambas pues, estas tesis, aunque se restringen, no se invalidan. Se presenta aquí un problema extremadamente difícil de resolver, cómo proteger la libertad de conciencia sin transgredir la conciencia, cómo permitir y alentar su desarrollo en libertad, protegiéndola y sin imponérselo.

A continuación se rescatarán ambos argumentos, el de la privatización de lo religioso y el de su publicitación, a fin de reconocer que las convicciones fundamentales, incluidas las religiosas, aunque son originalmente privadas en tanto que el individuo las acepta e interioriza libremente, pueden ser parte del debate público. Esto no significa avalar la publicitación de lo religioso *per se*, sino dilucidar la manera en que las convicciones fundamentales de carácter religioso adquieren la posibilidad de ser una opción no predeterminada en el ámbito privado.

Comúnmente se establece la diferencia entre lo público y lo privado a partir de los intereses que se persiguen en cada ámbito pues, “es público lo que atañe a todos los hombres de una nación o comunidad política. Es privado lo que interesa a un hombre o a

varios que se asocian libremente”⁷⁷. Pero el discernimiento sobre el tipo de interés no siempre es claro, sobre todo si consideramos que aunque interés común e interés privado no se corresponden tampoco se oponen necesariamente, de ahí que sea sumamente complejo establecer la división entre lo que es público y lo que es privado. Pena-Ruiz, a quien he identificado implícitamente como promotor de una comprensión de la laicidad que parte de la razón como principio organizador de la política, alude a la construcción del ámbito público de la siguiente manera:

Dos ideas mayores se ven implicadas en el ideal laico. Primero la de una demarcación entre lo que es común a todos —o puede legítimamente serlo— y lo que incumbe a la libertad individual, a la esfera privada [...] Luego, aquella de una soberanía de la voluntad que se encuentra en el origen de las reglas de la vida en común, así como de la conciencia y de la razón que la ilumina⁷⁸.

En síntesis, lo público se trata de la creación de un ámbito que permita la convivencia de todos a partir del interés común, a lo que corresponde un marco jurídico determinado. En principio, lo público no está determinado de antemano sino que se encuentra abierto a inclusiones legítimas. La legitimidad de la inclusión depende de un proceso soberano, es decir, de la participación de los ciudadanos en la creación de ese marco jurídico, que ha de guiarse por medio de la conciencia y la razón.

Dos circunstancias pueden extraerse de este argumento: en primer lugar la relación que guarda lo público y la razón como medio para determinarlo; en segundo, los medios para utilizar la razón en el proceso soberano, lo que implican la relación que guarda la conciencia individual y el marco normativo.

La relación entre lo público y la razón tiene importantes consecuencias para la posición de religión en la sociedad. Sobre la religión pesa una comprensión —o mejor dicho un prejuicio— que la identifica como algo no-racional. “La no-racionalidad de las religiones basadas en la revelación fue planteada en la Ilustración, y esta perspectiva fue adoptada por la sociología bajo la influencia de Montesquieu, Rousseau y Comte”⁷⁹. Ciertas teorías que ligan el desarrollo de la sociedad moderna con un proceso de secularización proponen que, la diferenciación y especialización funcional de las distintas áreas institucionales de la sociedad requirieron de una nueva concepción del conocimiento, no basado en la revelación

⁷⁷ Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 68.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁹ Karel Dobbelaere, *op. cit.*, p. 54.

o medios extra-empíricos para acceder al mundo, sino fundado en referentes comprobables, independientes al sujeto pero, asequibles al entendimiento de todos. Thomas Luckmann postula, a partir de la relación entre el *corpus* de conocimiento de un sistema secularizado y el *nomos* social que le corresponde, la privatización de la religión en la sociedad moderna:

[...] cuanto más se eliminen los rasgos de un cosmos sagrado de las normas “seculares”, tanto menor es la plausibilidad de la superioridad de los fines globales de las normas religiosas... [y] el individuo... tiende además a restringir la relevancia de las normas específicamente religiosas a las esferas que todavía no son reclamadas por los propósitos jurisdiccionales de las instituciones “seculares”. De este modo, la religión se convierte en un asunto privado. Podemos concluir diciendo que la especialización institucional de la religión, como también la especialización de otras áreas institucionales, provoca un proceso que transforma a la religión en una realidad cada vez más “subjetiva” y más “privada”.⁸⁰

Según Dobbelaere, esta propuesta explicativa de la privatización de la religión se liga al enfoque weberiano, basándose en la yuxtaposición de tres dicotomías a partir de:

- a) el tipo de interacción que establecen, esto es, si se trata de interacciones comunitarias, cara-a-cara entre personas conocidas que establecen fuertes lazos afectivos, o bien, interacciones sociales, impersonalizadas a través del desempeño de roles intercambiables para el individuo, sujeto a una estructura contractual utilitaria;
- b) el comportamiento que les corresponde, ya sea emocional o racional. En el caso del primero existe “una creencia en la posibilidad de manipular el mundo empírico por medios extra-empíricos o sobre-naturales”, tal es el comportamiento que corresponde a una orientación conductual mágico-religiosa que, da cuenta del mundo en términos valorativos. Por el contrario, una orientación racional de la conducta implica que “las acciones y las situaciones son pensadas como controlables y calculables; y son concebidas en términos de fines y medios”⁸¹ expresables y accesibles al entendimiento de todos; y
- c) el ámbito al que pertenecen, privado o público. Dobbelaere rescata aquí la distinción entre esfera privada y esfera pública de Luckmann, así pues, la primera “todavía no se encuentra pre-vaciada por las demandas jurisdiccionales de las instituciones seculares”, mientras que en segunda se centra en instituciones segmentadas que “crecientemente se han especializado en sus funciones al mismo tiempo que la organización de las áreas institucionales se hicieron crecientemente ‘racionales’”⁸².

Las relaciones que cada elemento de estas dicotomías guardan entre sí, se amalgaman en dos triadas que se yuxtaponen; lo comunitario/emocional/privado por un lado y lo social/racional/público por el otro. Sin embargo, en “relación a las tres dicotomías y al hecho de que la teoría establece que la religión es excluida de la esfera racional, sea en la

⁸⁰ Thomas Luckmann citado en Karel Dobbelaere, *op. cit.*, p. 14.

⁸¹ Karel Dobbelaere, *op. cit.*, p. 53.

⁸² Thomas Luckmann citado en Karel Dobbelaere, *op. cit.*, p. 53.

‘sociedad’ o en las instituciones ‘públicas’”, Dobbelaere se pregunta “¿hasta qué punto podemos sostener que la comunidad y la religión son no-rationales, y sostener que la esfera pública es racional y la privada no lo es?”⁸³ Para responderse, el autor parte de la distinción hecha por Max Weber entre acción orientada hacia objetivos y acción orientada hacia valores, de donde plantea que

[...] si bien desde el punto de vista de la racionalidad funcional la acción-orientada-hacia-valores es siempre irracional, la tal acción orientada-hacia-objetivos está basada invariablemente en, al menos, opciones de valor implícitas. En casos extremos, la eficacia y la conveniencia se convierten en los valores centrales. Como resultado, la valoración de la racionalidad como recurso último, dependerá de los valores personales y, consiguientemente, será relativa. Si las categorías de las personas difieren en la orientación-de-valores, verán las acciones del otro como “no-rationales” desde su propio punto de vista.⁸⁴

Una mediación empírica del mundo no explica por sí misma, ni puede hacerlo en términos racionales que no sean auto-comprensivos, qué la hace más propicia que una mediación extra-empírica del mundo. Lo que sabemos de hecho es que ambas mediaciones son válidas según la orientación de la acción. Así pues, de acuerdo con Dobbelaere podemos concluir que la triada comunitario/emocional/privado, donde se incluye la religión, no puede ser tratada como no-racional, si acaso cabría identificarla como no-*funcionalmente* racional, lo que no impide que se produzca una lógica interna consistente que, conforme a sus principios, sea racional.

La política se organiza de manera racional si pensamos que el “sistema político es un subsistema especializado en la toma de decisiones colectivamente vinculantes”⁸⁵, basado en ciertos procedimientos para conseguirlo. Pero la simple enunciación de la razón no sirve para determinar omnímodamente la demarcación de lo público, en todo caso, habría que reconocer que dicha razón tiene un sustento moral, es decir, valorativo. Pero incluso los valores subyacentes de esa racionalidad, sólo serían propicios para sustentar los principios funcionales del procedimiento.

La última alusión a Henri Pena-Ruiz no parece contraponerse a esto, aunque las exigencias positivas que ve en la laicidad —la formación de la unidad cívica y la autonomía de la conciencia— implican ubicar lo religioso en el ámbito privado y, aún más, la

⁸³ Karel Dobbelaere, *op. cit.*, p. 53.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 54.

⁸⁵ Jürgen Habermas, “¿Qué significa política deliberativa?” en *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 244.

subordinación de lo privado a lo público⁸⁶. Estos dos elementos se insertan en la segunda circunstancia antes señalada: los medios para utilizar la razón en el proceso soberano.

En opinión del Pena-Ruiz, una comunidad política es laica en la medida en que los ciudadanos comprendan la necesidad —que podemos considerar funcional— de relativizar sus convicciones religiosas: “Un cristiano, un musulmán y un agnóstico pueden entonces convivir en paz con la condición de que la opción espiritual de cada uno se mantenga como un asunto privado; es decir, que no pretenda regir la esfera pública. De hacerlo, se convertiría en violencia”⁸⁷.

La opción personal por la relativización de las convicciones religiosas es una acción a la que el sujeto se ve motivado por ser parte de una construcción mayor de la que él mismo, y sus libertades, forman parte: la construcción de una «conciencia laica». La laicidad no es una idea espontánea, ni significa vaciar de contenido moral el espacio público; en tanto que construcción, la laicidad no es un ideal impuesto, sino reconocible en Occidente (aunque no necesariamente anclado a la cultura occidental) a través de un arduo proceso histórico ligado a la conquista de libertades y al reconocimiento jurídico de una conciencia autónoma (Pena-Ruiz). Sin embargo, dar un contenido histórico y moral de la conciencia laica, y justificar correctamente a partir de ella la opción por la relativización, no supone la eliminación de las discusiones morales en la sociedad:

La conciencia individual se sustrajo a muchos imperativos categóricos declarados «heterónomos», porque se imponían a ella desde afuera, por vía de autoridad, religiosa o simplemente social, pero no escaparemos a la necesidad de una reflexión pública sobre la *moral* en régimen laico, postcristiano, independientemente de las acciones personales.

⁸⁶ Esta subordinación, aunque también tiene un carácter político, se da en términos distintos a los de la primacía política del Estado sobre el resto de corporaciones sociales. Pena-Ruiz se opone a una comprensión de la laicidad que parta de la primacía política estatal pues, considera que la “laicidad no requiere tal primacía, ya que promueve la independencia simultánea de las religiones y del Estado. La sumisión de la autoridad religiosa al poder político no garantiza en absoluto el respeto de la igualdad ética y política de todos los ciudadanos” (Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 27) pues, esta sumisión de hecho se da en el confesionalismo formal. En esta propuesta se entiende el carácter distinto entre la subordinación y la primacía, en el momento en que el autor propone la independencia entre religión y Estado, y no entre Estado e iglesias, como se deriva del régimen de separación, según se ha visto en el tema 1.

⁸⁷ Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 27. El autor parece no reconocer el potencial de violencia de casi todas las ideologías y doctrinas políticas. La experiencia histórica muestra que a partir de doctrinas como el liberalismo o el comunismo, fundadas en convicciones de las que nadie dudaría que tienen un lugar en el ámbito público, se han propiciado algunos de los episodios más violentos de la humanidad, el caso más emblemático es la *Guerra Fría*, aunque no es el único pues, también pueden mencionarse el anticomunismo de Estado en los países liberales y las purgas ideológicas y culturales de los países comunistas.

[...] la laicidad del Estado no es el «fin de la historia»: nacida del *derecho del príncipe*, se volvió el derecho de todos los ciudadanos a sus libertades, y por lo tanto la fuente de problemas inéditos que genera su ejercicio en una sociedad abierta y habitada. En el plano del derecho y de las instituciones, ésta será siempre el arte de acomodar el *espacio público* ocupado y trabajado por esos millones de conciencias en libertad.⁸⁸

El debate en el espacio público es susceptible a la participación de cualquier convicción fundamental del individuo, y a las decisiones que sobre esta participación asuma el mismo; esta es una consecuencia directa del reconocimiento a la libertad de conciencia. Si como se ha venido suponiendo, las convicciones religiosas no difieren del resto de las convicciones fundamentales —salvo por las implicaciones normativas que se pueden derivar de su expresión organizada, mediante iglesias o comunidades religiosas—, entonces la opción por la relativización de las convicciones religiosas en el ámbito público, si como se ha dicho no es impuesta, pertenece a las decisiones que en términos de su conciencia haga el sujeto. Bajo el mismo supuesto, en la *reflexión pública sobre la moral* —que de hecho sucede recurrentemente en la contienda política⁸⁹— no es posible justificar la exclusión de las convicciones religiosas, presumiendo su potencial para generar violencia y con ello romper la unidad cívica, sin adjudicar este mismo defecto a las convicciones no religiosas que participan en el ámbito público.

El segundo párrafo de la última cita nos insta a pensar sobre el papel del Estado en la mediación entre las convicciones fundamentales divergentes en la sociedad. Émile Poulat considera que el proceso histórico que le dio origen a la laicidad “es un asunto de tres: la rivalidad histórica entre Iglesia y Estado se acompaña de una conciencia nueva de sus relaciones”, y si bien el desarrollo de esta conciencia tiene una deuda con el pensamiento religioso, “el punto decisivo es aquí que la emancipación laica de esta conciencia religiosa se hará contra la Iglesia y en su detrimento, apoyándose en el Estado”⁹⁰. Por supuesto el autor niega rotundamente que este apoyo del Estado a la conciencia individual —que redituó en el establecimiento de la libertad— le confiera capacidad de decisión sobre ella. La unión, que podemos calificar de jurídico-política, entre el Estado y la conciencia

⁸⁸ Émile Poulat, *op. cit.*, p. 300.

⁸⁹ Como se verá en el último tema de este capítulo, las ideologías y las doctrinas políticas entran en disputa debido a comprensiones del mundo particulares, basadas en valores particulares.

⁹⁰ Émile Poulat, *op. cit.*, p. 299.

individual se ha estructurado, en el proceso de reconocimiento de los derechos humanos, bajo la cláusula de la incompetencia estatal en materia de conciencia⁹¹.

La responsabilidad y el compromiso estatal con la libertad de conciencia, suponen de nueva cuenta la cuestión de difícil solución: cómo se protege la libertad de conciencia. Proyectar desde el Estado, la interiorización o la formación en ciertos valores de la conciencia del sujeto ¿no es una forma de invadir esta conciencia?, por otra parte, permitir el desarrollo irrestricto de la conciencia, aun cuando se sabe que algunas de sus manifestaciones pueden ser objeto de coacción estatal, ¿no es una actitud irresponsable?

Como parte de las exigencias positivas de la laicidad, Pena-Ruiz sostiene que la autonomía de la conciencia es una tarea estatal pues, para “que la libertad individual propia a la esfera privada no caiga de inmediato bajo el reino de relaciones conflictivas y de grupos de presión que la comprometen, hace falta que el Estado, considerado como la autorganización del interés común, se empeñe en promover las condiciones positivas de la autonomía humana”⁹². Sólo así el ciudadano podrá discernir, en completa libertad y sin *tutores*, los medios para utilizar la razón en el proceso soberano. Esta postura activa del Estado laico se constata, según el autor, en la educación pública y la justicia social que, como ámbitos de la jurisdicción estatal (el ámbito público) han de ser ajenos a la religión⁹³.

Pero la eliminación de esos *tutores* que comprometen la autonomía de la conciencia es contrastada por la presencia de un *tutor de legítimo derecho*, el Estado. El proceso de subordinación de lo privado a lo público “significa el aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos”⁹⁴, a este proceso Norberto Bobbio lo denomina la «publicitación de lo privado», que se da como consecuencia del proceso de modernización de la sociedad, no obstante, advierte que este proceso está acompañado de otro en sentido inverso la «privatización de lo público» que, “representa la reivindicación de los intereses privados mediante la formación de los grandes grupos

⁹¹ La conciencia debe permanecer libre, en este sentido afirma Poulat que “el principio de laicidad no relativiza nada y no obliga a nadie a relativizar nada de lo que tiene como absoluto, pero pluraliza el campo de las convicciones admitidas en la existencia legítima y el debate público” (Émile Poulat, *op. cit.*, p. 137).

⁹² Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 72.

⁹³ Estos dos medios para proteger la conciencia ameritan de reflexión. En este apartado, después de continuar con la estimación el papel del Estado en la protección de la conciencia, se retornará al tema de la justicia; la educación y su relación jurídica con la laicidad será revisada en el segundo capítulo.

⁹⁴ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 2006, p. 29.

organizados que utilizan los aparatos públicos para alcanzar sus objetivos”⁹⁵. La idea de primacía política del Estado no corresponde, como cuando fue planteada, a la imposición de un poder civil sobre el resto de poderes y corporaciones en la sociedad pues, la

[...] vida de un Estado moderno, en el que la sociedad civil está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renuevan, frente a los cuales el Estado como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático), desempeña la función de mediador y de garante más que de detentador del poder del imperio, de acuerdo con la imagen clásica de la soberanía.⁹⁶

Si bien la mediación estatal depende de particularidades casuísticas, el papel del Estado como garante, depende de la generalidad de las condiciones en las que aquél puede reconocer jurídicamente la existencia de convicciones fundamentales particulares y divergentes, así como la posibilidad de asumirse como mediador de legítimo derecho; rol que se funda con la condición del “reconocimiento de la soberanía de los individuos respecto a sus elecciones en conciencia”, así como en la no obstrucción o prestación de “los medios para elegir sus propias opciones existenciales, ya sean seculares, religiosas o espirituales”⁹⁷. Este reconocimiento permitirá entonces la formulación y aplicación de la *regulación coactiva* a las manifestaciones de la conciencia del individuo.

El Estado no puede imponerse sobre la libertad de conciencia, “lo que la laicidad espera de nosotros no es compartir la misma concepción de una libertad de conciencia absoluta sino respetar a todo hombre, cualquiera que sea la concepción que tiene de ello, y que su libre ejercicio se garantice”; pero sí puede limitarla pues, la “absoluta libertad de conciencia nunca es, en términos sociales, una libertad absoluta sino una libertad siempre contenida y, por lo tanto, prontamente insatisfecha. La libertad no existe más que en la relación con el otro, es decir ajustada”⁹⁸. El papel que corresponde al Estado en la mediación entre las convicciones fundamentales divergentes es el establecimiento de un marco normativo que permita la libre expresión de todas, hasta el punto de que una no trate de impedir la expresión de otra.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 32.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 31.

⁹⁷ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 47.

⁹⁸ Émile Poulat, *op. cit.*, p. 300

Se hace necesaria en este momento, una breve reflexión sobre los nexos entre la comprensión de la laicidad que parte de la razón como principio organizador de la política y aquella que lo hace desde la primacía política del Estado. Como se dijo en el apartado anterior, la primacía política estatal, más que la subordinación de las confesiones al Estado —y retomando la perspectiva funcional desde la cual se concibe a la política como el espacio donde se toman las decisiones vinculantes— supone la capacidad estatal para establecer un marco normativo al que todos se hayan obligados. Esta superioridad jurídica se legitima por medio del proceso político. Si la razón organiza dicho proceso, lo hace menos por sostener una concepción del conocimiento basada en evidencias empíricas, que por articular los procedimientos y reglas mediante las que las convicciones divergentes han de participar en el debate político del ámbito público (situación sobre la que se reflexiona en el siguiente tema).

El espacio común entre las dos comprensiones de la laicidad que se revisan, está en la regulación. Reflexionando sobre el proceso histórico que dio pie a la laicidad en Francia, Poulat concluye: “la libertad puede volverse anárquica como la razón totalitaria. La Revolución ha logrado más dando forma jurídica a las libertades que queriendo divinizar a la Razón”⁹⁹. Si el medio de discernimiento entre lo público y lo privado solo tiene un fundamento funcional, entonces se ha de partir de las características y necesidades funcionales del sistema para determinar qué es lo público y lo privado.

No se puede clausurar de antemano la participación *de lo privado* por considerarlo no-racional sino que sólo se le podría clausurar si se le considera no funcional en términos sistémicos. La razón persiste como principio organizador instituyendo en el sistema los procedimientos y reglas del proceso político. Así mismo, esta racionalidad funcional permite al individuo el entendimiento de esas reglas y procedimientos para que desarrolle una participación sociopolítica de acuerdo a lo instituido en el sistema democrático. La determinación de lo público y lo privado en términos racionales no puede desligarse de los propósitos funcionales que instituye, pero la razón por sí misma nos dice muy poco respecto a lo que se considera público y privado.

Cuando Henri Pena-Ruiz prevé a la justicia social como uno de los medios que el Estado debe emplear para asegurar la autonomía de la conciencia —en contra de los tutores

⁹⁹ *Ibid.*, p. 136.

privados y asumiendo que el Estado es la «autorganización del interés común»—, aun cuando reconoce que puede haber inclusiones legítimas, parecería evidente que la determinación jurídica de lo público se establece por encima a los intereses privados a los que, según el autor, pertenece la religión. Al contemplar solamente la subordinación de lo privado a lo público, pero no el proceso inverso de privatización de lo público, una comprensión de la justicia como ésta, adquiere en sus alcances más extremos una perspectiva directamente hostil hacia la reivindicación, marginando las posiciones privadas que no caben en el concepto de lo público, con la amplia posibilidad de generar injusticia desde el Estado¹⁰⁰. Por el contrario, al tener en cuenta ambos procesos, lo cierto es que lo público nunca es autoevidente, sino resultado de una construcción. Cuando se utilizan expresiones como *lo público es lo que compete a todos* sin tomar en cuenta las diferencias de cada uno, dichas expresiones se prestan rápidamente a la interpretación difusa y altamente subjetiva no sólo de ese *todos*, sino de lo que le *compete*.

En este sentido, si “el ideal es que una democracia constitucional la concepción pública de la justicia debiera ser tan independiente como fuera posible de las doctrinas filosóficas y religiosas” entonces, “para formular dicha concepción aplicamos el principio de tolerancia a la filosofía misma: la concepción pública de la justicia ha de ser política, no metafísica”¹⁰¹. Esta es la concepción de «justicia como equidad» que emplea John Rawls, que sirve al Estado y a los participantes de la comunidad política de manera práctica pues, reconociendo a la “diversidad de doctrinas, a la pluralidad de concepciones del bien conflictivas, e incluso inconmensurables, que suscriben los miembros de las sociedades democráticas”¹⁰², un concepto político de la justicia como este, no puede juzgar sobre la verdad de las convicciones sino simplemente articular las reglas procedimentales para el debate político y la toma de decisiones vinculantes.

La autoridad civil está incapacitada para sancionar la validez de las convicciones de los ciudadanos, sin embargo, “no puede permanecer indiferente a determinados principios

¹⁰⁰ Por poner los ejemplos más emblemáticos, la lucha por los derechos civiles, el feminismo y la lucha por el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, señalan cómo la interpretación de atributos raciales, de género y sexuales, tomados como privados y otrora negados en el debate público y por tanto en el marco normativo, construyeron un *statu quo* de lo público ciertamente injusto para quienes poseían el «atributo incorrecto».

¹⁰¹ John Rawls, “La justicia como equidad política, no metafísica”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, Paidós, Barcelona, número 1, primer semestre de 1996, p. 23.

¹⁰² *Ibid.*, p. 25.

fundamentales, como la dignidad humana, los derechos de la persona o la soberanía popular”¹⁰³ pues, bajo estos los principios no sólo se garantiza la convivencia entre personas con convicciones divergentes, sino que se legitima la acción estatal. En consecuencia, el Estado no puede validar pero sí desautorizar la manifestación de las convicciones, en la medida en que sean incompatibles con los principios de la comunidad política. Lo anterior dice mucho acerca de las pretensiones de protección estatal a la libertad, y de neutralidad estatal ante las convicciones de los ciudadanos. En aras de la libertad, la neutralidad no puede interpretarse como el desinterés del Estado frente a esas convicciones puesto que, aquél las sanciona autorizándolas o desautorizándolas bajo su propia concepción de fines.

Así pues, la libertad del individuo —por lo menos la libertad que le reconoce el Estado, que es la que puede proteger— se desarrolla por medio de la asimilación de los principios de la comunidad política. Cabe esperar que sea por la propia motivación de los ciudadanos que se logre tal asimilación, es más, “el Estado debe evitar jerarquizar los conceptos del mundo [...] que motivan la adhesión de los ciudadanos a los principios básicos de asociación política”¹⁰⁴. La apuesta por esta asimilación autónoma, radica en que el sujeto reconozca la utilidad de la asociación política para la preservación de sus propias convicciones; además de que en esos principios, puede ver respaldadas sus exigencias de reivindicación ante la autoridad política. Por su parte, la legitimidad de la acción estatal encuentra, sobre la fórmula de esos principios, una potente justificación en su mediación ante el pluralismo moral, aceptando o rechazando las exigencias de sus ciudadanos¹⁰⁵. Si bien las convicciones de los ciudadanos se deben encontrar como igualmente válidas, habrá algunas que sean socialmente impracticables, desde el punto de vista de los principios básicos de la comunidad política.

¹⁰³ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 25-26. Maclure y Taylor sostienen tal afirmación en consonancia con el «consenso entrecruzado» de John Rawls, que potencia la adopción de objetivos y posiciones comunes sin polemizar sobre los fundamentos particulares que les dieron cabida, lo que permite a su vez, sostener el pluralismo político de la democracia.

¹⁰⁵ Bajo estos principios el Estado puede reconocer las exigencias de reivindicación que se fundan en las convicciones fundamentales del individuo y, según sea el caso, aceptarlas en favor de la realización de sus postulantes para asegurar su realización en libertad. Esto es lo que se ha planteado en términos de la teoría del sistema político como la «asignación autoritaria de valores» (David Easton), o la consecución de «valores de seguridad» (Danilo Zolo).

Esta impracticabilidad se traduce en la desautorización estatal a la participación política de ciertas convicciones pero, para que tal desautorización pueda ser declarada, es necesario que se la justifique positivamente a la luz de los principios de la comunidad política así pues, “las normas jurídicas deben establecerse de modo que bajo diversos aspectos puedan ser consideradas a la vez como leyes coactivas y como leyes de libertad”¹⁰⁶. Jürgen Habermas estima que, como el derecho moderno ha dejado de depender de una moral vinculante, la legitimidad del Estado descansa en los mecanismos procedimentales de un sistema político que reconoce en sus ciudadanos derechos subjetivos. De esta manera, los principios fundamentales del sistema democrático como la dignidad humana y la libertad, suponen también los principios rectores del Derecho, independientemente de las diversas concepciones morales en que fundan y proyectan.

Las intenciones de privatizar de religión en un sistema democrático tienen pocas oportunidades de éxito, no sólo porque el Estado es responsable de la protección a la libertad de conciencia de sus ciudadanos, sino porque ha de asumir que, una “persona cuyos actos no se corresponden de forma satisfactoria con lo que ella considera que son sus obligaciones y sus valores fundamentales corre el riesgo de ver dañado su sentimiento de integridad moral”¹⁰⁷; en esta medida, el ciudadano puede tratar de incluir sus convicciones fundamentales de manera legítima en el ámbito público, cuando perciba que éste es un medio para hacer coincidir su concepción del bien y de la justicia con la realidad a la que se encuentra sujeto. Esta intención vale lo mismo para convicciones fundamentales religiosas y no religiosas mientras se procese por los medios estatales, es decir, por los procedimientos y reglas democráticas.

Por lo que toca a las convicciones religiosas, “la secularización de la autoridad política [su laicización] no ha resuelto por sí sola el problema de la relevancia política de la religión en la sociedad civil. La secularización del Estado no es lo mismo que la secularización de la sociedad”¹⁰⁸. La laicización del Estado es un proceso político en el que éste se diferencia del poder y autoridad eclesial. Esta diferenciación institucionalizada no es transferible a los ciudadanos pues, aun cuando quedan sujetos a las consecuencias político-jurídicas de la

¹⁰⁶ Jürgen Habermas, “¿Qué significa «política deliberativa»...”, p. 249.

¹⁰⁷ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 101.

¹⁰⁸ Habermas interpretando a Rawls en, Jürgen Habermas, “Lo político: el sentido racional de una cuestionable herencia de la teología política”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011, p. 33.

laicización —principalmente en cuanto al ejercicio de los derechos asociados a la libertad de religión en un régimen estatal particular, como el de separación—, el reconocimiento de su libertad de conciencia, abre las posibilidades de su participación sociopolítica a las decisiones que tome a partir de sus convicciones fundamentales.

La politización de las convicciones religiosas de los ciudadanos puede argumentarse de manera positiva o negativa pero, ambas formas están ligadas al reconocimiento de la libertad del ciudadano. Para realizar una argumentación positiva se ha de partir de las características de los derechos humanos; su universalidad y exigibilidad pero, principalmente, su interdependencia e indivisibilidad, permiten que las convicciones fundamentales sean religiosas o no, se visibilicen públicamente y se politicen mediante el ejercicio conjunto de las libertades cívico-políticas, en otras palabras,

El derecho a la libertad religiosa [como a las demás libertades] es un derecho multidimensional, pues implica un cúmulo de libertades y derechos específicos que lo complejizan y que además lo vinculan fuertemente con los demás Derechos Humanos, puesto que compromete la integralidad del ser humano tanto en aspectos de su vida interior como también en su comportamiento externo.¹⁰⁹

La desprotección jurídica de la confesión liberó a los sujetos de la obligación jurídica de conducir su comportamiento socio-político en torno a las normas confesionales pero, si consideramos a las convicciones religiosas como fundamentales, cabría al menos presumir que hay ciudadanos que están motivados a participar en la sociedad de acuerdo con aquellas normas. El reconocimiento de la libertad del ciudadano implica, en opinión de Rawls, tres consideraciones, de las cuales, dos se articulan de manera positiva: se les considera con la capacidad moral para reconocer su propia concepción del bien, y con la responsabilidad para perseguir tal concepción —adaptando estratégicamente, de ser necesario, sus fines para la consecución de ese bien en el plano del pluralismo moral—. Pretender excluir las concepciones del bien, sean o no religiosas, de la participación política de los ciudadanos resulta paradójico en la estructura formal del Estado que reconoce los derechos humanos como protección y promoción de la libertad integral del sujeto.

La argumentación negativa, se puede establecer con la otra consideración de Rawls respecto a la libertad: la desobediencia. Los ciudadanos son libres porque “se consideran

¹⁰⁹ Cuauhtémoc M. de Dienheim, *El derecho a la libertad religiosa y la laicidad del Estado como presupuestos básicos del Estado constitucional y democrático de derecho* [en línea], p. 18 (<http://www.academia.edu/3779737/>).

fuentes autogeneradas de reclamos válidos” y porque “consideran que sus reclamos tienen un peso propio, independientemente de que se deriven de los deberes y obligaciones especificados por una concepción política de la justicia”, así mismo, “también debemos suponer que son autogenerados los reclamos que los ciudadanos consideran fundados en deberes y obligaciones basados en la concepción del bien y la doctrina moral que sostienen en su propia vida”¹¹⁰. La capacidad para disentir al margen de la obligación jurídica hace de la justicia como equidad un ejercicio constantemente mediado por nuevas reivindicaciones, de allí que sea una concepción política de la justicia y que el marco normativo sea permeable a los intereses privados que tratan de ser reconocidos en el ámbito público.

En este texto se dará prioridad a la argumentación en términos positivos, para justificar que la obediencia que resulta de tener unas convicciones fundamentales no se opone a la debida obediencia al marco jurídico. La legitimidad de la inclusión de convicciones (e intereses) particulares debe depender de satisfacer las reglas procedimentales del sistema político, y no de la validación en términos morales de su sustento, tarea que ni el Estado ni el Derecho pueden procesar.

Si como se planteó en el apartado anterior, la cualidad que distingue al Estado laico de los países que planean su laicidad por medios distintos al régimen de separación, está en el carácter jurídico radicalmente igualitario que asigna a todas las concepciones del mundo, evitando privilegiar o discriminar cualquiera de ellas; si “al actuar para mantener a distancia a la religión, adopta el concepto del mundo y del bien de los ateos y de los agnósticos y, en consecuencia, no trata con la misma consideración a los ciudadanos que conceden un lugar para la religión en su sistema de creencia y valores”¹¹¹; necesariamente ejercería cierta discriminación formal en contra de los ciudadanos que optan libremente por no relativizar sus convicciones religiosas en su participación socio-política. Ahora bien, esto no niega que el marco institucional de un Estado laico, impone ciertas características al trato jurídico, político y administrativo de las libertades de conciencia y de religión.

Como se apuntó en el tema anterior, los mecanismos de diferenciación del régimen de separación tienen por objetivo evitar la confusión (ontológica) y la unidad (material) de los poderes y autoridades civiles y religiosas, razón por la cual se prevé además un

¹¹⁰ John Rawls, *op. cit.*, p. 38.

¹¹¹ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 47.

distanciamiento funcional en los medios y fines estatales respecto a los religiosos. El objetivo de este régimen está entonces en eliminar la participación política de lo religioso en tanto que poder y autoridad vinculante para toda la sociedad. Esto ni siquiera supone que el Estado ponga “en duda la autoridad y poder espiritual del clero dentro de una comunidad religiosa particular, sino que dicha autoridad se vuelve ilegítima en cuanto se le agrega un ascendente de principio sobre el conjunto de la comunidad”¹¹² política.

Por otra parte, además de que del ejercicio de la libertad es fácilmente desprendible el derecho a la obediencia de la propia conciencia —como puede extraerse de las consideraciones de Rawls sobre la libertad—, el reconocimiento del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión como se estipula en el artículo 18 de la DUDH, incluye el derecho a la observancia de la religión o las creencias. Si dicha observancia incluye el reconocimiento por parte del individuo de una serie de normas y autoridades religiosas o espirituales, entonces aun con las legítimas restricciones que puedan formularse al respecto, el Estado se encuentra obligado a reconocer que el individuo acepta voluntariamente, y en la medida en que lo desee, el poder y la autoridad religiosos¹¹³.

La cuestión es evitar el clericalismo como ya se planteaba con Henri Pena-Ruiz al inicio de este apartado. El Estado laico debe estructurar un marco legal que evite que ese poder y autoridad religiosos se impongan en la sociedad por el simple hecho de serlo. Esta prescripción jurídica se traduce en una serie de medidas jurídicas aplicables a las iglesias y comunidades religiosas a fin de conservar el régimen de separación¹¹⁴. Sin embargo, al momento de suponer la participación política de ciudadanos motivada por sus creencias religiosas, la situación se complejiza, pero no tanto como para que quede al margen de la capacidad regulativa del Estado laico.

Es necesario desvincular el régimen de separación de una noción general de politización de lo religioso, es decir, reconocer diferentes planos de la politización de las convicciones religiosas que permitan por una parte mantener las restricciones políticas a las iglesias y comunidades religiosas, y por otra otorgar certidumbre a la participación política con fundamentos religiosos de los ciudadanos, pues la falta, o bien la precaria,

¹¹² Henri Pena-Ruiz, *op .cit.*, p. 23.

¹¹³ El derecho a la obediencia de la propia conciencia, cuando esto implica el reconocimiento por parte del ciudadano del poder y la autoridad religiosos, será objeto de reflexión, en el apartado 4.2.2.

¹¹⁴ El análisis de estas medidas jurídicas se revisará también en el apartado 4.2.2, con un énfasis explícito al caso mexicano.

diferenciación de estos dos niveles, ha conducido a suponer que un Estado laico debe establecer las mismas limitaciones políticas en ambos planos.

Lo anterior implica, además, que la restricción al ejercicio de las libertades civiles y políticas devenga distinto al de los otros Estados democráticos que, aunque laicizados, no son Estados laicos, de ahí que el ejercicio conjunto de las libertades políticas y de religión tenga también otros límites, sin embargo, esto no quiere decir que dicho ejercicio conjunto deba ser *a priori* restringido pues en él se inmiscuye un ámbito vedado para la jurisdicción estatal, la conciencia del individuo, positivado como la libertad de conciencia y de religión de los ciudadanos. Esta situación se traduce en una cuestión teórica compleja ¿las convicciones religiosas pueden fundar la participación democrática de los ciudadanos? y por otra parte en una pregunta normativa específica ¿cómo se regula la participación política con fundamentos religiosos en un régimen democrático?

Esquema 2. Las relaciones entre las comprensiones de la laicidad



Fuente: Elaboración propia.

Las dos cuestiones anteriores se desarrollarán en el siguiente tema. Para concluir con el tema 2 se presenta el Esquema 2, a manera de resumen de las relaciones que se establecen entre las tres comprensiones de la laicidad expuestas en los apartados de este tema. El discernimiento sobre la libertad, su regulación y el ámbito (público o privado) al que pertenece el objeto de la protección y regulación (las convicciones religiosas), ponen en perspectiva cada una de las comprensiones, lo que hace impracticable que se

asuma una sola de ellas para instrumentar la administración estatal en materia religiosa. Aun así es posible que dicha administración se base privilegiadamente en una de las comprensiones pero, se hace necesario reparar constantemente en las otras pues, en conjunto, dan cuenta del desarrollo político y jurídico de la noción de laicidad.

Tema 3. LA LAICIDAD ESTATAL Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CON FUNDAMENTOS RELIGIOSOS

La protección democrática a la libertad de conciencia no puede reducirse a una concepción similar al *laizzes faire, laizzes passer*. El Gobierno y el ciudadano, la comunidad política y el sujeto, se implican conjuntamente a partir de la libertad de conciencia, al asumir las consecuencias jurídico-políticas que surgen en la convivencia de diversas y disímolas convicciones fundamentales. El pluralismo político, que se afínca en esta diversidad de convicciones, no sólo debe ser objeto de respeto y protección por parte del Estado, sino que éste debe de “apoyar y fomentar ese pluralismo por una doble razón: en cuanto columna vertebral del sistema democrático y en cuanto mejor marco posible para el libre desarrollo de la persona como radical libertad”¹¹⁵.

No todas las convicciones fundamentales tienen el objetivo de, o la capacidad para, formar parte del universo del pluralismo político, ya sea como ideologías o doctrinas políticas. Si bien un conjunto de convicciones genera una cosmovisión, no todas las cosmovisiones aspiran a generar ideologías, esto es —según el concepto de Luis Villoro—, el conjunto de creencias de un grupo social que, sin fundarse en *razones objetivas suficientes*, tienen el propósito de “promover el poder político de ese grupo; es decir, la aceptación de los enunciados en que se expresan esas creencias favorece *el logro o la conservación del poder* de ese grupo”¹¹⁶. En este sentido, las ideologías, como discursos con sentido político de un grupo, son preferentemente medios para la acción colectiva.

Una vez que el conjunto de convicciones con aspiraciones políticas se estructura de manera detallada, puede adquirir una carga cognitiva superior pues, al incorporar recursos teóricos que conceptualizan al mundo a partir de unos mismos criterios, aporta explicaciones por medio de razones objetivas (o eso se pretende). Ya no se trata entonces de ideologías, sino de doctrinas políticas, éstas conservan el carácter volitivo de las

¹¹⁵ Dionisio Llamazares, *op. cit.*, p. 353.

¹¹⁶ Luis Villoro, *El concepto de ideología*, México, FCE, 2007, p. 27 (cursivas propias).

ideologías para *lograr o conservar el poder*, pero su objetivo también es epistémico, para explicar ese poder en forma ontológica, deontológica o de cualquier otra manera¹¹⁷.

A las definiciones aportadas en el párrafo anterior habría que agregar algunos aspectos del ambiente político, social y jurídico, que dan la posibilidad a todo conjunto de convicciones fundamentales, para generar ideología o constituirse como una doctrina política. Este ambiente está marcado por unas condiciones independientes del propio conjunto de convicciones, mismas que sancionan o regulan (en última instancia) su participación política en el espacio público. Es importante atender a tres condiciones que pueden censurar a una ideología o doctrina política en el sistema democrático:

- a) la permisibilidad legal, esto es, que el Estado no prohíba su formación, manifestación y participación. En los sistemas democráticos esto plantea una exigencia doble para las ideologías y las doctrinas: que compartan los principios básicos del sistema (relacionados con la libertad, la igualdad y el pluralismo) y que opten por los medios democráticos para su participación política. Esta exigencia se corrobora en los requisitos legales previstos para la participación política;
- b) la aceptabilidad en la comunidad política pues, además de que las propuestas ideológicas o doctrinales tienen que poder transmitirse a otros miembros de la comunidad que no las compartan o no las conozcan (por su propio interés volitivo, pero así mismo, para adaptarse a los medios democráticos de participación), dichas propuestas deben versar sobre asuntos de interés público. En otras palabras, que el contenido de las propuestas sea correlativo a los objetivos del ámbito público y su transmisión respete las reglas procedimentales del mismo¹¹⁸. Empero, la carga de la aceptabilidad no pesa sólo sobre las propuestas ideológicas o doctrinales, también lo hace sobre aquellos a los que van dirigidas, es decir, depende del compromiso de los miembros de la comunidad con los principios de la democracia¹¹⁹; y
- c) la capacidad política de una doctrina o ideología frente a las otras pues, en la competencia que se da entre ellas parece estar suficientemente comprobada una tendencia maximalista a proponerse como «la mejor forma posible» en la dirección y

¹¹⁷ Agradezco al Dr. José Luis Velasco por instruirme en esta distinción entre ideología y doctrina.

¹¹⁸ La «razón pública» rawlsiana sintetiza estos criterios (véase John Rawls, *op. cit.*).

¹¹⁹ Como se verá después, esta condición se armoniza con las características de la «política deliberativa» que propone Jürgen Habermas (véase Jürgen Habermas, «¿Qué significa «política deliberativa»...», *op. cit.*).

organización social, particularmente entre las doctrinas, por ello se esfuerzan en demostrar instrumentalmente —por medio de lógica, teoría y técnica— su superioridad. Sin embargo, habrá de reconocerse que sin un compromiso ideológico *a priori* resulta muy difícil descubrir qué hace mejor —políticamente— al liberalismo sobre el socialismo, al anarquismo sobre el nacionalismo, o viceversa; y por otra parte, cómo puede juzgarse la validez o invalidez del pensamiento que conduce al sujeto a optar por una u otra doctrina. Lo anterior, únicamente podría resolverse si se atiende a las cargas valorativas del sujeto, de las doctrinas y del juicio. En consecuencia, a los esfuerzos instrumentales de la doctrina política para plantearse como la mejor forma posible, subyacen sus valores, un sustento moral hipostasiado que no solo indica la «verdad», sino «algo mejor que». Claro está, esto no significa que los esfuerzos instrumentales terminen siendo accesorios dispensables pues, el sustento moral, no siempre manifiesto, se vierte a través de ellos.

La religión, o propiamente dicho, las convicciones religiosas, tienen el potencial de generar ideologías y constituirse como doctrinas políticas. Sin embargo, la participación política de una ideología o doctrina con fundamentos religiosos (doctrinas político-religiosas) en un sistema democrático y secularizado es, al menos, sospechosa pues se presta a censura en cada una de las condiciones antes mencionadas.

Por parte de la permisibilidad legal. Si como se intuye al principio, la participación política tiene consecuencias jurídicas, cuando se trata de reivindicaciones en términos de la conciencia, estas consecuencias pueden llegar a ser adversas pues, podrían capacitar legalmente al Estado para que interprete las convicciones fundamentales de los ciudadanos. Con esto se refuerza la idea de que un sistema democrático y secular asegura la no coacción a las convicciones religiosas, en tanto que permanezcan en el ámbito privado.

En lo referente a la capacidad política. Si bien las doctrinas pueden oponerse diametralmente en sus sustentos morales, cuando éstos son seculares, además de recurrir a sus medios instrumentales pueden apelar a valores comprensibles por todos los participantes en el sistema democrático y secular. Pero si para sostener sus argumentos en una discusión pública, un creyente necesita apelar a entidades metafísicas de comprobación, entonces no sólo los partidarios de las doctrinas políticas secularizadas podrían no entenderle, sino que tampoco lo harían los creyentes de confesiones distintas.

Finalmente, la aceptabilidad en la comunidad política se ve altamente influenciada por las dos censuras anteriores. Los ciudadanos podrían resolver no someter sus convicciones fundamentales al escrutinio público a fin de asegurarse la libertad para construir sus cosmovisiones al margen del Estado. Por otra parte, los problemas de accesibilidad cognitiva de una doctrina político-religiosa la limitan en su carácter público ya que,

El límite de la publicidad impone que las razones no públicas queden fuera del ámbito político, no porque no tengan valor sino porque la legitimidad del poder político en un contexto de pluralismo hace necesario evitar quedarse atrapado por una de las doctrinas particulares [como las doctrinas filosóficas, morales y religiosas] en detrimento de otras doctrinas también razonables.¹²⁰

Estos supuestos de censura a la ideología o doctrina político-religiosa no son definitivos. A fin de justificar la posibilidad de la participación política del pensamiento religioso y de conocerla en sus alcances y límites, a continuación se tratarán de satisfacer las condiciones que censurarían a la doctrina político-religiosa. En primer lugar se expondrá la posición del pensamiento religioso y el carácter secular del sistema democrático; después se valorará la aceptabilidad de los ciudadanos para someter a discusión pública sus convicciones fundamentales, tratando de dar respuesta al problema de la accesibilidad cognitiva; además se reflexionará sobre la presencia de los recursos instrumentales de una doctrina político-religiosa en la competencia política; finalmente se valorará la función del Estado a luz de esta discusión.

3.1 El pensamiento político-religioso y carácter secular del sistema democrático

Como se revisó en el tema anterior, el lugar que ocupa lo religioso en la sociedad implica una discusión compleja en la que, a fin de cuentas, no es posible determinar de antemano si las convicciones religiosas pertenecen al ámbito de lo privado o de lo público, sino que depende de las decisiones que tome el ciudadano amparándose en su libertad. Si bien, todo ejercicio de derechos está limitado, a ello no escapa el hecho sustancial de que es injusto prohibir la participación política del pensamiento religioso, fundándose sólo en la separación moderna entre política y religión pues, el carácter funcional de esta separación, tiene un sentido institucional y los ciudadanos (como se ha expuesto reiteradamente) no

¹²⁰ Julio L. Martínez (siguiendo el planteamiento de la razón pública de John Rawls), *op. cit.*, p. 191.

están directamente obligados por la diferenciación institucional entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas.

Que la doctrina político-religiosa pueda o no competir con las otras doctrinas políticas se revisará después, por el momento se debe pensar en el ámbito institucional en el que se realiza esa competencia. Cobran aquí importancia las condiciones que impone la permisibilidad legal. El ámbito de competencia democrática entre doctrinas parte de los principios básicos del sistema democrático, tomando de nueva cuenta la concepción de la justicia como equidad de John Rawls (basada en un principio socio-económico y otro político que, para las necesidades del análisis es el único que se presenta): “Toda persona tiene derecho a un régimen plenamente suficiente de libertades básicas iguales, que sea compatible con un régimen similar de libertades para todos”¹²¹. Según el propio autor, este principio ha de valer mientras que sea incluyente con las convicciones fundamentales del sujeto, pero al mismo tiempo, el sujeto debe comprometerse a realizar una reflexión profunda de sus propias convicciones, a fin de adecuarlas a este principio. Como tal, el carácter equitativo de la justicia se expresa así en una carga repartida entre los participantes que, así como resguarda sus prerrogativas en términos de conciencia, fuerza a pensar en las prerrogativas de los demás, ambas, hasta donde sea subjetivamente admisible.

Si ese proceso es exitoso, entonces la concepción política de la justicia contará con respaldo motivacional, quedando sólo a la posibilidad de un arreglo organizacional que permita la competencia de distintas doctrinas políticas en el espacio público, es decir, superado el problema valorativo queda por resolver el problema funcional. El procedimiento que propone Rawls es el «consenso entrecruzado» que, a partir de los principios de la concepción política de la justicia, prioriza los objetivos sobre los fundamentos particulares que los avalan.

En opinión de Julio Martínez, en un principio Rawls tenía reservas sobre las cuestiones morales, filosóficas y religiosas que impedían llegar a acuerdos que no significaran “la violación estatal de la libertades básicas”¹²², y por tanto recomendaba evitarlas, en la medida de lo posible. Pero al momento de llegar a consensos, el *último Rawls* entendió que es necesario que las doctrinas comprensivas sean o no religiosas se involucren y acepten

¹²¹ John Rawls, *op. cit.*, p.27.

¹²² *Ibidem.*, p. 29.

el procedimiento de este consenso, y con ello su sustento constitucional. En este sentido la aceptación social de la separación entre política y religión a nivel institucional entendida como un consenso entrecruzado, es

[...] mucho más estable que un consenso que se base en perspectivas que expresan escepticismo e indiferencia hacia los valores filosóficos, religiosos o morales, o que considera la aceptación de los principios de la justicia como un simple y prudente *modus vivendi* dado el equilibrio existente de fuerzas sociales¹²³.

Dotar de un carácter normativo a la aceptación del principio de separación, por medio de un criterio valorativo admisible para todos, permite la participación en la competencia política de la doctrina político-religiosa. Distintas posturas filosóficas y religiosas asumen los principios políticos del Estado secular descritos por Rawls: la igualdad, los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia; “pero difieren en las razones de fondo por las que sostienen esa ética”¹²⁴. Si posturas que sostienen valores tan distintos, como el kantismo y el cristianismo, concuerdan en los principios éticos que debe perseguir la organización sociopolítica, no “hay razón para considerar la religión un caso especial, frente a los puntos de vista no religiosos, «seculares» [...] o ateos”¹²⁵. Si las determinaciones estatales del régimen secular no han de mostrar predilección por los valores religiosos, tampoco han de hacerlo por cualquier los valores provenientes de cualquier otra doctrina comprensiva, por supuesto, esto “no resulta sencillo: los límites son difíciles de marcar y siempre hay que fijarlos de nuevo”¹²⁶.

A propósito, Habermas concuerda con que los valores promovidos desde la religión no entran de por sí en conflicto con los principios básicos del sistema democrático y secular:

La neutralidad al respecto del poder estatal, que garantiza las mismas libertades éticas para todos los ciudadanos, es incompatible con la generalización política del mundo laicista. Los ciudadanos secularizados, en tanto que actúan en su papel de ciudadanos del Estado, no pueden negar por principio a los conceptos religiosos su potencial de verdad, ni pueden negar a los conciudadanos creyentes su derecho a realizar aportaciones en lenguaje religioso a las discusiones públicas¹²⁷.

¹²³ *Ibidem.*, p. 45.

¹²⁴ Charles Taylor, *op. cit.*, p. 42.

¹²⁵ *Ibidem.*, p. 41.

¹²⁶ *Ibidem.*, p. 54.

¹²⁷ Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado democrático de derecho?”, en Jürgen Habermas; Josep Ratzinger, *Entre razón y religión*, México, FCE, 2013, p. 32-33.

La necesidad de justificar la participación política del pensamiento religioso, lleva a Habermas a derivar la neutralidad del poder estatal del proceso de legitimación del Estado democrático y secular. Es la razón humana dónde halla una base epistémica común para sustituir a la religión como fundamento y legitimación del Estado. La neutralización de las imágenes del mundo no atenta en contra de quienes las poseen, puesto que, en la medida en que participan de la razón, podrán ser incluidas en el proceso de legitimación¹²⁸.

La separación entre política y religión, mediante el derecho positivo, específicamente el “derecho fundamental a la libertad de conciencia y a la libertad de religión es la respuesta política apropiada a los desafíos del pluralismo religioso” ya que, desactiva el conflicto motivado por la diversidad religiosa entre los ciudadanos, aunque persiste en conflicto cognitivo “entre las convicciones existencialmente relevantes de los creyentes, de los creyentes de otras confesiones y de los no creyentes”¹²⁹. Pero esto ya permite incluir el pensamiento religioso en las discusiones del espacio público, aunque hay que advertir que, ni la propuesta de Taylor de tratar a las doctrinas comprensivas como iguales (sean o no religiosas), ni la inclusión del pensamiento religioso en el espacio público, suponen que se resuelva naturalmente el problema de la accesibilidad cognitiva. Aunque para Taylor el problema de la accesibilidad no es del todo importante, Habermas propondrá una serie de mecanismos por los que puede sortearse dicho problema: los límites y la traducción.

Para Habermas la dificultad de encontrar los límites a la participación política del pensamiento religioso, está en su adecuada correspondencia con el procedimiento democrático pues, éste es el que legitima al Estado. De esta manera, a la base epistémica que garantiza la aceptación de las decisiones tomadas en el sistema, en tanto que son conclusiones racionalmente aceptables por todos, se suma el principio político de la justicia como equidad, en la forma de participación política igualitaria, “que garantiza que los destinatarios de las leyes puedan entenderse así mismos al mismo tiempo como los autores de esas leyes”¹³⁰.

¹²⁸ Esto es particularmente importante para las convicciones religiosas de las que, como se verá más adelante, Habermas reconoce su participación en la filosofía moderna, de igual forma, como Hayek reconoce su aportación a la filosofía política.

¹²⁹ Jürgen Habermas, “La religión en la esfera pública. Los presupuestos cognitivos para el «uso público de la razón» de los ciudadanos religiosos y seculares” en *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, Paidós, 2006, p. 127.

¹³⁰ *Ibidem.*, p. 128.

Esto lo conduce a distinguir el espacio público en dos ámbitos de participación: el de la opinión pública y el de las decisiones institucionales. El lenguaje religioso debería poder expresarse en el primer ámbito, pero prohibirse en el segundo, ya que la neutralidad del Estado “obliga a los políticos y a los funcionarios dentro de las instituciones estatales a formular y justificar la leyes [...] en un lenguaje que sea accesible por igual a todos los ciudadanos”¹³¹. Como toda regulación parte del reconocimiento de un hecho social, la “expectativa normativa del Estado frente a las comunidades religiosas coincide con los propios intereses de estas comunidades en tanto que les permite influir a través de la opinión política pública en el conjunto de la sociedad”¹³², es decir, permite incluir tales intereses reconociendo además su derecho a participar en el espacio público.

Por otra parte, aunque es cierto que resulta injusto que las limitaciones institucionales se extrapolen al ámbito de la opinión pública (lo que Habermas llama la generalización laicista), la limitación del pensamiento religioso en el ámbito institucional se vuelve muy problemática y hasta contradictoria. A propósito de señalar la presencia del pensamiento religioso en la política de las sociedades modernas y presumiblemente secularizadas, Jürgen Habermas expone el caso del proceso electoral en Estados Unidos de 2004¹³³; para señalar la contradicción en la limitación institucional, Paolo Flores pone un ejemplo en torno a la elección de 2008 en ese mismo país:

Así se postulan, sin embargo, dos universos de comunicación separados, regidos por reglas opuestas e incompatibles. Paradójicamente, Hillary Clinton (senadora), cuando pide el voto, no podría sacar a colación a Dios, mientras que su marido Bill, que igualmente pide el voto para ella, sí¹³⁴.

En defensa de Habermas se podría decir que en una elección, donde participan sujetos ligados formalmente a la instituciones y ciudadanos que están en la opinión pública, el límite es menos preciso; pero esto no haría sino confirmar lo impracticable de ese límite

¹³¹ *Ibidem.*, p. 130.

¹³² Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado..., *op. cit.*, p. 31.

¹³³ Se refiere a la «cultura de Occidente» que, marca las fronteras del racionalismo y la modernización, siendo uno de los principales rasgos culturales el secularismo. Sin embargo, hace hincapié en el papel que jugaron las convicciones religiosas en la reelección de George W. Bush en 2004 (que tuvo de fondo la guerra contra Irak). En este sentido, afirma Habermas, que la Europa secular es una excepción pero, apunta como hipótesis la diferencia en el origen del reconocimiento de la libertad de religión. En Europa esta libertad se construyó de manera negativa pero, en Estados Unidos nació positiva (a consecuencia de la persecución de los primeros colonos) con un estatuto público (Jürgen Habermas, “La religión en la esfera pública..., *op. cit.*).

¹³⁴ Paolo Flores, “Once tesis contra Habermas”, en *Claves de la razón práctica*, Madrid, Progreso, año 2008, número 179, p. 57.

pues, no estar en capacidad de diferenciar cuándo es que una persona actúa como político —y por tanto no puede utilizar el pensamiento religioso— y cuando no, justamente en el procedimiento legitimador por antonomasia del sistema democrático (una elección), perturbaría el supuesto de la separación entre política y religión, aumentando los motivos para negar la permisibilidad legal a la participación política del pensamiento religioso. Antes de desechar la propuesta, el otro mecanismo, la traducción, podría dar respuesta a la paradoja que plantea Flores.

Como se pudo haber apreciado un par de párrafos arriba, Habermas y Taylor llegan a una conclusión similar: el pensamiento religioso no es peligroso para el sistema democrático y secular, y por lo tanto debe de aceptarse su participación en política. Sin embargo, también se advertía que mientras para Habermas el problema de la accesibilidad era importante, para Taylor no. Según éste la propuesta de Habermas aún permite suponer que, la razón secular “fuera capaz de resolver ciertas cuestiones político-morales de un modo legítimamente satisfactorio” mientras que “las conclusiones sustentadas religiosamente fueran siempre dudosas y a la postre sólo convincentes para los que ya admiten los dogmas en cuestión”¹³⁵, por ello dicho proyecto sigue considerando a la religión como un caso especial, se lo vea en la norma o en la aprobación de lenguajes en la esfera pública. Pero Taylor insiste un poco más, sobre la improbabilidad de determinar qué lenguaje está expresando el pensamiento religioso, así pues, se pregunta:

Si digo [...]: «Estoy a favor de los derechos humanos por que el hombre está hecho a imagen de Dios» —algo que aparece en el *Génesis*—, no está del todo claro si soy un judío practicante, un católico, un protestante o simplemente alguien que piensa que esta es una afirmación muy profunda que viene del *Génesis*.

No veo cómo se pueda detectar si esa es una forma específicamente religiosa de argumentar¹³⁶.

En la concepción de Taylor, sólo admitiendo que todas las doctrinas políticas están igualmente cargadas de valores y que las decisiones estatales deber ser neutrales a esos valores, es que se puede llegar al procedimiento que propone Rawls, el consenso entrecruzado; como además es improbable determinar cuándo se utilizan argumentos específicamente religiosos, sujeta el uso de la razón pública sólo a las decisiones estatales para garantizar su neutralidad. No obstante, Habermas considera que lo anterior se acerca

¹³⁵ Charles Taylor, *op. cit.*, p. 57.

¹³⁶ Jürgen Habermas; Charles Taylor, “Dialogo entre Jürgen Habermas y Charles Taylor”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011, p. 63.

peligrosamente a un *modus vivendi*, cree por el contrario, que los ciudadanos son corresponsables en la deliberación democrática y que ésta es un ejercicio solidario.

3.2 Accesibilidad cognitiva, función o capacidad

En cuanto a la censura de la aceptabilidad del pensamiento religioso en la comunidad política, se supuso que, dado el interés de resguardar su libertad de conciencia, los sujetos preferirían dejar al margen de la politización ciertas convicciones fundamentales, como pueden ser las religiosas. Sin embargo, por lo que hasta el momento se ha dicho, resulta relativamente sencillo apreciar la posibilidad de que un sujeto arriesgue su supuesta libertad para construir una cosmovisión en torno a sus convicciones fundamentales pues, si de alguna manera considera que las condiciones sociales o jurídicas le impiden desarrollarse en plenitud en torno a esas convicciones, entonces ni posee subjetivamente esa libertad, y sí estaría muy motivado a participar políticamente a fin de conseguirla.

Si como se ha venido aceptado, las convicciones fundamentales de carácter religioso no difieren de las no religiosas, entonces, tampoco parece haber ninguna buena razón para jerarquizarlas y menos aún para situar en el tope —o en el nivel más profundo de la jerarquía— a las convicciones religiosas. Por tanto, no hay justificación que permita entender a las convicciones religiosas como las más preciadas para el sujeto, y sobre las que menos incentivos tendría para politizarlas. El problema en realidad consiste en la accesibilidad cognitiva.

En el debate que sostuvo con Joseph Ratzinger, Jürgen Habermas¹³⁷ afirmó que los fundamentos prepolíticos del Estado democrático pueden encontrar un asidero en la religión, teniendo en cuenta que ante el riesgo de una «secularización descarriada» que motiva la exacerbación del individualismo, segmentando y atomizando los lazos de solidaridad indispensables para el sistema democrático, la religión posee la capacidad para crear «actitudes deseadas» que fortalezcan dicha solidaridad. Pero si esta solidaridad ha de tener efectos políticos, es necesario que el pensamiento religioso cumpla con el requisito de accesibilidad cognitiva del espacio público secularizado.

¹³⁷ Véase, Jürgen Habermas; Joseph Ratzinger, *Entre razón y religión*, México, FCE, 2013.

Sin reconocerle un estatus equiparable al de la razón secular y pública, Habermas percibe que, en términos cívicos, las razones religiosas pueden ser comprensibles en el espacio público secularizado:

[...] el ciudadano sin sensibilidad hacia lo religioso [...] debe determinar autocríticamente la relación entre fe y conocimiento [...] La expectativa de la no concordancia entre fe y conocimiento se merece tan sólo el predicado «razonable» cuando se otorga a las creencias religiosas [...] un estatus epistémico que no se tache simplemente de irracional.¹³⁸

El proyecto de Habermas consiste en entender la secularización en la sociedad de manera distinta a la separación institucional entre la política y la religión, viéndola como un proceso de doble aprendizaje en el que ciudadanos no creyentes y creyentes admitan a nivel cognitivo las propuestas de unos y de otros. A lo anterior le llama el autor sociedad postsecular¹³⁹, que tiene como principal motor el surgimiento de un pensamiento postmetafísico. Ante la incapacidad científica para dar cuenta de las posiciones morales del sujeto, el pensamiento postmetafísico “se abstiene de juzgar acerca de las verdades religiosas e insiste, con una intención no política, en trazar límites estrictos entre la fe y el saber”, evitando ese juicio “se vuelve contra una concepción de la razón recortada científicamente y contra la exclusión de las doctrinas religiosas con respecto a la genealogía de la razón”¹⁴⁰. Este pensamiento ha comprendido las aportaciones religiosas a la filosofía moderna, y sin pretender defender las tradiciones religiosas —puesto que se conserva agnóstico—, espera aprender de ellas sin verlas *a priori* como irracionales.

Si amparada en el derecho a la libertad de conciencia, pensamiento y de religión, una doctrina político-religiosa pretende participar en la esfera pública, antes debe superar la incompatibilidad cognitiva entre la razón pública y la del pensamiento religioso. Según Rawls esta participación puede aceptarse “a condición de que [...] se ofrezcan a su debido tiempo razones políticas apropiadas —y no razones derivadas tan sólo de las doctrinas comprensivas— que basten para apoyar lo que las doctrinas comprensivas dicen

¹³⁸ Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado..., *op. cit.*, p. 32.

¹³⁹ En la entrevista de Eduardo Mendieta a Jürgen Habermas, éste dice que utiliza “la expresión [postsecular] para describir las sociedades modernas que se encuentran con que sigue existiendo grupos religiosos y que las diferentes tradiciones religiosas siguen siendo relevantes, aunque las sociedades mismas estén en gran parte secularizadas” (Jürgen Habermas; Eduardo Mendieta, “¿Una sociedad mundial postsecular? Sobre la relevancia filosófica de la conciencia postsecular y la sociedad mundial multicultural”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011, p. 131).

¹⁴⁰ Jürgen Habermas, “La religión en la esfera pública..., *op. cit.*, p. 148.

apoyar”¹⁴¹, es decir, que sean capaces de justificarse en términos seculares, respondiendo a la accesibilidad cognitiva de todos en el espacio público. Este requisito es admisible, sólo si se le entiende como un criterio funcional del espacio público, y nunca como un criterio cualitativo en tanto que “las actitudes epistémicas requeridas son la expresión de una mentalidad dada previamente y no pueden convertirse [...] en el contenido de expectativas normativas y de apelaciones a las virtudes políticas”¹⁴². Convertir la justificación secular en criterio cualitativo significaría, además de avalar cualquier otra justificación, prohibir la participación política de toda doctrina comprensiva que no satisficiera la justificación. Pero en este caso tal prohibición respondería no a los aportes de una doctrina comprensiva, sino a procesos de formación cognitiva que no son, en todos los casos, responsabilidad entera de los sujetos que suscriben una determinada doctrina.

El problema no es entonces si tal ejercicio puede o no realizarse, sino si de hecho es justo que se requiera. Para Habermas resulta demasiado oneroso, de ahí que proponga que, en el ejercicio deliberativo de la política se establezca una simetría en la carga valorativa, que sirva para equilibrar la carga normativa del sistema. En otras palabras, debe existir un compromiso conjunto entre los participantes del espacio público para entender las posiciones que surgen del pensamiento religioso —lo que se consigue teniendo un pensamiento postmetafísico—. De esta manera, en lugar de la justificación secular que pesa sobre las doctrinas comprensivas, Habermas propone la cooperación en los esfuerzos de traducción de los contenidos del pensamiento religioso en términos de la razón pública, para que tal lenguaje esté en posibilidad de ser entendido por ciudadanos no creyentes o por creyentes de otras convicciones religiosas.

Además del compromiso ético que surge de un proceso político deliberativo en la democracia¹⁴³, en interés de los participantes y del sistema en su conjunto, existen “razones funcionales que desautorizan una reducción precipitada de la complejidad política [...] pues no puede saber[se] si, en caso contrario, la sociedad secular no se estaría desconectando y privando de importantes reservas de creación de sentido”¹⁴⁴. Estos dos motivos enmarcan una responsabilidad epistémica compartida, por la que el

¹⁴¹ Rawls citado en Jürgen Habermas, “La religión en la esfera pública...”, *op. cit.*, p. 130.

¹⁴² Jürgen Habermas, “La religión en la esfera pública...”, *op. cit.*, p. 144.

¹⁴³ Véase de Jürgen Habermas, “¿Qué significa «política deliberativa»...”, *op. cit.*

¹⁴⁴ Jürgen Habermas, “La religión en la esfera pública...”, *op. cit.*, p. 138.

[...] trabajo de traducción tiene que ser entendido como una tarea cooperativa en la que toman también parte los ciudadanos no religiosos para que los conciudadanos religiosos que son capaces y están dispuestos a participar no tengan que soportar una carga de una manera asimétrica.¹⁴⁵

Según Habermas el peso de esta carga se distribuye cuando por un lado, los ciudadanos religiosos aceptan que sólo pueden expresarse en términos religiosos si estos son susceptibles de traducirse, pero por otro, los ciudadanos no religiosos o de otras religiones admiten el posible contenido de verdad de las contribuciones religiosas. No es difícil advertir que en correspondencia, los ciudadanos religiosos también están compelidos a realizar un esfuerzo epistémico para comprender las posiciones de sus pares seculares y de otras religiones, antes que condenarlas por no compartir sus fundamentos pues, a fin de cuentas unos y otros *se deben razones recíprocamente*.

Paolo Flores elabora una serie de críticas (que se revisaron en el apartado anterior) en las que intenta demostrar lo impracticable de los mecanismos para aprobar el pensamiento religioso y las consecuencias normativas que de ello pretende sacar Habermas, concluyendo que la única respuesta posible a la relación entre política y religión es la censura. En primer lugar Flores afirma que la restricción política a la libertad de religión no es persecutoria de los ciudadanos que intentan buscar en el pensamiento religioso motivaciones políticas, sino una necesidad del

[...] carácter *deliberante* de la democracia liberal, es decir la condición de una argumentación pública que alegue razones ‘igualmente accesibles a todos’ [...] exige por parte de *todos* los ciudadanos, creyentes o no creyentes, la *misma* autolimitación: suspender cualquier principio perentorio de autoridad¹⁴⁶.

Presumiendo que Habermas está de acuerdo con esto, pues éste afirma que, “El pensamiento posmetafísico se caracteriza por su moderación en lo que concierne a lo ético y por la ausencia de cualquier concepción generalizante acerca de lo que es una vida buena y ejemplar”, mientras que lo “contrario sucede en las sagradas escrituras y las tradiciones religiosas”¹⁴⁷. La cuestión aquí es que la carga valorativa tanto de la razón pública y secular, como la del pensamiento religioso, obligan al individuo, con la diferencia del carácter totalizante de la segunda.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 139.

¹⁴⁶ Paolo Flores, *op. cit.*, p. 56.

¹⁴⁷ Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado...”, *op. cit.*, p. 26.

Pero por aséptico que pueda suponerse el régimen secular en términos morales o éticos, es necesario un principio fundante (en aquéllos términos) de la objetividad democrática tanto para la aceptabilidad como para la permisibilidad de las distintas doctrinas políticas. Así lo reconoce Flores, al tomar como válida la base epistémica de Habermas: la razón humana común. No obstante aunque este filósofo trata de hacer pasar dicho fundamento epistémico como fáctico para privilegiar la razón (como también lo hace Habermas) frente a cualquier otro valor moral o ético, advierte los problemas para sustentarlo de esta manera.

Quizá no esté demás recordar que el reconocimiento del atributo de la razón en el ser humano no ha sido valorado de igual forma a través de la historia pues, antes de concebirse en los términos generales e igualitarios desde el iusnaturalismo cristiano hasta nuestros días, se reconocía la razón como un principio de diferenciación entre el hombre «civilizado» y el «bárbaro». En todo caso, Flores se ve forzado a hacer algún tipo de concesión al contemplar “el espacio público como horizonte argumentativo *común*, precisamente excluyendo de él los diferentes presupuestos de valor. A excepción, por supuesto, de ese ‘*ethos* cívico igualitario’”¹⁴⁸, es decir, reconoce la necesidad de un juicio de valor fundante de la perspectiva «objetiva» de la democracia, presuponiendo que es el menos pernicioso para todos los participantes en la sociedad democrática.

Flores parte del supuesto presumiblemente obvio de que todos los lenguajes, tanto de los creyentes como de los no creyentes, tienen inscritos valores. En esos términos, sería necesario, para poder participar, que dichos valores no entraran en conflicto con ese valor fundante de la objetividad democrática, es decir, que los lenguajes se reduzcan en los términos de la razón humana común. Como ésta es una condición *sine qua non* de la deliberación democrática, poco importa si la reducción de la carga valorativa es simétrica o no entre los creyentes y los no creyentes, o todavía más, debe ser francamente asimétrica si con ello se garantizan las mismas condiciones para todos en el diálogo en la esfera pública. Por supuesto, Habermas no lo entiende así ya que, se ve movido a adoptar este imperativo, si y sólo si, es aceptable para los participantes, de ahí que se comprometa con la visión de una secularización de doble aprendizaje y del compromiso epistémico de todos para traducir el lenguaje religioso en la esfera pública.

¹⁴⁸ Paolo Flores, *op. cit.*, p. 56.

Contrario a las pretensiones incluyentes de Habermas, en las que llega a afirmar que “los creyentes *‘han de poder expresar y motivar sus convicciones en un lenguaje religioso aun cuando no encuentren «traducciones» laicas para ellas*”¹⁴⁹, Paolo Flores opta de nuevo por la censura al objetar que,

[...] el lenguaje religioso ‘carente de traducciones laicas’ se caracteriza *en esencia* por el carácter dirimente del recurso ‘Dios lo quiere’. Y por lo tanto por la pretensión, permanentemente acechante, de *‘estructurar totalmente una forma de vida’* adecuando las leyes del Estado a su propio dogma¹⁵⁰.

De manera que este lenguaje no se presta para la necesaria reducción de la carga valorativa en torno al *ethos* cívico igualitario de la democracia que, al tratarse de la razón humana común, es de por sí admisible para todos los participantes. Sin embargo, la declaración de igualdad y el denominador común que la respalda (en este caso la razón), responden a circunstancias distintas. Dicho denominador común puede existir y pensarse como esencial, pero es la declaración de igualdad la que lo potencia como criterio determinante, es decir, la reducción no es originalmente posterior al *ethos* que la promueve, sino previa, lo que hace el *ethos* es dotarla del carácter objetivo en tanto que descansa en un criterio compartido asumido, pero dicho criterio puede ser cualquiera —el criterio censitario, de alfabetización, racial o general del derecho al voto—, si se cambia, se puede cambiar el rasero de la reducción sin abandonar el principio de igualdad. Esto es importante porque, si lo que se busca al postular la razón como el criterio que se presume el más neutral y generalmente compartido por todos, y se sabe que todos los lenguajes están cargados de valores, entonces o se impone un estándar inalcanzable que termine vaciando la política de sus valores, o se admite que la reducción debe ser lo suficientemente amplia para que los sujetos estén dispuestos a aceptarla con todo y sus cargas valorativas.

Para responder a lo anterior no se puede optar por lo uno o por lo otro. La primera opción garantiza el uso público de la razón pero niega la accesibilidad cognitiva a todo lenguaje comprensivo, la segunda reconoce estos lenguajes comprensivos pero vuelve incierto el uso público de la razón. Por lo que corresponde a la aceptabilidad del pensamiento religioso en política, éste “sólo tiene sentido si a *todos* los ciudadanos se les

¹⁴⁹ Habermas citado en Paolo Flores, *op. cit.*, p. 56 (no he podido localizar el texto de donde Flores extrae esto de Habermas para hacer la contrastación correspondiente).

¹⁵⁰ Paolo Flores, *op. cit.*, p. 56-57.

puede exigir que no excluyan el posible contenido cognitivo de estas contribuciones”, situación que, en opinión de Habermas, los ciudadanos seculares de Occidente están lejos de asumir, puesto que prefieren ver a las comunidades religiosas como *reliquias arcaicas*. En estas condiciones, “no se puede exigir de manera razonable la expectativa normativa de un uso público de la razón”¹⁵¹. La reserva hecha en el apartado anterior para desechar el proyecto no es del todo contundente, pero el proyecto en sí mismo es bastante improbable.

La única veta posible es apelar al carácter funcional del consenso entrecruzado, tomando las previsiones necesarias para que no derive en un *modus vivendi* como el que propone Taylor. Según Habermas, “se espera que [los ciudadanos] hagan uso activo de sus derechos de comunicación y de participación no sólo por un interés propio bien entendido, sino también en interés del bien común, es decir, solidario”¹⁵². La motivación de los ciudadanos es un reto para las democracias puesto que no puede imponerse legalmente, se requiere que el individuo esté convencido de comunicarse y participar con las reglas del sistema democrático, y dicho convencimiento surge de elementos prepolíticos, como pueden ser los religiosos, de ahí que la exclusión de estos elementos podría ser perjudicial para el propio sistema democrático.

Flores discrepa con esta posición, por lo menos cuando se trata del lenguaje y los valores religiosos pues, dado que tienen la intención de normar el espacio público restringiéndolo en torno a las formas de vida que sólo ahí se consideran buenas o positivas, el peligro de aprobar la participación política religiosa, es restringir la libertad de todos respecto a las convicciones de unos. El propósito de distribuir simétricamente la carga cognitiva o la reducción valorativa no tienen razón de ser ya que, “la presunta ‘asimetría’ laica deja libertad a los ciudadanos creyentes de utilizar o no un derecho. La imposición del punto de vista creyente mediante la ley *obliga* en cambio al no creyente, que tiene vetado hacer todo aquello que el Papa considera ‘pecado’ so pena de ir a la cárcel.”¹⁵³. Por lo tanto, sería un contrasentido establecer, en aras de la libertad, la aprobación y permisión un tipo de pensamiento que está motivado a restringir la libertad de los demás.

Sin embargo pareciera que, motivado por el uso de la razón pública, las restricciones que no se someten a ella son intolerables. Como bien apunta Habermas la solución no

¹⁵¹ Jürgen Habermas, “La religión en la esfera pública..., *op. cit.*, p. 147.

¹⁵² Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado..., *op. cit.*, p. 16.

¹⁵³ Paolo Flores, *op. cit.*, p. 58.

puede ser tan sencilla, “si entendemos el proceso democrático como método para generar legitimidad partiendo de la legalidad [...] no surge ningún déficit de validez que precise de la ética”¹⁵⁴, empero, su validez no significa que sea más o menos tolerable, o que el sujeto esté más dispuesto a aceptarla. Lo que para Habermas es un problema en que se debate la estabilidad de la democracia: crear marcos que no sólo permitan la inclusión de distintas formas de pensamiento, sino que motiven la inclusión de las mismas; para Flores puede resolverse con la exclusión puesto que

[...] para salvaguardar de forma *simétrica* a los ciudadanos, el constitucionalismo liberal *debe* imponer un “peso mental y psicológico” *asimétrico* sobre cada uno de ellos: que eso suponga o no una carga (y una carga más o menos pesada) para quien vive una determinada convicción religiosa o filosófica mide sólo la distancia, la conflictividad y eventualmente la incompatibilidad entre dichas convicciones y el Estado liberal¹⁵⁵.

No se puede obviar la absoluta contradicción de esta propuesta: los creyentes, en tanto que creyentes, no pueden participar políticamente en un régimen que les garantiza su derecho a creer. Aun matizándolo, si los creyentes quieren ejercer su derecho a creer, deben aceptar que esto les limitará en su derecho a la participación. Si esto último es así, lo que Flores exige es que se renuncie a un derecho para disfrutar otro, limitación inadmisibles en el enfoque de los derechos humanos. La diferencia, entre Habermas y Flores se expresa de una manera más clara. El segundo ofrece una respuesta completamente funcional, pero asimismo contradictoria. El primero pretende una respuesta funcional que no sea contradictoria, en la medida en que rescata la importancia de la accesibilidad cognitiva, pero con unos requisitos éticos (el de la solidaridad) que desbordan los fundamentos prácticos del consenso entrecruzado (lo que se puede suponer como poco realista).

En todo caso, esto no es la confirmación de la censura de la capacidad política de la doctrina político-religiosa pues, las objeciones que se pueden hacer a la práctica de sus valores, son perfectamente aplicables al resto de doctrinas políticas. Como se advertía en la descripción de la capacidad política, aunque apoyadas en sus instrumentos lógicos, teóricos y técnicos, todas las doctrinas recurren a entidades metafísicas de comprobación. Así como la confianza en un ente divino particular es inexplicable tanto para los ciudadanos que no tienen convicciones religiosas, o los que tienen convicciones religiosas distintas a las de

¹⁵⁴ Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado...”, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵⁵ Paolo Flores, *op. cit.*, p. 58.

quien la promueve, la confianza en la libertad o en la igualdad, del liberalismo o del socialismo, son igual de comunicables para quienes no imputan a uno de estos valores la supremacía sobre los demás (ejemplos más radicales son los valores que enaltecen el nacionalismo y el anarquismo). Defender el valor que sustenta cada una de estas doctrinas políticas seculares, supone juicios morales, lo que limita su accesibilidad cognitiva.

3.3 Los valores en los recursos instrumentales de una doctrina político-religiosa

Si bien cada vez es menos frecuente encontrar conclusiones teóricas o filosóficas que se refieran a la religión como un pensamiento puramente metafísico —y en este sentido, negado a la racionalidad secularizada—, aún pesa sobre ella una valoración epistémica negativa. Según Charles Taylor esta concepción es el remanente de lo que llama «el mito de la Ilustración». La revolución que representó la Ilustración en el mundo de las ideas, transformó la forma de acceder al conocimiento: la revelación fue sustituida por la razón; suponiendo con ello “un avance absoluto y sin restricción”¹⁵⁶. Las consecuencias políticas de esto para el pensamiento religioso, generan como mínimo el extrañamiento, cuando aquél pretende ser aplicado a la formación de posiciones políticas, no obstante, el extrañamiento no se traduce necesariamente en anatema. En este sentido Friedrich Hayek afirma que en desarrollo del liberalismo pueden distinguirse dos grandes corrientes: el liberalismo inglés cuyos fundamentos filosóficos se hayan en el «tradicionalismo» y el «evolucionismo cultural»; y el liberalismo continental, basado en un «racionalismo constructivista»,

Resultado de esta diferencia es el hecho de que el primer tipo de liberalismo al menos no es incompatible con las creencias religiosas y que a menudo haya sido defendido y desarrollado por hombres que poseían fuertes convicciones religiosas, mientras que el liberalismo de tipo «continental» ha sido siempre contrario a todas las religiones y políticamente ha estado en constante conflicto con las religiones organizadas¹⁵⁷.

Aun después de la Ilustración, los *pensadores religiosos* que han aportado al desarrollo de las ideas políticas no se encontraron con un mundo ajeno pues, las aportaciones del pensamiento religioso a la construcción del Estado moderno occidental —tesis como la igualdad entre los hombres o los derechos inalienables e universales de los mismos, ya

¹⁵⁶ Charles Taylor, *op. cit.*, p.56.

¹⁵⁷ Friedrich A. Hayek, *Principios de un orden social liberal*, Madrid, Unión Editorial, 2010, p. 27.

estaban presentes en la filosofía medieval patristica y escolástica¹⁵⁸— prevalecen actualmente en los sistemas democráticos, aunque es cierto que su desarrollo y traducción en términos seculares puso distancia entre los fundamentos de ambos. Un ejemplo de esta distancia la encuentra Julio L. Martínez al reflexionar sobre la libertad religiosa en la obra de John Rawls y en el Concilio Vaticano II: “Rawls funda la libertad religiosa en la libertad de conciencia de las personas, mientras que la doctrina católica conciliar pone su fundamento en la dignidad de la persona”¹⁵⁹; la diferenciación de estos fundamentos de la libertad responden a concepciones distintas del individuo y la comunidad. El liberalismo según Martínez, avala el «subjetivismo en moral y religión», mientras la doctrina católica se opone a ello.

La diferencia en los fundamentos, sin embargo, no condiciona de entrada la posibilidad de una discusión política entre argumentos secularizados y de simiente religiosa, sobre todo si se piensa en el consenso entrecruzado del mismo Rawls. Aun así, la distancia puesta en la relación entre política y religión sigue siendo aceptable pues si bien, la idea del avance progresivo de la Ilustración puede ser cuestionada, la diferenciación epistémica que produce la incompatibilidad política entre el pensamiento religioso y la razón pública y secular, amerita por lo menos una reflexión más extensa al planteamiento de objetivos comunes, sin que ello signifique negar las características normativas de una discusión capaz de llegar a consensos, pero que permita al mismo tiempo ambas formas de argumentación.

Un buen ejemplo de esta afirmación es la democracia cristiana, de la que se retomarán algunos argumentos de uno de sus más ilustres ideólogos, Jacques Maritain, para intentar demostrar la capacidad política de una doctrina con fundamentos religiosos.

Contrario a la idea de conseguir el máximo de neutralidad valorativa y moral en el régimen secular que Flores enfatiza, para Maritain una política sin moral está vacía de contenido. Sin negar la importancia de la razón, sostiene que a diferencia de lo que sucede en las discusiones académicas, las discusiones políticas no se resuelven a través de la

¹⁵⁸ En ciernes de la construcción del Estado moderno, la *escolástica tardía* (o Escuela de Salamanca), defendió el derecho de los *naturales americanos* a la libertad y a la igualdad frente a otras posiciones eclesiales muy convenientes a los intereses políticos y económicos de la Corona española, esto en la famosa *Junta de Valladolid* de mediados del siglo XVI (véase Rigoberto G. Ortiz Treviño, *El derecho de los indios americanos en la historia de los derechos humanos*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/12/art/art5.pdf>).

¹⁵⁹ Julio L. Martínez, *op. cit.* p. 275.

contrastación de los mejores argumentos racionales pues, en este tipo de discusiones se contraponen “fuerzas concretas, cargadas de humanidad, preñadas de fatalidades y de contingencias que nacen de un hecho y van a un hecho y cuya significación existencial tiene que medir el político”¹⁶⁰, es decir, que están influidos por premisas valorativas y por orientaciones éticas o morales de la conducta. La regulación de estas discusiones no es, como se señaló cuando se describió la condición de la capacidad política, un criterio que se pueda deducir de la aprobación o censura entre distintas posturas morales.

Maritain está muy lejos de proponer la contraposición entre los valores y la razón, o siquiera de privilegiar claramente alguna de las dos. Si bien afirma que lo político en tanto que es humano es moral o ético, la sujeción de lo político a la existencia y la contingencia obliga al individuo a razonar sobre las condiciones en las que sus actos puedan ser justos, es decir, correspondan en la medida de lo posible a los valores supremos, o en otras palabras, sean morales. Con esto se puede entrever porqué Maritain propone la regla del «mal menor» que, en tanto que no significa una toma de postura *a priori*, puede servir como criterio ambivalente.

Esta concepción moralista de la política parte de la diferenciación entre la moral y lo que el Maritain llama «supermoralismo», es decir, las reglas abstractas hacia las cuales el sujeto procura conducir sus acciones. Por el contrario “los principios de la moral no son ni teoremas ni ídolos, sino reglas supremas de una actividad concreta dirigida a una obra que ha de realizarse en circunstancias determinadas mediante reglas más inmediatas [...] *nunca trazadas de antemano*”¹⁶¹. No es que los principios de la moral se relativicen, sino que se adecuen a las circunstancias dadas. En todo caso, lo que importa resaltar es que permiten transigir entre opiniones distintas. Si lo anterior es cierto, entonces la presencia de valores adicionales en la esfera pública, al *ethos* que identifica Flores, no tendría que ser un impedimento para el desarrollo de la deliberación, sino la medida en que la política adquiere un carácter humano.

Pero el que la moral se flexibilice respecto a las condiciones en las que se han de poder hacer corresponder los valores con las acciones, no significa necesariamente que la moral

¹⁶⁰ Jacques Maritain, *Humanismo integral: Problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad*, Buenos Aires, C. Iohle, 1972, p. 165.

¹⁶¹ Jacques Maritain, *op. cit.*, p. 164.

religiosa esté abierta al entendimiento y la comprensión, como bien supone Flores, y aun contra la prueba que Habermas cree encontrar en el *aggiornamento* de la Iglesia católica¹⁶².

Parece ser que cuando se habla de verdades religiosas, éstas son impenetrables para los no creyentes, o bien sólo son accesibles a los creyentes; pero ha de suponerse que lo mismo sucede con la razón pública, que se vuelve inaccesible para los creyentes en tanto que creyentes, de ahí que Flores insista en que para garantizar las condiciones en el espacio público se debe “*exiliar* toda pretensión de cualquier ‘porque sí’, expresiones de simple y totalitaria ‘voluntad de poder’, incompatibles con la democracia (incluso en su acepción más minimalista). Y el argumento-Dios es un ‘porque sí’ particularmente ominoso”¹⁶³, y por ello antidemocrático.

La diferenciación entre el moralismo y el supermoralismo es básica para entender lo propicio de la participación política guiada con valores supremos. Al proponer que la existencia es el campo de realización de la esencia, pero así mismo, es el campo de desarrollo de la «vida política y social», Maritain censura las ideologías netamente esencialistas: “Una política ideológica, sea jacobina o clerical, no conoce más que puras esencias [...] y se puede estar seguro de que su platonismo la llevará siempre, con precisión infalible, a la inexistencia.”¹⁶⁴. Sólo en el supermoralismo el argumento-Dios sería ominoso. El que para una doctrina político-religiosa, como la que propone Maritain, dicho argumento sea indispensable, no nos lleva irreductiblemente a censurarla, siempre que se pueda describir como una conducta política moral, en los términos que pone el autor.

El cristianismo que propone Maritain (que parece ser militante y político) es siempre dialógico, aunque (como toda ideología, si pretende ser político) impone límites al diálogo que no están en contradicción con su propia capacidad dialógica, sino que se estructuran como fundamento de la misma, es decir, una doctrina política religiosa no tiene porqué ser considerada con menos capacidad dialógica que cualquier otra. La clave para aceptar o permitir la participación política del pensamiento religioso en el sistema democrático, no está en las posiciones de valor que asume, ni en su conducta moral, sino, en la aceptación de las reglas de dicho sistema.

¹⁶² Véase, Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado...”, *op. cit.*

¹⁶³ Paolo Flores, *op. cit.*, p. 58.

¹⁶⁴ Jacques Maritain, *op. cit.*, p. 165.

Para admitir la participación política fundada en la religión, habría que replantearse dicha participación en términos distintos a lo que hace Carl Schmitt, es decir, que no se dé por la trasposición de concepciones teológicas que se convierten en políticas, esfuerzo en el que teólogos como Erik Peterson y filósofos como el mismo Habermas se han ocupado¹⁶⁵. Sin embargo, me parece que aún sin hacer esta justificación en contra de Schmitt, la estructura jurídica del propio Estado democrático, que no soluciona dicha cuestión, tiene la capacidad de regularla satisfactoriamente para asegurar la participación política en torno a los principios del sistema.

3.4 Las decisiones estatales

Se puede admitir que en el ámbito institucional no se hagan referencias religiosas explícitas pero, una vez permitida la participación religiosa en público, se admiten también los valores de ésta siempre que no se pretendan imponer. El Estado debe limitarse a regular, si una ley tiene tintes religiosos de eso no se desprende directamente un carácter menos secular, siempre y cuando responda al proceso democrático pues, “la constitución del Estado liberal tienen la suficiente capacidad para defender su necesidad de legitimación con autosuficiencia”¹⁶⁶, dada su capacidad para generar legitimidad a partir de la legalidad y a los principios del sistema democrático.

En los términos propios de la regulación, si al Estado corresponde establecer los criterios para permitir o prohibir la participación política, y si de éste depende que la norma no se sesgue a favor o en contra de ninguna posición en el espacio público, entonces al Estado toca resolver el problema de la traducción, no a los participantes, como se intuía a partir de Taylor (aunque Habermas no deja de contemplar la participación del Estado en el proceso de traducción como una última instancia, en tanto que privilegia la convicción individual por sumarse a ese proceso voluntariamente).

No obstante, aun con los procesos de legitimación del sistema democrático, cuando se acepta la participación política del pensamiento religioso, es plausible el riesgo de un sincretismo religioso en las determinaciones estatales, lo que contravendría el principio de

¹⁶⁵ Véase Erik Peterson, *El monoteísmo como problema político*. Véase también Jürgen Habermas, “Lo político: el sentido racional de una cuestionable herencia de la teología política” en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011.

¹⁶⁶ Jürgen Habermas, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado...”, *op. cit.*, p. 15.

separación entre el Estado y las iglesias del régimen secular, y quizá, lo que aún es más importante, restringe, la libertad de todos respecto a las convicciones de unos cuantos. Según Habermas, este riesgo se puede superar si, las agendas políticas de las comunidades religiosas (las iglesias), se asumen con una orientación liberal:

Quando las iglesias se dirigen expresamente sólo a sus propios creyentes deben considerarlos como ciudadanos orientados religiosamente [...] las iglesias sobrepasarían las fronteras de una cultura política liberal si pretendieran alcanzar sus objetivos políticos de manera estratégica, esto es, apelando de manera directa a la conciencia religiosa. Pues entonces querrían influir en sus miembros en cuanto que creyentes y no como ciudadanos. Intentarían ejercer una coacción sobre las conciencias e imponer su autoridad espiritual¹⁶⁷.

Sin lugar a dudas sería provechoso que las iglesias procedieran de esta manera, pero no hay forma de asegurarlo. Otro aspecto de la separación entre el Estado y las iglesias, y en el que Habermas no repara es que, además de restringir la influencia de lo religioso en lo que concierne al Estado, éste dejó de prestar su capacidad coercitiva a las decisiones eclesiales, por lo que *la confesión ya no tienen poder real propio*, “su facultad de atar y desatar descansa en las voluntades personales de los fieles”¹⁶⁸, así, el carácter vinculante de las decisiones confesionales sólo obliga a la persona que las asume y, a decir más, en el grado que desee asumirlas. Además el Estado liberal no prohíbe al individuo reconocer otras autoridades, claro, siempre que dicho reconocimiento no entre en conflicto con la obediencia que debe a la autoridad estatal.

Suele ser común el argumento de que los creyentes son menos libres que los no creyentes, como si las convicciones religiosas pesaran más que las de cohorte liberal, socialista, anarquista o cualquier otra clase. Los creyentes reconocen autoridades como Dios o como la obediencia ciega al Papa, que denuncia Flores, que el régimen secular no respalda, y por lo tanto, con lo que los ciudadanos no creyentes no se sienten obligados por una obediencia.

Así, en discusiones controversiales como las de los derechos sexuales y reproductivos, la eutanasia o la investigación genética, los creyentes tomarían decisiones de acuerdo al peso coercitivo de sus valores o bien, asumirían la decisión tomada por una autoridad

¹⁶⁷ Jürgen Habermas, “La voz pública de la religión”, en *Claves de la razón práctica*, Madrid, Progreso, año 2008, n° 180, p. 6.

¹⁶⁸ Paulino Pardo, *Laicidad y acuerdos del estado con confesiones religiosas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 30.

religiosa. Esta pobre visión puede corresponder a cierto tipo de fanatismo religioso (aunque también hay que señalar que existe el fanatismo religioso que no reconoce a las autoridades eclesiales), pero no necesariamente al ciudadano creyente. La moral, como instrumentación práctica de los valores, nos fuerza a pensar que el ciudadano creyente, y principalmente una persona con convicciones religiosas, es más que un ente unidimensional.

En su participación política, Maritain prevé que, “los cristianos tendrán que desprenderse no de pocos prejuicios sociológicos más o menos inconscientes; y el pensamiento cristiano debería de hacer suyas (purificándolas de los errores anticristianos entre los que han nacido) las verdades entrevistas o presentidas en el esfuerzo por la emancipación social realizado en el curso de toda la Edad Moderna”¹⁶⁹, y no duda en afirmar que la luz de lo anterior, de

[...] la extrema variedad de aspectos que representan los problemas políticos y sobre todo la separación realizada por los partidos [...] dará por resultado el que, de hecho, se encuentren cristianos en las formaciones políticas más diversas y a veces más contrarias puesto que su conciencia no les reprochará la adhesión a un u otra de esas formaciones como una cooperación al mal¹⁷⁰.

Por último, aunque reconoce la autoridad de la Iglesia para decidir lo moralmente permitido en la actividad política de los cristianos, exhorta a estos a “conservar siempre su autonomía y su libertad de movimiento”¹⁷¹ pues, su actividad está inspirada por propósitos políticos de «largo alcance» en los que, de nueva cuenta, se impone la regla del mal menor siempre que su conducta sea moral (en el apartado 4.2, se retomará esta cuestión de la obediencia, a fin de reparar en las acciones que al respecto puede tomar el Estado).

Con esto, el riesgo del sincretismo (que en este contexto puede entenderse como clericalismo) no desaparece y sólo cabe apelar al contenido moral de la ideología o la doctrina política para que tal situación no se presente. La transmisión de valores adicionales a los principios morales mínimos de la democracia, o bien la exaltación de uno de estos principios por encima de los demás, no tiene por qué generar la inestabilidad del sistema, cuando además se utilizan los medios de participación sancionados por el mismo. En términos concretos, basta que una doctrina política de cualquier signo suscriba los principios pero también las reglas del sistema democrático, para que desde ese momento

¹⁶⁹ Jacques Maritain, *op. cit.*, p. 179-180.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 197-198.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 199.

aporte a la estabilidad del propio sistema, porque reconoce el estado de derecho que postula y asume que su actividad política se guía en esos márgenes y no otros aunque puedan ser legítimos bajo otras circunstancias.

En *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Habermas explora las condiciones en las que el contexto de los «mundos de la vida» producen concepciones particulares que han de ser devueltas al «mundo objetivo común» por una mediación lingüística, la traducción, sin embargo, ante los problemas para su realización, asume que “no ofrecen ninguna razón para sostener un teorema de la inconmensurabilidad”, es decir, una traducción incompleta o deficiente no supone la falta de entendimiento entre los sujetos pues, “con la mirada puesta en un mundo objetivo común se orientan por la pretensión de verdad de sus enunciados, es decir, por su validez incondicionada”¹⁷². Este supuesto de verdad, de tratar las posturas del otro al menos como razonables, permite el desarrollo funcional del sistema.

No sólo Flores ve como impracticable el ejercicio de la traducción, el propio Habermas desestima su posibilidad: “las influencias religiosas pertenecen a un género de discurso en el que no sólo te mueves dentro de una determinada visión del mundo o dentro de una interpretación cognitiva de un ámbito de la vida humana, sino que expresas [...] una experiencia ligada a tu pertenencia a una comunidad”¹⁷³. De manera que el entendimiento de un tipo de lenguaje queda ligado a la experiencia y sin ésta el discurso se vuelve incomunicable. Pero de nueva cuenta, esto es igualmente aplicable para cualquier tipo de lenguaje que entre en la esfera pública pues, es innegable que en torno a las ideas políticas más visibles, además de una visión del mundo y una interpretación cognitiva, también se genera una comunidad de individuos a los que les convence tal idea política.

Rawls y Habermas persiguen el mismo objetivo, generar condiciones que garanticen la inclusión voluntaria de los ciudadanos respetando sus diferencias fundamentales, a través de marcos lo suficientemente generales para que dichas diferencias puedan permanecer, pero al mismo tiempo, no constituyan el referente primario en la toma de decisiones, y se asegure el acuerdo con base en lo que sin comprometer dichas diferencias pueda ser negociable. De ahí que su enfoque sea práctico para garantizar este consenso. Sin embargo,

¹⁷² Jürgen Habermas, *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 33.

¹⁷³ Jürgen Habermas; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 64.

y a pesar de existir mecanismos regulatorios y coercitivos para reconducir la disidencia a los marcos de este consenso, hay situaciones en las que la disidencia sobrepasa tales mecanismos, o bien, en las que las diferencias fundamentales no toleran su confinamiento.

Mientras que el objetivo siga siendo garantizar la inclusión voluntaria de los sujetos, dichas situaciones deben encontrar un trato formal, es decir, no se les puede ni debe obviar, en tanto que emanan del ámbito jurisdiccionalmente vedado al Estado, la conciencia. Ejemplo de esto es la objeción de conciencia, que obliga al sujeto a dar razones de su necesidad de amparo, es decir, lo obliga a traducir sus convicciones religiosas (Maclure y Taylor desarrollan esta misma idea mediante el concepto acomodamiento razonable, que es el que se aplica en el sistema jurídico canadiense). Pero como la democracia no puede funcionar sobre la base de normas especiales, la cuestión es fundamentar hasta qué punto se pueden sostener la inclusión formal de esta disidencia, y esto tendrá mucho que ver con el proceso de traducción desde el Estado.

No se puede dar una respuesta concluyente que se base en la total apertura o la total restricción a la participación política del pensamiento religioso en un sistema secular como lo es el democrático. Aunque todas las formas comprensivas de abordar la realidad (el pluralismo valorativo) encuentran sus propias dificultades para ser parte del debate público, el carácter religioso de algunas impone en determinados contextos un sesgo de desconfianza adicional. Pero además de existir distintas justificaciones jurídicas para permitir la participación del pensamiento religioso en política, existen también razones que surgen de los propios principios del sistema democrático. En estos principios de la libertad y la igualdad se ha de apostar por una postura de apertura del Estado, el reconocimiento del derecho de a la inclusión que no deja de ser una situación regulable, dicho de otro modo, la apertura no está exenta de restricciones pero, estas restricciones deben guardar relación con los mismo principios en los que se propone la apertura.

Las decisiones estatales deben girar en torno a admitir la participación política de todos los ciudadanos pero, por medio de los propios esquemas que para esa participación se han establecido. En conseguir esto se basan los aspectos jurídicos y administrativos que componen el régimen estatal. Sobre ello es que se irá construyendo la concepción de una política religiosa para el Estado laico.

**Capítulo Segundo. La política religiosa, construcción
teórica y práctica para el Estado laico**

Tema 4. ¿QUÉ ES LA POLÍTICA RELIGIOSA?

Existen diversas nociones de política religiosa que, dependen de la connotación que se les dé y del campo en el que se apliquen, siendo más o menos descriptivas y sistemáticas, es decir, pueden ser conceptos teóricos bien definidos o definiciones prácticas para nombrar un hecho o fenómeno social. Para comenzar a explicar el significado que aquí se le dará la política religiosa resulta pertinente esbozar, en términos muy generales, tres de las acepciones más utilizadas de esta noción:

- 1) Se toma como la participación de las iglesias en la comunidad política, esto es, la actividad pública de miembros del clero u organizaciones eclesiales que, a partir de una estrategia política, buscan influir en la toma de decisiones de las autoridades civiles. Esta acepción generalmente se encuentra en el periodismo, en estudios politológicos y sociológicos¹⁷⁴. Aunque muchas veces no es enunciada como tal, consiste en contemplar a las iglesias y sus autoridades o representantes como actores políticos.
- 2) Es asumida por una iglesia o comunidad religiosa como el proceso o funcionamiento interno de sus normas, actores y comunicaciones tanto al interior como hacia al exterior de la institución. Su estudio recae principalmente en el derecho interno de las iglesias y comunidades religiosas; en sus jerarquías y divisiones jurisdiccionales; en las orientaciones de sus textos sagrados; en los procesos de toma de decisiones colegiadas o unipersonales; y en sus posturas frente a los cambios internos y sociales¹⁷⁵.
- 3) Se explica a partir de las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas; o de las decisiones que la autoridad civil toma en asuntos religiosos a partir de su jurisdicción o prerrogativas en dichos asuntos. Esta acepción, desarrollada

¹⁷⁴ En los trabajos periodísticos se encuentra, por ejemplo, la sección *Erasmus. Religious and public policy* de *The Economist* que, con cerca de 300 entradas desde 2013, formula editoriales a partir de noticias a nivel mundial sobre la relación entre los aspectos religiosos y su importancia cultural y distintos aspectos de política nacional e internacional.

¹⁷⁵ En esta concepción se da la revisión de la eclesiología y de la política eclesiástica en el Metodismo (véase <http://www.cordialmentepxg.com/2014/11/17/eclesiologia-metodista/>). De igual forma en la Iglesia Adventista se ha discutido sobre el concepto de política eclesiástica en su organización interna (véase http://www.aula7activa.org/edu/revistas/documentos/boletin_abril2009.pdf). En la Iglesia católica, no suele aplicarse el término política religiosa pero, como un símil se habla de pastoral para referirse a las acciones de la Institución.

principalmente en los estudios históricos y politológicos sobre las relaciones entre el Estado y las iglesias¹⁷⁶, ha cobrado interés, desde hace varias décadas, en el Derecho eclesiástico del Estado y la administración pública.

En este texto se utilizará el concepto de política religiosa en el sentido de la última acepción, como un instrumento administrativo que responda al principio de laicidad y repare en las condiciones políticas específicas del Estado laico, el régimen de separación. En el primer apartado de este tema se contempla la definición de la religión para sus propósitos normativos; la necesidad de una conceptualizarla desde la óptica estatal, tomando en cuenta las discusiones teóricas antes elaboradas. El segundo apartado comienza con una introducción al concepto de política religiosa, y finaliza con una propuesta de los temas que conforman la materia de esta política en el Estado laico. Este apartado se divide en dos sub-apartados: uno sobre las obligaciones del Estado laico en materia religiosa de acuerdo a los tratados internacionales sobre derechos humanos; y otro sobre los aspectos políticos de la libertad de religión en el régimen de separación, poniendo énfasis en la participación política de los ciudadanos creyentes.

4.1 El concepto de religión y las obligaciones estatales bajo el principio de laicidad.

En las pocas las iniciativas por sistematizar la política religiosa se aprecia el esfuerzo por incluir las preocupaciones centrales sobre el marco jurídico con el que se reconoce la libertad de religión, la competencia estatal en materia de los derechos asociados esta libertad y el régimen de relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas; en síntesis, de la administración estatal en materia religiosa, así como las consecuencias directas e indirectas que dicha administración atañe a otros ámbitos administrativos del Estado. Como se dice al inicio del capítulo primero, ninguna de estas preocupaciones es nueva pues, el proceso de secularización estatal ha estado acompañado del desarrollo de un ámbito administrativo que regula la materia religiosa en torno a la norma del Estado.

¹⁷⁶ En la literatura española el concepto de política religiosa o eclesiástica ha sido ampliamente utilizado en estudios históricos como *Carlos III y la política religiosa* o *Política religiosa de la Segunda República española* ambos textos de Francisco Martí. Sobre México se encuentran trabajos como *La política eclesiástica regia y sus efectos en la diócesis de Yucatán*, de Adriana Rocher que explora la política eclesiástica en la Nueva España en el siglo XVII, y el texto de David Carbajal, *La política eclesiástica del estado de Veracruz, 1824-1834*, en el México independiente.

El Derecho eclesiástico es una de las principales fuentes de documentación y teorización de la obligación estatal en la regulación de las manifestaciones del hecho religioso, sin embargo, la lógica en la que se desarrolla esta área del conocimiento difiere del planteamiento de una política religiosa en términos de una política pública. La principal diferencia está en el objeto de estudio; mientras que el Derecho eclesiástico analiza la libertad de religión, la política religiosa, tal como se describirá en las siguientes páginas, parte de la problematización de las decisiones gubernamentales en materia religiosa. Esta diferencia se hace extremadamente sutil al considerar que los sistemas democráticos asumen como principio político y como norma vinculante a los derechos humanos; de manera que todas las decisiones gubernamentales en materia religiosa pasan (o debieran pasar) por la libertad de religión pero, y en esto radica la diferencia, aquellas decisiones no están exclusivamente determinadas por la libertad de religión.

La primera dificultad al determinar las obligaciones estatales en materia religiosa, tanto desde el objeto de estudio del Derecho eclesiástico como de la política religiosa, es que tal determinación generalmente insta a definir el concepto de religión. Una referencia obligada en esta conceptualización es la distinción entre dos tipos de definiciones, las sustantivas y las funcionales, que destacando ciertos elementos significan de manera global aquello que nombran como religión. Estos dos tipos de definiciones parten de preguntas distintas: en las definiciones sustantivas la pregunta de referencia es ¿qué es la religión?; mientras que las en las funcionales lo es ¿qué hace la religión?

Las definiciones sustantivas recurren a la descripción de las características que se consideran exclusivas del hecho religioso, como el culto, la profesión o los actos de fe y la referencia inexorable a lo sagrado, divino o trascendente, como espacios que permiten satisfacer necesidades individuales y colectivas que no podrían ser satisfechas solamente en condiciones profanas, mundanas o inmanentes. En las definiciones funcionales la preocupación no estriba únicamente en las necesidades sino en la manera de satisfacerlas, persisten aquí las características asociadas al hecho religioso pero se imponen sobre ellas la explicación de las motivaciones y los comportamientos, lo que ofrece una perspectiva distinta de las necesidades a partir de la manera en que se satisfacen.

El surgimiento, propuestas, exponentes y alcances de los dos tipos de definiciones¹⁷⁷ no son objeto de este trabajo pues, el interés sobre el concepto de religión no está dado por sí mismo, sino por lo que puede aportar en función de la regulación y administración de la materia religiosa. No obstante, es importante tener en cuenta las principales críticas a estas definiciones pues, en la medida en que constituyen una tipología ideal, a una respecto de la otra, escapan elementos que sin serles ajenos no les son directamente aprehensibles.

Las definiciones sustantivas tienen la ventaja de ser explícitas pues “tienden a mantener una correspondencia más cercana que las definiciones funcionales con las nociones del sentido común de la religión, porque están generalmente basadas en las ideas occidentales —especialmente cristianas— acerca de la realidad”¹⁷⁸, por ello conciben la religión desde nociones tradicionales como las iglesias y sus prácticas de culto. Pero es esta familiaridad con las nociones tradiciones de la religión lo que hace que las definiciones sustantivas sean poco eficientes, para

[...] explicar sociológicamente el surgimiento de los nuevos movimientos religiosos, los sincretismos modernos de la creencia, los fenómenos de sacralización secular deportiva, musical y científica, la presencia de fundamentalismos religiosos, las religiones civiles [etc.]. El problema estriba en que en sus desarrollos conceptuales [de las definiciones sustantivas] observan estas prácticas como si fueran paralelas o alternas a las religiones institucionales, a las prácticas tradicionales¹⁷⁹.

Ciertamente, al no estar obcecadas por las nociones tradicionales de la religión, las definiciones funcionales pueden ofrecer explicaciones del carácter religioso de aquellas otras manifestaciones mediante el análisis motivacional y conductual que explica por qué el individuo tiende a identificar la sacralidad, divinidad o trascendencia en lugares y prácticas distintas a las nociones tradicionales de religión. El problema es que dichas explicaciones amplían los referentes de la religión hasta el punto de perder la familiaridad con las nociones de religión, pudiéndose señalar el carácter religioso de casi cualquier cosa¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Una concisa exposición de estos tópicos se encuentra en Roberto Cipriani, “Introducción. La definición sociológica de la religión”, en *Manual de sociología de la religión*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004 pp. 13-24.

¹⁷⁸ Meredith Mcguire citada en Renée de la Torre, *Religiosidades nómadas: creencias y prácticas heterodoxas en Guadalajara*, México, CIESAS, 2012, p. 30

¹⁷⁹ *Ídem*.

¹⁸⁰ El extremo de esta posición está en identificar a la religión como una condición antropológica como hacen Régis Debray y Thomas Luckmann razón por la cual este último ha sido criticado debido al extensionismo conceptual, pero que le permitió elaborar su teoría de la «religión invisible» (véase el prólogo de José Gómez Caffarena en Thomas Luckmann, *op. cit.*).

No es posible elegir entre una u otra concepción de la religión sin tomar en cuenta los propósitos a los que debe responder, en este caso, descubrir las implicaciones normativas y administrativas de tal conceptualización para la política religiosa. A su vez, este propósito está mediado por la laicidad tomada como un principio estatal y como una forma de régimen que, al igual que el concepto de religión, enfrenta su propia definición frente a una concepción restrictiva y otra extensiva (véase introducción). Hay que hacer notar que las definiciones restrictiva y extensiva de la religión no son homologables a las de la laicidad pues, cada una plantea un peso específico en la necesidad de definir el concepto de religión.

La manera más tradicional (restrictiva) de abordar la discusión de la laicidad pasa por las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas. Si bien todos los Estados establecen un régimen de relaciones con las instituciones religiosas, la laicidad se plantea a partir de la diferenciación entre ambos, lo que permite establecer un plano vertical de relaciones políticas que regula la participación de las iglesias y comunidades religiosas en la sociedad mediante el marco jurídico del Estado.

La tendencia más actual (extensiva) parte de la prerrogativa de todo ciudadano a ser incluido en el espacio público y a participar de las decisiones que ahí se toman, sin que sus convicciones fundamentales o creencias determinen *a priori* su acceso a ese espacio público. Esta tendencia, situada en la libertad de conciencia, conduce a desdibujar el carácter estrictamente religioso que pudieran tener las convicciones fundamentales del sujeto para participar de manera individual o asociada en el espacio público pues, asimila a todas las convicciones fundamentales bajo la prerrogativa de inclusión política que, como garantía de no discriminación e igualdad entre los miembros de la comunidad, hace posible la discusión de la laicidad desde un plano horizontal de relaciones políticas.

Pareciera que el plano horizontal evita la necesidad de definir el concepto de religión pues, a la luz de la libertad de conciencia, no resulta radicalmente relevante si el sujeto que participa en el espacio público lo hace desde convicciones filosóficas o religiosas; mientras que el plano vertical de la laicidad se ve directamente implicado en la definición de la religión ya que, al plantearse las relaciones entre el Estado y las instituciones religiosas se advierte la existencia de una estructura de poder y de formas de comportamiento que encuentran legitimidad o justificación en creencias particulares, las convicciones religiosas. Sin embargo, ambas apreciaciones son por lo menos relativamente inciertas.

Por lo que corresponde al plano horizontal —retomando la discusión del tema 3—, podemos estar de acuerdo con Taylor cuando considera que para el Estado (en un sistema democrático) no hay forma de discernir las convicciones que motivan al sujeto a participar y por tanto no puede establecerse una regulación que discrimine *a priori* las formas de participación sociopolítica basadas en convicciones, sean religiosas o filosóficas. Este arreglo, aunque funcional y aun justificado en la libertad de conciencia, se acerca a un *modus vivendi*, como señala Habermas, en el que los ciudadanos con distintas y hasta excluyentes convicciones se toleran unos a otros, dejando expuesto el diálogo, e incluso el sistema democrático en su conjunto, a los límites de la tolerancia.

Habermas considera que la convicción en el sistema democrático debe sobreponerse a la tolerancia. Ello se consigue en la medida en que las convicciones fundamentales de los sujetos sean compatibles y estén en posibilidad de aportar elementos motivacionales en favor del sistema —situación que en el caso de las convicciones religiosas, específicamente del catolicismo, el autor cree haber descubierto en el Concilio Vaticano II—, y así mismo, en la aceptación entre los participantes en el sistema político, aun cuando las convicciones y discursos sostenidos por los otros no sean aprehendidos por los unos. Así propone el ejercicio de traducción como una responsabilidad compartida por todos¹⁸¹, para que más que tolerarse los ciudadanos procuren entenderse. Pero, surgen dudas muy plausibles sobre si los sujetos pueden, o están dispuestos, a comprometerse en el ejercicio de traducción¹⁸².

Es posible un arreglo sub-óptimo entre ambas propuestas, en favor de un mayor margen de libertad. Volviendo a la propuesta de Taylor, incluso aceptando el *modus vivendi*, se ve compelido a admitir (junto con Maclure) que aun cuando una “sociedad guiada por un ideal de justicia social intentará reevaluar constantemente sus normas y sus instituciones y política pública con el fin de conseguir que contribuyan lo mejor posible a la implantación de un sistema de cooperación social justo”¹⁸³ —lo que supone procurar compensar y contrarrestar los efectos de tratos jurídicos igualitarios que no contemplan

¹⁸¹ Esto es posible en el plano de una sociedad que el autor considera postsecular (cfr. cita 140).

¹⁸² No obstante Habermas argumenta que en los problemas con el proceso de traducción no hay “ninguna razón para sostener un teorema de la inconmensurabilidad. Los participantes en la comunicación puede entenderse por encima de las fronteras de los mundos de vida divergentes, ya que con la mirada puesta en un mundo objetivo común se orientan por la pretensión de verdad de sus enunciados, es decir, por su validez incondicionada” (Jürgen Habermas, *Acción comunicativa...*, *op. cit.*, p. 33).

¹⁸³ Joselyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 85.

condiciones particulares de los sujetos¹⁸⁴ (enmendando dichos tratos y no derogándolos), a fin de lograr una carga equitativa en las responsabilidades y el acceso a las mismas oportunidades sociales—, la prerrogativa de inclusión de los individuos que sostienen convicciones religiosas (en especial cuando pertenecen a minorías confesionales) y pretenden que éstas sean admitidas y respetadas en el espacio público es cuestionada pues, la “opinión pública es mucho más suspicaz con las peticiones motivadas por creencias religiosas”¹⁸⁵, no sólo porque al aceptar estas peticiones se piensa que “tienen más que ver con el trato de favor y en consecuencia son injustos”¹⁸⁶, sino porque el ciudadano creyente “puede reinterpretar sus creencias para que armonicen con más facilidad con sus condiciones de trabajo o con las exigencias de la vida en sociedad”¹⁸⁷. Este es un argumento muy similar al que sostiene Peña-Ruiz sobre la igualdad (véase apartado 2.1), y que tiende a sustentar la tesis de la privatización de la religión, como un recurso exigible a los ciudadanos con convicciones religiosas (véase apartado 2.2).

Si bien el ejercicio de traducción que propone Habermas, como él mismo lo reconoce, depende de condiciones motivacionales de los sujetos que no pueden ser obligadas, lo que supondría que no puede formalizarse; la exigencia de privatizar la religión no solo es inequitativa, sino que se establece en contra de la libertad de conciencia y su ejercicio. Lejos de asumir la opción de la privatización, Taylor y Maclure consideran que aquellas medidas, que en práctica jurídica canadiense se conciben como «acomodamientos razonables», para contrarrestar y compensar un trato jurídico igualitario también son aplicables a las creencias religiosas, justificándolos en dos premisas:

“1) las reglas que son objeto de peticiones de acomodamiento a veces son *indirectamente discriminatorias* respecto a miembros de diferentes grupos religiosos; 2) las convicciones de conciencia, entre las que se incluyen las creencias religiosas, forman un tipo de creencias o de preferencias subjetivas particulares que apela a una protección jurídica especial”¹⁸⁸.

¹⁸⁴ La medida más usuales que ejemplifican esto son las llamadas «acciones afirmativas» que rescatan la situación socioeconómica, discapacidad física o la discriminación étnica y sexual para proponer cuotas de acceso a servicios de salud y educación o en puestos de trabajo. Sin embargo también se hayan aquí las objeciones de conciencia que amparan al sujeto contra el incumplimiento de una obligación legal, aunque aún polémico, uno de los ejemplos con mayor aceptación es el de la objeción de conciencia en contra del servicio militar obligatorio apelando a una conciencia pacifista.

¹⁸⁵ Joselyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 93.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 85.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 96.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 97 (cursivas propias).

Ahora bien, si la protección a la que se apela mediante peticiones de acomodamiento lo mismo vale para las convicciones fundamentales religiosas y para las que no lo son, podemos continuar estando de acuerdo con que el Estado no puede diferenciar entre convicciones; pero por otra parte, al exigir la adecuación de una norma general, se espera que el postulante pueda dar buenas razones del porqué dicho ordenamiento es contrario u obstruye su capacidad para reconocer su identidad o moral propias. En el caso de peticiones por motivos religiosos, en términos generales el sujeto puede apelar a la libertad de conciencia y de religión para justificar la incompatibilidad entre sus convicciones y la norma, pero en términos particulares su argumentación estará motivada por su concepción sobre sus deberes religiosos. Sin embargo esta es sólo una parte del proceso, la otra parte está determinada por la postura del Estado frente al acomodamiento.

El Estado deberá resolver si admite o no que una ley se atempere atendiendo a las convicciones de los ciudadanos, reconociendo en primera instancia que dicha petición se funda en la libertad de conciencia; sin embargo, dado que no se espera que una ley en un sistema democrático atente en contra de la libertad, será necesario escuchar los argumentos particulares de los peticionarios pues solo de esta manera se podrá encontrar el diferendo entre la conciencia y la norma, sin faltar al principio de igualdad. Así pues, el no diferenciar las convicciones no significa que el Estado no deba conocerlas, sobre todo cuando a partir de ellas se pretenda enmendar ordenamientos generales.

Lo anterior replantea el ejercicio de traducción puesto que, si no puede obligarse como comportamiento deseable de los ciudadanos en un régimen democrático, para éstos procuren entenderse en lugar de sólo tolerarse; se obliga su ejercicio en cuanto entra en la esfera procedimental del Estado; la resolución (positiva o negativa) sobre acomodamientos u objeciones de conciencia se respalda en el aparato estatal mediante instancias y procedimientos formales que, en última instancia, se sustentan en un proceso político.

Así pues, el plano horizontal no escapa a la necesidad de definir el concepto de religión por más que las creencias religiosas se vean disueltas en el amparo más general de la libertad de conciencia pues, una vez que las prerrogativas de inclusión y participación social se expresan en términos del proceso político, las convicciones religiosas (como del resto de convicciones) pueden ser objeto de discusión en los procedimientos administrativos y jurídicos del Estado. Esto muestra también el espacio de interacción entre

el universalismo y el pluralismo, al que se alude en la introducción pues, si “pasamos del derecho a la filosofía política, la justificación de la norma de acomodamiento razonable nos recuerda a aquella que se encuentra en el centro del multiculturalismo”¹⁸⁹.

En el caso del plano vertical de la laicidad se ha partido del supuesto de que, debido a las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, no se cuestiona la necesidad de definir el concepto de religión, por lo que la discusión pasa a la forma de conceptualizarla, sin embargo, este entendido genera, como se ira describiendo, constantes dificultades para el Estado, a consecuencia de la falta de problematización del concepto.

El mejor ejemplo sobre es la libertad de religión que, si bien, al igual que la libertad de conciencia pudiera plantearse en términos horizontales —pues se trata en primera instancia de una libertad negativa— y no verticales, su interpretación jurídica y administrativa ha tendido a desarrollarse a partir de las capacidades organizativas de la religión, expresadas en las iglesias y comunidades religiosas, como principal motivación de las manifestaciones «genuinamente» religiosas —tomándola así en términos de una libertad positiva—. De esta manera los tratados internacionales que reconocen la libertad de religión han sorteado la problematización conceptual —como se vio arriba, inacabada y hasta inacabable en la Sociología de la religión—, evitando definir de manera directa a la religión y reconociéndola por medio de sus manifestaciones.

La propia teoría jurídica al respecto parte de que el reconocimiento de la libertad imposibilita al Estado a definir el concepto de religión. En este sentido, Iván Iban y Luis Prieto postulan distintas razones que en conjunto evitan la definición conceptual: “la religión no es un tema del ordenamiento estatal. El Estado no definirá qué sea religión, y así se elimina la más grave pervivencia del regalismo. No se trata de que la religión sea un tema privado o público; se trata, más sencilla y radicalmente, de que la religión no es un tema estatal”¹⁹⁰. En suma el reconocimiento de la libertad de religión impone tres condiciones, derivadas de cada oración de la cita anterior: el carácter secular del sistema democrático, el establecimiento de relaciones políticas (si bien asimétricas debido a la primacía política del Estado) entre entes autónomos (el Estado y las iglesias) y la

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 89.

¹⁹⁰ Iván Ibán; Luis Prieto, *op. cit.*, p. 24.

constatación de que la religión no pertenece al ámbito público o privado, sino al ámbito de la conciencia, materia en la que el Estado es incompetente.

Así pues el Estado no define qué sea religión; es más, en su protección de la libertad de religión no debe contemplar como su objeto a “las actividades «religiosas» de los ciudadanos, sino que tales actividades son valoradas por el ordenamiento como ejercicio del derecho de libertad religiosa, que sería una de las concreciones de la libertad”¹⁹¹. En opinión de Iban y Prieto, esto reconduce el interés del Estado de la religión hacia la libertad por lo que se vuelve más pertinente preguntarse ¿qué es la libertad de religión?, en lugar de ¿qué es la religión? Esto no obstante, más que trasladar el problema de la definición de religión hacia la de la libertad constituye un nuevo argumento con visos de circularidad pues, “parece obvio que la libertad religiosa se refiere al margen de libertad concedido al ejercicio de actividades religiosas”, pero ello, hace “necesario determinar en qué consiste una actividad religiosa, lo cual lleva en último extremo a determinar en qué consista una religión”¹⁹², situación que sólo puede resolverse si se problematiza el concepto de religión.

Dada la forma en que se conceptualiza la religión, a partir de la interpretación de las Cartas de derechos humanos, es fácil explicarnos por qué la libertad de religión se convierte en un tema principal a pensar en las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas. En el reconocimiento y principalmente en la instrumentación de la libertad de religión, hay una constante práctica jurídica que tiende a visualizar a la religión a partir de las iglesias y comunidades religiosas, es decir, como una actividad que se organiza institucional y doctrinalmente (tal como con preocupación lo ha declarado el Comité de Derechos Humanos de la ONU en la *Observación General No. 22*, véase apartado 2.1); y a decir más, de las iglesias y comunidades religiosas tradicionales (entiéndase por esto tanto las históricas como las mayoritarias en un país), lo que repercute en la discriminación hacia las minorías religiosas (los movimientos religiosos que no han alcanzado, y que quizá no pretendan, el mismo grado de institucionalización y dogmatismo de las iglesias tradicionales). Así pues, la libertad de religión se traduce constantemente, tanto jurídica como administrativamente, como un conjunto de derechos de las iglesias y comunidades religiosas que, se implican en las relaciones del Estado con éstas.

¹⁹¹ *Ídem*.

¹⁹² *Ibid.*, p. 25.

Lo anterior presenta dos problemas serios en los efectos administrativos de la interpretación jurídica de la religión. El primero, que se adivina en el párrafo anterior, repercute directamente en las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas pues, las organizaciones religiosas que no son reconocidas jurídicamente como tales tienen un esquema de interlocución distinto con el Estado ya que, en principio, no cuentan con el amparo de la libertad de religión y sus derechos asociados en el mismo grado que las que sí están reconocidas¹⁹³. El segundo problema es que una interpretación así de la religión imposibilita la distinción en el campo de los derechos y las libertades cuando se le entiende como una actividad individual, o mejor dicho, una actividad no institucionalizada ni dogmática (no eclesial)¹⁹⁴.

Ante el cambio en la protección estatal de la confesión hacia la libertad de religión, el dilema se sitúa en cómo proteger esta libertad cuando se sigue considerando a la confesión como el medio privilegiado para ejercerla y, más aún, cuando ahora contamos con importantes indicadores de que la experiencia religiosa de los sujetos ha dejado de estar completamente regulada por las iglesias y comunidades religiosas. En términos sociológicos esto significa pasar de una definición sustantiva de la religión (fuertemente enraizada en el derecho), a definiciones funcionales traducibles en el marco normativo, que puedan dar cuenta de los cambios en el ámbito religioso.

La relación entre modernidad y secularización ha tenido importantes consecuencias para la religión. La modernidad —respaldada por el liberalismo— tiende a dejar de ver la participación de las instituciones públicas en el proceso de formación de la identidad personal como función manifiesta, y si acaso persiste como una función latente, el proceso de dicha formación se ha privatizado¹⁹⁵. Por su parte, el proceso de secularización, como

¹⁹³ Buena parte de los eclesiasticistas suscriben definiciones sustantivas de la religión en concordancia con la interpretación tradicional de la libertad de religión. Por ejemplo, Javier Saldaña (siguiendo a Javier Hervada) identifica cuatro “elementos que suelen mencionarse como propios de una religión: un credo o ideario religioso, culto, sacerdocio y ley de Dios”, afirmando que, de “no existir estos elementos no nos encontraríamos frente a una religión sino delante de una secta, o comunidades seudorreligiosas que no pueden estar protegidas bajo el derecho de libertad religiosa” (Javier Saldaña, “Derecho Eclesiástico Mexicano” en *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa/UNAM, 2005, p. 783).

¹⁹⁴ Muchos eclesiasticistas se han pronunciado al respecto. Por ejemplo Dionisio Llamazares que considera que los derechos de los que gozan las iglesias y comunidades religiosas son instrumentales en cuanto que permiten el ejercicio de la libertad de religión del sujeto (véase apartado 2.1).

¹⁹⁵ Hay que entender esta privatización como parte de la incompetencia estatal en el ámbito de la conciencia (véase tema 2). Esto no significa que instituciones como las iglesias o la escuela desistan en sus intenciones de formar la identidad personal, es decir, participar en el proceso de formación de su conciencia.

desplazamiento de la atención individual y colectiva hacia las estructuras modernas (Luckmann, véase apartado 2.2), hizo progresivamente prescindibles las explicaciones globales elaboradas desde los modelos religiosos. Así, la sociedad moderna descartó a la religión como directriz societal puesto que, no necesitaba más de la “integración del significado de las acciones institucionales en un sistema de «relevancia» *subjetiva* [ya que] no entorpece el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas”¹⁹⁶, conclusión formalizada en torno a una libertad negativa: la libertad de conciencia.

La religión en la actualidad se expresa como una realidad compleja, en la que la participación de las iglesias y comunidades religiosas se ha modificado. La creciente desinstitucionalización, reflejada mediante formas contingentes de religiosidad que ya no responden a los criterios selectivos o normativos de las instituciones religiosas tradicionales, tiende a desplazar a las iglesias y comunidades religiosas en tanto integradoras del cosmos simbólico, por los criterios individuales de los sujetos. La desinstitucionalización amplía el margen de decisiones individuales en la conformación de las convicciones religiosas. Aunada a ésta, la desprotección jurídica de la confesión, que desmanteló el estatus monopólico de las confesiones nacionales, ha cedido el espacio para la expresión y competencia (también creciente) de las distintas propuestas religiosas. La pluralidad confesional es una constante en las sociedades actuales.

Postular la creciente relatividad y heterogeneidad de las opciones religiosas, impone nuevas formas de pensar la relevancia social de la religión. Suscribir una noción de secularización (como la de Luckmann), nos permite entender la tendencia a individualizar las creencias y convicciones religiosas, y no a clausurar la presencia pública de la religión pues, “no hay una conexión global entre la modernización de la sociedad y la creciente pérdida de relevancia que experimenta la religión, una conexión tan estrecha que pudiéramos dar por segura la desaparición de la religión”¹⁹⁷. De nuevo, lo que hay que destacar es que la religiosidad ya no pasa estrictamente por la confesionalidad, aunque esto, no es condición suficiente para afirmar que las iglesias hayan dejado de ser importantes

¹⁹⁶ Thomas Luckmann, *op. cit.*, p.107. Weber ya había formulado conclusiones similares en su estudio sobre la relación de la vida ascética del protestantismo y las bases racionalistas de la actividad humana propicias para el capitalismo, afirmando que: “El estuche ha quedado vacío de espíritu [...] el capitalismo victorioso no necesita ya de este apoyo religioso, puesto que descansa en fundamentos mecánicos” (Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, Colofón, 2007, p. 263).

¹⁹⁷ Jürgen Habermas, “Lo político: el sentido racional...”, *op. cit.*, p. 127.

instituciones sociales que, aún participan en el proceso de formación de la conciencia, aunque quizá ya no con la hegemonía que se presume tenían en el pasado.

Ambos factores, la desinstitucionalización y la pluralidad confesional son elementos imprescindibles a la hora de reconocer la religión en las decisiones de las autoridades públicas. Aunque es comprensible (a riesgo de que se piense como una contradicción a los argumentos hasta aquí dados) que el Estado se sirva de una definición sustantiva de la religión para instrumentar su libertad y derechos asociados pues, aun con sus deficiencias, permite generalizar la norma en materia religiosa. Pero las deficiencias de una concepción sustantiva de la religión deben ser tomadas en cuenta por el aparato estatal pues, como afirma Meredith Mcguire, esta concepción está pensada especialmente desde la tradición cristiana, y con ella, de su noción de iglesia, por lo que no sólo las nuevas organizaciones religiosas, incluso tradiciones como la judía y la musulmana, que se organizan en torno a comunidades religiosas, se verían afectadas por ese mismo rasero. Es por ello que la utilización de una definición sustantiva por parte del Estado debe estar mediada por la pluralidad confesional, cumpliendo con ello el principio de igualdad jurídica. No obstante, a fin de cuentas todo esto se resume en una decisión estatal pues, “tampoco puede el Estado dar el trato de grupo religioso a todo aquél que se lo reclame”¹⁹⁸.

Pero cuando las expresiones religiosas no se dan como una actividad institucionalizada, es decir, cuando son expresión de la individualización de las creencias, el Estado no debe pretender regular la libertad con mismo marco jurídico con el que establece relaciones con las organizaciones religiosas. Por ejemplo, aun cuando la opinión de un sujeto sobre algún tema coincida con la de la autoridad religiosa de su confesión, y actúe sociopolíticamente en consonancia, el Estado no puede interpretar esto como el resultado de la obediencia pues, incluso si esto es cierto, se debe tomarse como el ejercicio de la libertad. En suma, debe evitar contemplar a todas las expresiones religiosas como si fueran un asunto eclesiástico. Una concepción sustantiva de la religión aplicada a estos casos se ve rebasada por las ventajas que puede aportar una «idea personal y subjetiva» de la misma pues,

¹⁹⁸ Iván Ibán; Luis Prieto, *op. cit.*, p. 25.

“permite a los tribunales no actuar como intérpretes de los dogmas religiosos”¹⁹⁹. Es posible entonces aplicar definiciones funcionales pero, como herramientas explicativas.

Para concluir el apartado hay que señalar que una definición teórica de la religión dista de la argumentación sobre las obligaciones y facultades del Estado para regularla. Esto no significa que el Estado no utilice conceptos de religión pero, por encima de ellos están sus facultades específicas. Una definición extensiva o restrictiva de la religión no garantiza por sí misma una mejor protección de la libertad de religión si no se atiende a los propósitos con los que tal definición se habrá de aplicar. La preocupación central está en la certeza de normas y decisiones de la autoridad pública basadas en los principios del sistema democrático, pero cuya aplicación debe darse de manera casuística, sirviéndose de concepciones teóricas e interpretaciones de principios que den mayor amplitud a la libertad de sus ciudadanos, según el marco del régimen pero también, abriendo la posibilidad a la apelación que los ciudadanos puedan hacer a las determinaciones estatales. Lo anterior habrá de conseguirse mediante una estructura administrativa, jurídica y política, en la que todas las opciones o casos entren en pie de igualdad. En esto consistirá la política religiosa.

4.2 La política religiosa como una política pública

En este apartado se habrá de entender la política religiosa como una política pública: como decisiones gubernamentales sistemáticas para el cumplimiento de funciones específicas en el reconocimiento y regulación de la libertad de religión y en el esquema de relaciones Estado-Iglesia. Para tal propósito es necesaria una breve descripción de tres cuestiones básicas: en qué consiste, cómo se origina y qué aspectos delimitan a una política pública.

Luis F. Aguilar propone cinco posibles definiciones descriptivas de política pública, cuya constante radica en que se trata de acciones: (a) con la intención de resolver problemas del interés común, (b) consensadas con los sectores sociales implicados —por afectación o beneficio—, (c) que son decisiones de autoridades públicas legítimas, (d) ejecutadas por éstas mismas o en asociación con privados, (e) y que tienden a influir en el comportamiento social.

¹⁹⁹ Joselyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 109. Los autores lo expresan así: “El concepto subjetivo de religión está en sintonía con uno de los cambios más significativos de la relación con la religión y la espiritualidad de nuestra época, es decir, el fenómeno de la «individualización» o «protestantización» de la creencia” (*idem.*)

Según el autor las políticas públicas consisten en la integración de “acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el patrón de comportamiento o el modo como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos”²⁰⁰. Los aspectos decisionales en el origen de la construcción de la política, han contribuido a centrar la atención en la forma en que se concibe el problema al que se pretende dar solución pues, ello prefigura al conjunto de acciones encaminadas a resolverlo.

La definición de un problema implica la forma en que se percibe pues, una misma condición o estado de las cosas, puede problematizarse de diversas maneras. John W. Kingdon señala tres elementos constitutivos en la definición de un problema:

- Los valores. “Los valores que aplicamos desempeñan un papel sustancial en la definición de un problema. El desajuste entre la condición observada y una concepción de un estado ideal se convierte en un problema”²⁰¹. Los valores se proyectan en el debate público mediante las convicciones e ideologías que participan de la discusión.
- Las comparaciones. “Si no estamos consiguiendo lo que otros están consiguiendo, y si creemos en la igualdad, entonces esa desventaja relativa constituye un problema”²⁰². Aunque este no es un elemento que forzosamente se deba considerar, la comparación que se hace entre países impone de cierto modo unos estándares. Hay además mecanismos de comparación generalizados que son frecuentemente utilizados por instancias supranacionales (por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano).
- Las categorías. “Las personas verán un problema de manera muy distinta si se le pone dentro de una categoría en lugar de otra. Así, gran parte del debate sobre la definición del problema se centra en las categorías que se emplearán y las formas en que éstas se emplearán”²⁰³. Así, la propia definición del problema conlleva ya a su delimitación.

²⁰⁰ Luis F. Aguilar, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy Mariñez; Vidal Garza (coord.), *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, México, Porrúa, 2009, p. 14.

²⁰¹ “the values one brings to an observation play a substantial role in problem definition. A mismatch between the observed conditions and one's conception of an ideal state becomes a problem” (John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995, p. 110).

²⁰² “if one is not achieving what others are achieving, and if one believes in equality, then the relative disadvantage constitutes a problem” (John W. Kingdon, *op. cit.*, p. 111).

²⁰³ “People will see a problem quite differently if it is put into one category rather than another. Thus much of the struggle over problem definition centers on the categories that will be used and the ways they will be used” (John W. Kingdon, *op. cit.*, p. 111).

Además de lo que se ha descrito, la delimitación de una política pública, según Paul Sabatier y Christopher Weible, reside en características administrativas tales como la dimensión funcional o sustantiva y la dimensión jurisdiccional de la política²⁰⁴. En el caso de la política religiosa cuyo objetivo principal está en supervisar y promover un adecuado respeto a la libertad de religión, además de atender las relaciones Estado-Iglesia, la jurisdicción puede ser local, como sucede en la administración de ciertos aspectos de la materia religiosa en países como Argentina y España; nacional que, como se verá, es lo que pasa en México; o incluso internacional, aunque en este caso la política ya no es formalmente jurisdiccional, conserva una vocación territorial supranacional, esta es la situación del *Relator especial sobre la libertad de religión o de creencias* de la ONU (en adelante el Relator Especial), o del Departamento del Estado de Estados Unidos que, elaboran informes anuales sobre el estado de la libertad de religión en el mundo.

La delimitación de la política se complejiza pues, el desarrollo de sus asuntos también puede concernir a otras políticas públicas, es decir, en la atención de ciertos asuntos se pueden «solapar» o «anidar» distintas políticas públicas. Por ejemplo la asistencia religiosa en los hospitales, o la educación religiosa en las escuelas, involucran simultáneamente distintos ámbitos administrativos. Esta situación es de particular interés en este trabajo pues, el régimen de separación en México implica la atención institucional de áreas encargadas de la materia religiosa y la materia político-electoral.

Por supuesto, a estas cuestiones se añaden otras propias del proceso político tales como: los actores, sus intereses y sus recursos; los grupos promueven o desalientan la problematización de ciertas condiciones sociales y las alianzas entre éstos; el contexto político, el calendario electoral, o situaciones emergentes que ponen a discusión pública nuevos asuntos o re-problematizan asuntos que se creían zanjados; las opiniones vertidas en los medios de comunicación, encuestas o comentarios especializados; los marcos jurídicos vigentes; entre otros. Sin embargo, las tres cuestiones señaladas ofrecen un marco de referencia para poder estimar la política religiosa en términos de una política pública.

²⁰⁴ Véase Paul Sabatier; Christopher Weible, “The advocacy coalition framework” [en línea], en Paul Sabatier (ed.) *Theories of policy process*, Westview Press, 2007 (http://collectivememory.fsv.cuni.cz/CVKP-29-version1-priloha_2_FF.pdf).

Un excelente primer acercamiento a la política pública en materia religiosa, que llama a detenerse en sus nociones principales, se da en términos de una definición de diccionario elaborada por Silvio Ferrari: la «política eclesiástica». Para definirla el autor comienza haciendo una pequeña alusión a los debates teóricos sobre el concepto de religión, aceptando aceleradamente que, si bien no hay consenso sobre dicho concepto, al menos es posible decir que la experiencia religiosa tiene una dimensión interior y exterior, es individual y colectiva. Así pues concluye que la religión tiende a afectar “todos los aspectos de la existencia humana e incide también en aspectos de la vida asociada que se encuentran muy alejados del ámbito de los intereses puramente espirituales”²⁰⁵, influyendo en otras conductas de las personas cuando éstas participan en los más diversos ámbitos sociales como la economía o la política.

El interés en la religión, como materia de regulación pública, escapa de concepciones puramente sustantivas que pudieran ligar tal interés sólo a las garantías y restricciones de las prácticas del culto; al dejar de responder a «intereses puramente espirituales», la experiencia religiosa implica una forma de participación social cuyos elementos motivacionales se encuentran en las convicciones religiosas. Es por este motivo que, según el autor, dicha experiencia no puede ser pasada por alto por las autoridades públicas. Sin embargo, al elaborar su definición de una política en materia religiosa, Ferrari no llega a plantear una concepción funcional de la religión pues, enfatiza que la experiencia religiosa se ve expresada en su dimensión exterior y colectiva por medio de las iglesias (de ahí que su concepto sea el de política eclesiástica). Esta política es pues: “el conjunto de iniciativas y de decisiones con las que el detentador del poder político intenta dirigir en un sentido acorde con los propios fines, la actividad de los organismos y de las instituciones en los que se concreta históricamente la experiencia religiosa de los hombres”²⁰⁶.

Cabría situar la definición de Ferrari en una comprensión de la laicidad que parta de la primacía política del Estado, a partir de la cual la problematización de la materia religiosa se da, en primera instancia, en términos políticos. Al identificar a las iglesias como una realidad objetiva e histórica, habrá que suponer el devenir de la compleja relación entre política y religión como precedente, mismo que ha definido las relaciones entre el poder

²⁰⁵ Silvio Ferrari, “Política eclesiástica”, en Norberto Bobbio, et. al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2002, p. 1230.

²⁰⁶ *Ídem*.

civil y el religioso a través de la formulación y desarrollo del marco jurídico de las relaciones Estado-Iglesia; esto es lo que Rafael Palomino señala como «gestión pública del factor religioso», “es decir, el conjunto de instrumentos con los que el poder público procede en relación con las religiones y creencias. Esta gestión del factor religioso se cifra en lo que los expertos suelen denominar los ‘modelos’ [...] de relación Iglesia-Estado”²⁰⁷.

Aunque Palomino no niega las particularidades políticas en los procesos históricos de las diversas realidades nacionales que dieron pie a las actuales tipificaciones de modelos de relación Estado-Iglesia, exhorta a evitar la mitificación de los modelos (que como suele suceder con los «tipos ideales», en la práctica son mucho menos consistentes que en la teoría) para pensarlos como “simples puntos de equilibrio alcanzados por nuestros respectivos sistemas como resultado del debate, de presiones políticas y de la reforma que continuamente les acompaña”²⁰⁸.

Dicho exhorto involucra la posibilidad de que la gestión pública del factor religioso satisfaga la protección de la libertad de religión, condición que Palomino presume insatisfecha por cualquiera de los modelos en particular, aunque afirma “que la libertad religiosa se encuentra adecuadamente protegida en un ‘tramo’ virtual comprendido entre los Estados que propugnan la separación entre Estado y creencias, y los que promueven la cooperación, en lo que se denomina zona de ajuste o acomodación”²⁰⁹.

En el apartado 2.1 se presentó la diferencia entre modelos cooperativos —aquéllos que establecen acuerdos con algunas de las tradiciones religiosas— y el modelo separatista, como posiciones de regímenes que hacen posible distinguir al Estado laico (régimen de separación), de otros Estados que también contemplan el principio de laicidad (como el confesionalismo formal). Las características que les son propias, no los ponen ni en un esquema de competencia ni en uno de complementariedad a la hora de cumplir sus obligaciones en el marco de los derechos humanos, sino de formas distintas de comprender la libertad de religión en sus órdenes públicos.

²⁰⁷ Rafael Palomino, *op. cit.*, p. 86.

²⁰⁸ W. Cole Durham citado en Rafael Palomino, *op. cit.*, p. 87.

²⁰⁹ Rafael Palomino, *op. cit.*, p. 87. La gestión pública del factor religioso y los modelos de relación Estado-Iglesia parecieran ser lo mismo en la propuesta de Palomino, sin embargo, marca una cierta distancia entre ambos sujetando la utilidad jurídico-política de los modelos al interés superior de la protección de la libertad de religión; condición similar a la que describen Jocelyn Maclure y Charles Taylor en cuanto a la diferenciación entre principios morales y principios instrumentales, que da pie al régimen de laicidad que proponen estos autores (véase apartado 1.2).

Independientemente del tipo de régimen (modelo), la simple existencia de éste delinea un trato jurídico. En ello está la relevancia de la conceptualización de Ferrari. La articulación política, jurídica y administrativa de las relaciones entre los poderes civil y religioso, problematiza la política en materia religiosa de tal forma que, sin ser incompatible con el planteamiento de los derechos humanos, permite concebir la experiencia religiosa y sus implicaciones sociales como cosa aparte del reconocimiento de la libertad de religión. Si bien la lógica de los derechos humanos supone la más importante y recurrente justificación actual del trato público de la religión, históricamente la falta de aquella lógica no ha impedido que se le dé un trato jurídico. Las relaciones Estado-Iglesia sin importar qué justificación se dé la religión resulta ser un asunto público.

En el sentido de lo antedicho, Ferrari supone que la política en materia religiosa regula lo que en términos abstractos se entiende como la mediación entre una dimensión política y otra religiosa del espacio público, lo que “plantea inmediatamente el problema de los límites que separan la religión de la política, la sociedad religiosa de la sociedad civil”. Sin embargo, esas dimensiones generan múltiples fronteras de demarcación no siempre claras ni estables, propiciando un espectro intermedio de incertidumbre que problematiza la "concepción teórica y toda orientación práctica"²¹⁰ de la política en materia religiosa.

Si partimos del surgimiento del Estado moderno como referente teórico, aunque la primacía política es resumible en “la absoluta soberanía del orden del Estado que no permite que se le oponga ningún orden anterior ni superior”, dado lo cual las iglesias, siendo libres “no son del Estado ni están por encima del Estado”, y no “participan en el poder público y no lo legitiman”²¹¹, mal que le pese (según opina Émile Poulat) a la Iglesia católica aceptar esto; por otra parte las iglesias y comunidades religiosas son legítimas corporaciones sociales, con intereses, recursos y capacidad de movilización, por lo que habrá de suponer que intentarán participar políticamente (aun en un régimen de separación), tal como sucede con el resto de corporaciones sociales —es poco más que ingenuo pensar que la influencia de los grupos empresariales se da exclusivamente en el ámbito económico, o la de los sindicatos en el laboral.

²¹⁰ Silvio Ferrari, *op. cit.*, p. 1231.

²¹¹ Émile Poulat, *op. cit.*, p. 145. Se refiere así el autor a las consecuencias jurídicas del reconocimiento de las manifestaciones religiosas (incluidas las iglesias), en el Estado laico, asunto que se retomará en breve.

Las decisiones públicas que sobre materia religiosa han de tomarse, son la instrumentalización del régimen o modelo de relaciones Estado-Iglesia que se ha adoptado. Aquél espectro intermedio de incertidumbre, en el que se desarrollan constantemente las interacciones entre el Estado y las iglesias, obliga a reflexionar sobre el peso específico las ultimas, visto desde la óptica que plantean las relaciones Estado-Iglesia. Es decir, según el régimen o modelo, qué pueden hacer, cómo actúan o de qué forma participan las iglesias y comunidades religiosas en el espacio público, aunque lo que aquí interesa es únicamente cómo es llevada esta relación en el Estado laico, el régimen de separación.

En su reflexión sobre las implicaciones jurídicas del reconocimiento del hecho religioso en el Estado laico, Émile Poulat hace una diferencia entre los tipos de derecho a los que se puede hacer referencia. Si bien reconocer el culto religioso se inscribe dentro “de derechos y libertades reconocidos a cualquier ciudadano, a todo ser humano”; así mismo “reconocer el carácter de culto de una asociación de derecho privado no es más que verificar que su actividad posea efectivamente ese carácter inscrito en sus estatutos”. De esta manera la tenencia y práctica de un culto, en correspondencia con la libertad de conciencia y de religión, es un derecho público, mientras que su organización y desarrollo en torno a doctrinas e instituciones de carácter religioso constituyen un derecho privado, mediante el cual “el Estado puede concederles ventajas públicas y confiarles servicios públicos; [pero] en ningún caso [...] estas decisiones les confieren atribuciones y prerrogativas del poder público e incluso de la función pública”²¹².

Así pues, se va descubriendo la posición de las iglesias y comunidades religiosas, en el Estado laico. Pero el que tengan carácter de instituciones privadas y no de instituciones públicas (categoría reservada a la estructura estatal), no niega, como ya se decía, la formación de sus intereses en el espacio público. Poulat afirma que la(s) Iglesia(s), para desarrollarse en libertad, tienen “no solo el santuario de la vida privada y del fuero interno sino también todo el campo de la vida en sociedad según la idea que ella[s] se hace[n] de su misión en el mundo y en particular el enorme terreno del interés público”²¹³. La cuestión ahora es saber si dichos intereses pueden politizarse.

²¹² *Ibid.*, p. 146.

²¹³ *Ibid.*, pp. 146-147.

La opinión de muchos teóricos y promotores de la laicidad es que las instituciones religiosas no pueden ser aparatos políticos; los mismos mecanismos de diferenciación del régimen de separación, implicarían una postura negativa a la participación política de las iglesias y comunidades religiosas. Sin embargo, existen buenas razones para que la participación política inspirada en convicciones religiosas se dé como una forma más de participación en el sistema democrático, asumiéndola como el ejercicio conjunto de la libertad de religión y las libertades políticas (véase tema 3).

Apegándonos a lo anterior, lo primero que podría pensarse es que hay una contradicción (o bien una simulación) pues, si por una parte el Estado laico hace privado el carácter institucional de las iglesias y les niega el derecho a la participación política, pero por otra, el sistema democrático admite la posibilidad de que en debate público se encuentren posiciones religiosas, a fin de cuentas, los intereses sociales de las organizaciones religiosas pueden trasladarse a la discusión política por medio de sus creyentes. La relación entre el régimen de separación y las libertades puede estancarse en esta contradicción si no asumimos con realismo político que toda formulación de intereses públicos supone ya, al menos en grado de probable, su politización.

La cuestión social en torno a la que se formula una política en materia religiosa, a partir del concepto de política eclesiástica de Silvio Ferrari, se centra en las relaciones entre Estado y las instituciones religiosas, advirtiendo que es el Estado quien determina la estructura de dichas relaciones. Los argumentos de Émile Poulat sobre las características de las instituciones religiosas en el Estado laico indican, en parte, la forma en que el Estado espera que éstas conduzcan en la sociedad. Aunque este enfoque de la cuestión social sean de por sí una justificación realista del trato de la religión como un asunto público, el marco jurídico internacional sobre los derechos humanos impone una regulación no menos realista que le da a la política en materia religiosa “una inmediata y directa incidencia en el tema de las libertades individuales y colectivas”²¹⁴, desde la manera en que se conciben tales libertades, a la forma en que se protegen y limitan.

La problematización de la política religiosa se complejiza pues, está a la vez comprometida con la estructura de relaciones Estado-Iglesia y con la protección de la libertad de religión, situaciones que no son enteramente asimilables pero tampoco

²¹⁴ Silvio Ferrari, *op. cit.* p. 1231

completamente excluyentes. Las dificultades de ello radican en establecer cuándo es que las acciones de un sujeto o un conjunto de ellos (constituidos o no en iglesia o comunidad religiosa) deben regularse mediante el derecho público (derivado de la libertad de religión) o por el privado (las relaciones que como instituciones establecen con el conjunto de la sociedad y el Estado). La determinación jurídica de las acciones, en un contexto en que las fronteras entre religión y política no son siempre claras ni estables, constata la presencia de posiciones de valor, incluidas en cierta medida en la adscripción de un régimen, como lo es el régimen de separación, y de los principios del sistema democrático.

4.2.1 La política religiosa: cuestiones instrumentales en la relaciones Estado-Iglesia

Desde la óptica de un concepto sustantivo de religión (que es la interpretación jurídica habitualmente usada por los Estados suscriptores de los tratados internacionales) se desprenden obligaciones estatales en torno a la libertad de religión que, en su concreción, usualmente involucran a las iglesias y comunidades religiosas. Garantizar una libertad, además de suscribirla en Convenciones internacionales o en la Constitución —labor nada sencilla de por sí pues, plantea el debate entre distintas posiciones de valor y la diversidad de formas de entender un mismo concepto—, involucra el establecimiento de condiciones materiales que permitan el desarrollo de esa libertad. Para ello es necesario saber qué materia conforma la libertad de religión en lo que se refiere a las acciones estatales.

En principio podría decirse que la libertad de religión es la que asiste a todo individuo a adoptar o no las creencias y prácticas religiosas que moralmente considere adecuadas. Su ejercicio depende de una serie de derechos asociados que devienen de otras libertades. En los sistemas democráticos esta libertad se contempla (en su protección y limitación) en sistemas normativos de carácter internacional, regional y nacional.

Tomando en cuenta los sistemas normativos internacional²¹⁵ y regional²¹⁶, el Cuadro 2 sintetiza el Núcleo de derechos de la libertad de religión (en adelante, el Núcleo). El Núcleo

²¹⁵ Los tratados internacionales contemplados son *Declaración Universal de Derechos Humanos* (art. 18), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (art. 18), la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, la *Convención sobre los derechos del niño* (art. 14), y la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones* (a la que me referiré constantemente por ser en la que se detalla mejor el contenido de la libertad de religión).

comprende cinco bloques de derechos asociados, agrupando en cada uno libertades afines con el propósito de señalar algunas condiciones materiales (las más frecuentes) necesarias para el ejercicio de la libertad de religión. Su condición de necesidad permite que estas condiciones sean propuestas como obligaciones estatales y habrán de incluirse en la política religiosa —se describirán algunas de las fórmulas alcanzadas en materia de obligaciones estatales en torno a la libertad de religión, mediante la apreciación de los ordenamientos jurídicos internacionales y dando algunos ejemplos de lo que acontece en ciertos países.

Antes de señalar las obligaciones estatales surgen dudas razonables sobre lo dicho en el párrafos anteriores pues, los derechos a los que se les atribuye un carácter religioso en el Núcleo ya se encuentran protegidos por libertades distintas a la libertad de religión. Al parecer, las libertades del primero y el segundo bloque, en conjunto, cubren todas las necesidades relativas al ejercicio de la libertad de religión, razón por la cual se ha propuesto que esta libertad puede ejercerse incluso sin su reconocimiento, en la medida en que libertades como las de conciencia, de asociación y de expresión estén bien protegidas²¹⁷.

Cuadro 2.
Núcleo de los derechos de la libertad de religión

Fuente: Elaboración propia a partir del sistema normativo internacional y el regional. Agradezco a la Dra. Gloria Ramírez su instrucción en la metodología para proponer este Núcleo

BLOQUES	1º	Derecho a la autodeterminación	Libertad de conciencia Libertad de convicciones Libertad de pensamiento Libertad de creencias
	2º	Derecho a la manifestación pública de la religión	Libertad de expresión Libertad de imprenta Libertad de reunión Libertad de asociación
	3º	Derecho a la profesión religiosa	Libertad de obediencia Libertad de culto Libertad de práctica
	4º	Derecho a la formación religiosa	Libertad de educación Libertad de enseñanza
	5º	Derecho a la organización religiosa	Libertad de gobierno Libertad de financiamiento

²¹⁶ En la normativa regional sólo se consideró el Sistema Interamericano, en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (art. 3) y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (art. 12).

²¹⁷ Tal es el caso de Ronald Dworkin que propone eliminar la referencia metafísica del concepto de libertad de religión (véase Ronald Dworkin, “Religion Without God” [en línea], *The New York Review of Books*, 4 de abril de 2013, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/apr/04/religion-without-god/>). Esto, desde la interpretación de buena parte del Derecho eclesiástico supone eliminar lo característico de las convicciones religiosas que se basan en la figura de Dios y en la trascendencia (véase Javier Saldaña, “Derecho Eclesiástico Mexicano... *op. cit.*”, pp. 779-784).

Bajo esta línea de argumentación, el Estado tendría muy pocas o ninguna obligación específica en materia religiosa. Esta argumentación es además particularmente sugerente en el Estado laico pues se liga con facilidad a una postura laicista que, “salva en gran medida la libertad religiosa en su dimensión estrictamente individual —rebautizándola como libertad de conciencia— al tiempo que reduce la dimensión comunitaria de las religiones y de las creencias, lo que quieran ellas o no, al derecho común asociativo”²¹⁸.

Más que volver a la discusión entre una laicidad hostil hacia lo religioso (laicismo) y la nueva laicidad abierta (véase apartado 2.1), lo anterior genera una duda genuina ¿debería tener la libertad de religión un trato jurídico-administrativo especial en el Estado laico?, o bien, ¿deberían tener las organizaciones religiosas un marco jurídico de protección distinto al de cualquier otra asociación civil en un régimen de separación? Como ya se advertía arriba, sin dejar de comprender a las iglesias como instituciones de derecho privado, también es posible entenderlas como conjuntos de ciudadanos que ejercen derechos públicos de manera organizada.

Apreciar esta dualidad contribuye a dar razones de carácter instrumental que permitan esclarecer el espacio que media entre política y religión, y que produce diferencias en los derechos que amparan las acciones de los sujetos, así como en las garantías de condiciones materiales a sus libertades y limitaciones que impone el Estado. El reto está en lograr la regulación de esa dualidad mediante la misma perspectiva, el orden público que, además de garantizar el respeto a las libertades en un ambiente de paz, constituye el entramado institucional y normativo del régimen de separación.

El ejercicio de las libertades supone la existencia de medios, espacios, personal y actividades concretas. Los sujetos difícilmente podrían ejercer sus libertades si esas condiciones materiales no se dan o se encuentran obstruidas. Cobra relevancia en este aspecto el contenido positivo de la libertad, la promoción y la cooperación. Desde luego, no se trata de que el Estado promueva las convicciones religiosas de sus ciudadanos, sino de que promueva la existencia de las condiciones mediante las que aquéllos puedan ejercer su libertad de religión sin cortapisas. En el Estado laico la cooperación debe contemplarse privilegiadamente en su forma unilateral (véase apartado 2.1), es decir, la prestación de recursos públicos de manera generalizada, sin distinguir u otorgar derechos de manera

²¹⁸ Rafael Palomino, *op. cit.*, p. 93.

particular a las confesiones religiosas (lo que sería una forma de cooperación pacticia)²¹⁹. En las siguientes páginas se habrá de ir puntualizando las formas en que el Estado laico promueve o coopera con el ejercicio de la libertad de religión.

Derecho a la manifestación pública de la religión. La necesidad de cubrir condiciones materiales para el efectivo ejercicio de la libertad es especialmente visible a partir del segundo bloque. No obstante, las libertades que comprende el derecho a la manifestación pública de la religión, como ya se advertía en los párrafos precedentes, tienden a verse reiteradas en las libertades comprendidas en el tercero, cuarto y quinto bloques. Cabría hacer sólo un par de puntualizaciones sobre las condiciones que vienen exigidas en las libertades del segundo bloque.

Las libertades de expresión y de imprenta entrañan la condición de publicidad, es decir, la presencia y transmisión de contenidos religiosos en el espacio público. La *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones* (DEIDRC), hace mención (artículo 6° inciso d) de la libertad *de escribir, publicar y difundir publicaciones*, en lo que es una clara alusión a la transmisión de contenidos religiosos en medios impresos pero que puede razonablemente extrapolarse a los medios de comunicación no impresos. Los informes del Relator Especial, han venido señalando desde hace más de un década la importancia de que

[...] las minorías, incluidas las religiosas o de creencias, tengan acceso a oportunidades equitativas para exponer sus experiencias, intereses y perspectivas en la esfera pública a través de la existencia de medios de comunicación comunitarios, así como de la participación efectiva en los medios de comunicación que ofrecen servicios para un público más general (como los nuevos medios de comunicación digitales y en línea).²²⁰

Ello no sólo con el objetivo de resguardar el ejercicio a la libertad de religión, por vía de la manifestación pública de las creencias, también con el de eliminar los prejuicios y la discriminación a la que con frecuencia se ven sometidas las minorías religiosas.

²¹⁹ Es importante tomar la cooperación unilateral con realismo pues, por motivos cuantitativos la cooperación estatal será más estrecha con confesiones mayoritarias en el ámbito nacional o local, o bien, por motivos cualitativos el Estado podría cooperar de forma especial con algunas confesiones (como puede ser el caso de los acomodamientos a la norma que se veían en el apartado anterior). La importancia de ello depende de que la cooperación se establezca debido a condiciones objetivas, figurando como derechos accesibles a todos y no solo a algunos en virtud de un pacto entre el Estado y una determinada confesión religiosa.

²²⁰ Pfo. 53 del Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias (Heiner Bielefeldt), doc. A/HRC/22/51, presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 26 de diciembre de 2013.

El ejercicio de las libertades de reunión y de asociación es indispensable para comprender la dimensión pública y colectiva de la libertad de religión pues, implican la participación de sujetos motivados por compartir, en conjunto y quizá al resto de la sociedad, sus convicciones religiosas. Estas libertades requieren por parte del Estado de condiciones de protección y certeza jurídica, siempre que los propósitos de las reuniones y asociaciones con carácter religioso no atenten contra la salud o integridad físicas de los ciudadanos, o vayan en contra del orden público. Las garantías de publicidad, de protección y certeza jurídica de las manifestaciones religiosas son una constante en el resto de derechos asociados a la libertad de religión.

Derecho a la profesión religiosa. Las garantías materiales del ejercicio de las libertades de culto y práctica religiosa (el tercer bloque) figuran como unas de las principales obligaciones estatales en torno a la libertad de religión. Confluyen en esta libertad condiciones materiales que tienen que ver con la presencia de ministros de culto (autoridades religiosas) en el espacio público, así como los lugares dedicados al culto. El caso ejemplar de esta confluencia son los ritos religiosos presididos por los ministros de culto que se celebran, en principio, en templos dedicados a tal fin.

El lugar, como condición material para las prácticas religiosas de un culto, obliga al Estado a permitir la tenencia o garantizar el usufructo de bienes inmuebles dedicados al culto. Las medidas que el Estado puede adoptar al respecto van desde los derechos de propiedad de las instituciones religiosas, a la utilización de espacios públicos para el desarrollo del culto, ya sea mediante la otorgación de derechos de uso exclusivo²²¹ o la creación y mantenimiento de dichos espacios por parte del Estado²²².

Sin menoscabo de lo anterior, el Estado debe contemplar la «movilidad» del culto pues, no siempre queda circunscripto a espacios determinados. En cuanto al lugar destinado

²²¹ Esto sucede en Francia y México que nacionalizaron los bienes eclesiásticos (incluidos los templos de culto) pero, han permitido su uso para fines religiosos, en la gran mayoría de los casos, a las mismas instituciones a las que les fueron retirados en propiedad.

²²² Principalmente en los hospitales públicos, aunque también en instituciones educativas, penitenciarias, militares o centros de transporte (como los aeropuertos), es común la existencia de capillas con o sin la presencia de ministros de culto. En los espacios de este tipo que se mantienen con recursos públicos ha habido algunos esfuerzos, en virtud del principio de igualdad y para evitar la discriminación, para construir oratorios interreligiosos, caracterizados por la ausencia de cualquier símbolo perteneciente a una confesión o tradición religiosa en particular. Véase Jerónimo Granados (2014, septiembre) Oratorios interreligiosos en el espacio público, Ponencia presentada en el Congreso Internacional “La libertad religiosa en el siglo XXI, Religión, Estado y Sociedad” Córdoba, Argentina (disponible en línea: www.calir.org.ar).

al culto, en la lista anterior deben incluirse los actos de culto que se realicen en lugares públicos distintos a los templos cuando, por ejemplo, el aforo de éstos se vea rebasado por los asistentes. La contemplación de la movilidad tiene una expresión más notable en los ministros de culto a partir de la asistencia espiritual, es decir, el acompañamiento de un ministro de culto para atender las necesidades religiosas de creyentes que, estando en espacios públicos, no cuentan con la posibilidad de asistir a un templo de culto. Esto se configura como un derecho exigible al Estado mediante la figura de asistencia religiosa²²³.

Derecho a la formación religiosa. Las libertades de enseñanza y de educación religiosa (cuarto bloque), defienden la posibilidad de impartir y recibir contenidos doctrinales tendientes a integrar la identidad religiosa de los individuos. En tanto que el contenido de dicha formación es doctrinal, depende completamente en su transmisión de las iglesias y comunidades religiosas, mientras que su recepción habrá de ser valorada por cada sujeto. En este proceso la función estatal debe retraerse al mínimo, evitando obstruirlo o desmotivarlo, es decir, orientarse mediante el contenido negativo de la libertad. No obstante, el contenido positivo de la libertad conduce a la obligación del Estado a promover y cooperar con el ejercicio del derecho a la formación religiosa.

A excepción de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, el derecho a la formación religiosa se recoge en el resto de los tratados que comprende el Núcleo, detallándose en el artículo 14 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y en el 5° de la DEIDRC que, coinciden en que los niños tienen derecho a la libertad de conciencia y de religión y que corresponde a los padres o tutores legales decidir sobre la formación moral de sus hijos o pupilos, ello atendiendo por supuesto a los límites de la libertad.

Habida cuenta del marco jurídico y arguyendo razones adicionales, como la obligación estatal de garantizar la educación a los ciudadanos (al menos en el nivel básico) y —aunque la formación religiosa, como todo proceso de formación, no se limita a una etapa de la

²²³ La doctrina jurídica ha planteado la distinción entre asistencia espiritual y religiosa. La primera “se establece entre la confesión religiosa respectiva y los miembros que pertenecen a ella, en virtud de la cual éstos tienen derecho a recibir tal asistencia y la confesión tienen la obligación de prestarla”. La asistencia religiosa se configura como una obligación estatal pues, “son todos aquellos instrumentos que el Estado asume para hacer efectivo el goce del derecho de libertad religiosa de aquellas personas que se encuentran en régimen de sujeción, bien sea en los centros penitenciarios, estaciones migratorias, hospitales públicos, centros pertenecientes a la fuerzas armadas, etcétera” (Carolina Viveros, “La asistencia religiosa en el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público” en Javier Saldaña (coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Segob/UNAM, 2005, p. 179).

vida— la certeza de que “las actitudes son en gran parte influenciadas durante el periodo de educación escolar primaria y secundaria”²²⁴; se genera la exigencia más comúnmente extendida del contenido positivo de la libertad en el tema educativo: la posibilidad de impartir educación religiosa en las escuelas públicas. El Comité de Derechos Humanos de la ONU avala esta posibilidad pero, no considera que en la escuela pública dicha educación deba orientarse por el carácter doctrinal de una sola confesión religiosa²²⁵.

En el régimen de separación, la posibilidad de impartir educación religiosa en la escuela pública se presenta casi como anatema. Como nunca es admisible un simple no por respuesta, es conveniente revisar tal exigencia en el Estado laico a partir de condiciones históricas (y sus argumentos ideológicos) y el respeto a los derechos humanos.

Históricamente la constitución del Estado laico se ligó a la constitución de la escuela laica, ajena a las doctrinas religiosas. La escuela también fue un ámbito en donde se marcó la separación entre el Estado y la Iglesia católica. La creciente participación del Estado en la escuela para garantizar la universalidad educativa desde el siglo XIX, consolidó la rectoría estatal en esta materia (por lo menos en lo que a educación básica se refiere), lo que complementariamente significó eliminar el monopolio educativo de la Iglesia.

Desde una comprensión de la laicidad que parte de la racionalidad como principio organizador de la política pero que continúa dando cuenta de su carácter histórico, la educación laica es un elemento de importancia sustantiva para el Estado laico. En opinión de Henri Pena-Ruiz, la "laicidad no se reduce a la simple secularización de funciones civiles que tenían antaño las autoridades religiosas. No es simple separación o simple neutralidad confesional. Semejantes características, puramente negativas, son sólo consecuencias de las exigencias positivas que le dan sentido"²²⁶. En la perspectiva del autor

²²⁴ Numeral 8 del documento final de la *Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar* reunida en Madrid en 2001 (disponible en línea: http://www.jstor.org/stable/23765780?seq=1#page_scan_tab_contents).

²²⁵ Así lo declara el Comité: “[...] el párrafo 4 del artículo 18 [del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] permite que en la escuela pública se imparta enseñanza de materias tales como la historia general de las religiones y la ética siempre que ello se haga de manera neutral y objetiva. La libertad de los padres o de los tutores legales de garantizar que los hijos reciban una educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones proclamada en el párrafo 4 del artículo 18 está relacionada con la garantía de la libertad de enseñar una religión o creencias que se recoge en el párrafo 1 del mismo artículo 18” (numeral 6 de la Observación general No. 22 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*)

²²⁶ Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 28. Sobre la autonomía se regresará cuando se trate el primer bloque del Núcleo en el siguiente apartado.

(véase apartado 2.2) las exigencias positivas de la laicidad se relacionan con la construcción de una unidad cívica en el ámbito público. Para el autor este objetivo supone además la protección y la liberación de la conciencia, de manera que, construir “la autonomía racional de la persona mediante la instrucción [...] es asegurarle la capacidad de liberarse de las tutelas y de los grupos de presión. La laicidad se asocia con la escuela, institución orgánica de la república y no simple servicio”²²⁷. Bajo el argumento de la conciencia libre se fundó la idea de una educación laica como el principal apoyo en contra del clericalismo²²⁸.

El reconocimiento de los derechos humanos ha marcado grandes diferencias, el anticlericalismo, aun como hecho histórico, no puede seguir siendo el fundamento de la educación laica, así como ha dejado de serlo para el régimen de separación. La educación en el Estado laico está, como en cualquier sistema democrático, estrechamente ligada a la formación de la ciudadanía en los principios y objetivos que se persiguen en el régimen. El respeto a la libertad de religión debe estar incluido en el proyecto educativo, de manera armónica con la propia concepción de la libertad que en este régimen se tiene.

Las recomendaciones de instancias internacionales ofrecen una valiosa guía respecto al derecho a la formación religiosa. La *Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar* (la Conferencia de Madrid) resolvió que la educación debe servir como instrumento de la tolerancia y del respeto a la libertad de religión o convicciones para evitar la violencia por motivos religiosos; objetivos que comprometen al Estado, a las escuelas y demás organizaciones competentes, a las organizaciones religiosas y a los padres y tutores. Las recomendaciones que hace la Conferencia de Madrid se centran en fomentar los principios de no discriminación y tolerancia en la formación tanto de los profesores como de los alumnos, y promoviendo actividades escolares y extraescolares en que tengan por objeto el fortalecimiento de una educación inspirada en el respeto de los derechos humanos. Sin embargo en ninguna de sus recomendaciones instruye a los Estados en donde no existan asignaturas de religión a incluirlas en sus planes de estudio²²⁹.

²²⁷ *Ídem*.

²²⁸ En México, en 1934, el expresidente Plutarco Elías Calles, dio un discurso en Jalisco, que a la postre se conocería como «el Grito de Guadalajara». Calles llamó a “ganar para la revolución las conciencias de los niños, impulsando la educación socialista y sexual” (Nora Pérez-Rayón, “El anticlericalismo en México. Una visión desde la sociología histórica”, *Revista Sociológica*, año 19, núm. 55, México, UAM, mayo-agosto de 2004, p.124).

²²⁹ Véase documento final de la *Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar* reunida en Madrid en 2001 (disponible en: http://www.jstor.org/stable/23765780?seq=1#page_scan_tab_contents).

A la luz de los derechos humanos ya no es posible oponer la educación religiosa a la laica en el régimen de separación. Tampoco es posible negar las condiciones históricas pero por sí solas no son el fundamento adecuado para una instrucción que, basada en el respeto a los derechos humanos, informe sobre la diversidad de las opciones morales y filosóficas, y aliente a la convivencia cívica pacífica. La exigencia del derecho a la formación religiosa en el Estado laico viene dada por promover que en los planes de estudio se incluya el respeto y protección de la libertad de religión, y no necesariamente de la instrucción de la doctrina de una confesión religiosa en especial.

A reserva de analizar posteriormente los argumentos en el caso mexicano sobre este debate, una primera consideración en contra de la educación religiosa en la escuela pública sería que, dado el objetivo de la educación basada en el respeto a los derechos humanos, no podría impartirse la doctrina de una sola confesión o aplicarse algún criterio poblacional/representativo según el cual se impartieran los contenidos doctrinales de la confesión mayoritaria de la comunidad estudiantil²³⁰. La formación religiosa no está ni puede estar vetada en el Estado laico pero, bajo las consideraciones hechas, no es imprescindible que se dé en la escuela pública y laica.

En la Pedagogía se distinguen dos tipos de educación en la sociedad: la educación no formal, conducida por la colectividad a través de elementos culturales presentes y reproducidos por las diferentes estructuras del entramado social (la familia tiene aquí un lugar privilegiado); y la educación formal, realizada o dirigida por el Estado a través de la escuela. El Estado laico no puede prohibir las iniciativas de educación no formal de las confesiones religiosas (en los templos de culto o los domicilios particulares), ni que los particulares establezcan escuelas que, asumiendo también el respeto por los derechos humanos, incluyan la educación religiosa.

Lo anterior no significa la ausencia de cooperación estatal con el derecho a la formación religiosa. Los Estados laicos han encontrado distintas fórmulas para cumplir con esta obligación. En Francia, por ejemplo, la semana escolar de la escuela pública permite que una de sus jornadas se emplee para la instrucción religiosa (si así se desea, fuera de la

²³⁰ La exigencia de una educación laica se da también en los Estados no laicos donde sus sistemas escolares cuentan con la modalidad de escuelas concertadas (financiadas por el gobierno y administradas por los particulares) con participación de las confesiones religiosas pues, en algunas comunidades es la única opción educativa, a pesar de que no toda la comunidad estudiantil forme parte de la confesión religiosa que la administra (así sucede en casos como el de España y Perú).

escuela), o bien, tanto en ese país como en México, las escuelas particulares, que pueden ofrecer instrucción religiosa, son beneficiarias de exenciones o apoyos fiscales²³¹.

Derecho a la organización religiosa. La acción estatal en el quinto bloque, del derecho a la autonomía de las organizaciones religiosas, implica no intervención en los asuntos internos de las iglesias, comunidades religiosas o cualquier otro tipo de organización religiosa. Ello indica que dichas organizaciones pueden tener regímenes internos completos (que contemplen normas, sanciones, autoridades, jerarquías, etc.), así como los medios de financiamiento necesarios para sostenerse.

Sobre la financiación del culto, la DEIDRC señala (artículo 6º, inciso f) la libertad *de solicitar y recibir contribuciones voluntarias financieras y de otro tipo de particulares e instituciones*, es decir, donativos o contribuciones de particulares hacia las organizaciones religiosas. La cooperación estatal en este rubro implica la decisión de financiar o no las actividades del culto. Países sin un régimen de separación pueden financiar de manera directa a las organizaciones religiosas, como sucede en España. Sin embargo, los Estados laicos, como México y Francia, rechazan esta posibilidad, aunque comprenden regímenes fiscales especiales para las iglesias y comunidades religiosas que, contemplan la exención de impuestos en virtud de que no se trata de organizaciones con fines de lucro (como pasa con otras organizaciones civiles); lo que se traduce como una cooperación financiera indirecta a las organizaciones religiosas. Existe además, una modalidad de cooperación financiera que no entra en conflicto con el régimen de separación, la prestación del sistema tributario para la recaudación de las contribuciones de los particulares a sus respectivas iglesias o comunidades religiosas, como pasa en Alemania.

La cuestión de la organización interna es un mucho más compleja pues, si bien el Estado no debe interferir en las reglas que se adopten al interior de las instituciones religiosas, éstas no dejan de ser corporaciones sujetas a la jurisdicción estatal. Con el reconocimiento de su personalidad jurídica adquieren derechos y obligaciones, ya sea que se les tome como instituciones privadas sujetas al Derecho común, como sucede en Francia,

²³¹ En México el Presidente Felipe Calderón decretó exenciones fiscales sobre el pago de colegiaturas en instituciones educativas particulares. Dado que las organizaciones religiosas, en especial las católicas, son un actor relevante en el sector educativo particular, esto puede entenderse como un acto de cooperación económica indirecta al derecho de formación religiosa (véase: Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5178131&fecha=15/02/2011).

o que se les trate con un ordenamiento especial, situación que se da en México. La complejidad no está determinada solamente por la otorgación de derechos y la exigencia de obligaciones (lo que se revisará en caso mexicano en los siguientes apartados), de la misma importancia es la manera en que el Estado reconoce la estructura institucional.

En el apartado anterior propuse que la utilización de un concepto sustantivo de religión en la administración pública era aceptable en la medida en que permitía al Estado generalizar sus normas en materia religiosa siempre que se contemplara la pluralidad confesional. El reconocimiento de la estructura institucional de las confesiones religiosas avizora dificultades debido a las diferencias estructurales entre las iglesias y comunidades religiosas, pero también, por la diversidad organizativa de las diversas iglesias y de las diversas comunidades religiosas.

Las tradiciones religiosas cristianas se han venido organizando como iglesias, coincidiendo en la tenencia de estructuras jerárquicas verticales de decisión, ya sea que la autoridad resida en un individuo (como es el caso de las iglesias católica, luterana y metodista) o en un cuerpo colegiado (como sucede con las iglesias congregacional y bautista), pero difieren en los distintos grados de centralización y concentración de la autoridad. La sede mundial de la máxima autoridad religiosa de una iglesia puede encontrarse en el propio país (situación evidente en los países con religiones nacionales pero, también pasa con algunas ramas del protestantismo en Estados Unidos y con la Iglesia de la Luz del Mundo en México) o no (cuyo mejor ejemplo es la Iglesia católica), aun así, en cada país se encuentran autoridades religiosas que pueden ser de carácter nacional (como pasa con la Iglesia presbiteriana) o local. Esta última situación es muy clara en la Iglesia católica pues, su estructura institucional en cada país comprende tantas máximas autoridades religiosas como territorios diocesanos existan (cada uno constituye una Iglesia particular), es decir, diócesis y arquidiócesis con sus respectivos obispos y arzobispos, cuya posición jerárquica (de cada uno) está sólo por debajo del Papa pero, tienen entre ellos el mismo rango canónico, por lo que ni la primacía de alguno de los territorios diocesanos, ni las Conferencias Episcopales nacionales (el colegio de los obispos y arzobispos de un país) suponen una dirigencia nacional sobre el conjunto de Iglesias particulares del país²³².

²³² Las Conferencias Episcopales generan lineamientos y posiciones generales sobre políticas pastorales o situaciones sociales en el país pero, no sustituyen las decisiones de los obispos.

Si el apurado esbozo anterior de las estructuras eclesiales es de por sí complejo, a ello se suman las formas de organización religiosa distintas de las iglesias. En las comunidades religiosas existe un alto grado de independencia, lo que deviene en una menor concentración jerárquica y descentralización de la autoridad religiosa, más allá de unidades territoriales más o menos extensas (como las tradiciones judaica, islámica y el budismo). Una variante más son las organizaciones religiosas que no alcanzan el grado de institucionalización que tienen las iglesias y comunidades religiosas, aun cuando se autodenominen como alguna de las dos, con estructuras de organización mucho más autónomas y eclécticas (se hayan aquí algunos de los «nuevos movimientos religiosos»)²³³.

Más que constatar la diversidad de las estructuras institucionales de las confesiones, se advierten las dificultades de otorgar un reconocimiento y trato jurídico igualitario a todas las confesiones religiosas. Esto no sólo implica llegar a fórmulas de reconocimiento capaces de asimilar la diversidad pues, no se busca que el Estado de cuenta en su regulación de cada una de las formas de estructuras institucionales, sino también, pensando en las relaciones Estado-Iglesia, establecer una correcta y eficaz interlocución.

El reconocimiento jurídico de una confesión no puede estar determinado por el contenido doctrinal de la misma (siempre que dicho contenido sea susceptible de otorgarle protección y certeza jurídicas, es decir, que no atente en contra de la integridad de los sujetos). Pero la valoración de ese contenido, en función de las jerarquías que internamente establezca, sí resulta relevante para la administración pública pues, en la práctica, se refiere a las facultades y obligaciones de cada sujeto en la estructura, a la distribución y manejo de recursos humanos y materiales, al establecimiento de relaciones con el exterior; en suma, al conjunto de decisiones internas que pueden derivar en situaciones sociales.

La constatación jurídica de estas condiciones es algo que sucede con cualquier otra institución privada pues, su autonomía interna no escapa a la jurisdicción estatal, siendo sus acciones (por las posibles implicaciones sociales que puedan tener) materia que faculta al Estado para regularlas en pro de la protección derechos tanto al interior como al exterior de la organización y del mantenimiento del orden público. Esto se traduce en el establecimiento de responsabilidades jurídicas a las organizaciones religiosas.

²³³ Las referencias a la organización interna de iglesias y comunidades religiosas fueron extraídas de Renée de la Torre; Cristina Gutiérrez (coord.), *Atlas de la diversidad religioso en México*, México, El Colegio de Jalisco, 2007.

Un lamentable ejemplo actual de las responsabilidades tiene que ver con los escándalos de abuso sexual protagonizados ministros de la Iglesia católica. Si bien estos delitos han sido cometidos por individuos y no se trata de una conducta eclesial sistemática; además de dañar la imagen pública de una institución con un alto compromiso social, no deja de ser cierto que la principal crítica a la Iglesia, el encubrimiento de los abusos por la llamada «cura geográfica», ha sido posible debido a la existencia de una estructura institucional esto es, un conjunto de decisiones jerárquicas y la capacidad para movilizar recursos económicos y humanos²³⁴. Así pues, la autonomía organizacional no exime a las iglesias y comunidades religiosas de responsabilidades regulables por la administración pública.

Volviendo al argumento inicial, el interés de la administración pública en el reconocimiento estatal de las iglesias y comunidades religiosas, así como de sus estructuras institucionales, no debe estar puesto en su contenido doctrinal, sino en su operatividad organizativa²³⁵. Cabe señalar que el objetivo del reconocimiento de la estructura institucional no es meramente persecutorio pues, como se decía arriba, también va en ello el interés de establecer relaciones claras entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas que sean benéficas para el conjunto social, razón por la que no sólo el Estado debe cooperar con las organizaciones religiosas, también éstas deben comprometerse a encontrar los medios que permitan la interlocución con el Estado²³⁶.

²³⁴ Sobre el caso Marcial Maciel y los Legionarios de Cristo Fernando González afirma que: “hay toda una estructura eclesiástica de silenciamiento [...] el obispo que fue secretario del episcopado mexicano, monseñor Alvarado, en el 2002 [...] en la televisión mexicana, alrededor del 18 de abril del 2002, dice: ‘Hasta ahora los casos se han manejado de esta siguiente manera: primero, se guarda silencio para proteger a las víctimas. [...] Segundo, se protege a los fieles del escándalo. Tercero, se protege la estructura de la iglesia y cuarto, eventualmente se protege al acusado’. Estas cuatro razones, dice, más que se enviaba a los pederastas a otras partes, parroquias o a otros países, se llamaba [...] cura geográfica” (entrevista en Radio Media Naranja disponible en: <http://radiomedianaranja.com/marcial-maciel-el-diablo-vendiendo-cruces/>). También da cuenta de documentos internos del Vaticano donde se informa sobre la conducta de Maciel pero, que diversos personajes de la Curia lo protegieron y decidieron dispensar las investigaciones en su contra (véase, Fernando González, “Anexo 3. José Barba-Martín: «opacidad, medios y poder: Marcial Maciel»” en *La Iglesia del silencio. De mártires a pederastas*, Tusquets, México, 2009, pp. 291-308).

²³⁵ A diferencia del Estado mexicano que, por razones que se habrán exponer en los siguientes apartados, no reconoce jurídicamente las jerarquías al interior de las organizaciones religiosas, en Francia, hablando de la Iglesia católica, el Estado reconoce la “autoridad del obispo diocesano en tres circunstancias jurídicas: como presidente de derecho de la asociación de culto diocesana; como autoridad legítima de la cual dependen los curas de las iglesias asignadas al culto católico y los capellanes católicos de los establecimientos públicos; como condición previa, necesaria a cualquier reconocimiento legal, de una congregación de una congregación de su alcance territorial” (Émile Poulat, *op. cit.*, p. 148).

²³⁶ En países con un modelo pacticio (como en España), las diversas iglesias evangélicas, o las comunidades musulmanas, se ven motivadas a organizarse en una institución común (obviando la dispersión de su

Hasta el momento se han expuesto cuatro de los cinco bloques que comprende el Núcleo de derechos a la libertad de religión. He decidido dejar el primer bloque, del derecho a la autodeterminación, al final porque supone un tema más extenso que no tienen que ver solamente con las garantías que permitan el desarrollo de las condiciones materiales de las expresiones religiosas, también involucra el debate público que replantea constantemente los límites entre política y religión. Como se verá en el siguiente apartado la autodeterminación tiene unas implicaciones públicas y políticas que el Estado laico debe examinar al momento de proponer los límites formales entre la política y la religión.

4.2.2 La política religiosa y la participación política de los ciudadanos creyentes

Queda claro que en torno al derecho a la autodeterminación, las obligaciones estatales pasan privilegiadamente por el contenido negativo de la libertad, la inmunidad o no coacción y la no concurrencia hacen al Estado incompetente en materia de conciencia. Aunque el ejercicio de las libertades de conciencia, convicciones y creencias lleva en última instancia a decisiones individuales, es necesario contemplarlo como una actividad colectiva y social pues, es en la comunidad y en la sociedad dónde se crean, adoptan, reafirman, descalifican o proyectan las posiciones de valor de cada uno. Además de la vocación privada que tienen las convicciones para integrar la comprensión moral de cada sujeto, también se desprende de ellas una vocación pública que implica una visión del mundo, así como la de un modelo de sociedad. El reconocimiento de estas convicciones, cuando son de carácter religioso, no significa «hacer en la tierra el reino de los cielos», sino la posibilidad de respetar, con una base dialógica y por tanto democrática, el valor que los ciudadanos asignan a su integridad moral y a su comprensión del mundo.

Aun así, el contenido negativo de la libertad no significa la pasividad del Estado frente a las convicciones pues, siendo el garante de la convivencia cívica y pacífica, tiene que adoptar una legislación que proteja los principios de igualdad y de libertad. Esto lo obliga a instrumentar mecanismos administrativos que permitan el ejercicio de libertades, especialmente a través de medidas para resolver conflictos fundados en las convicciones.

autonomía) para poder establecer comunicaciones eficaces con el Gobierno pues, de ello derivan una serie de condiciones jurídicas a las que no podrían acceder sin esa organización. En México estas organizaciones de iglesias o comunidades religiosas independientes también se dan, pero jurídicamente no tienen ninguna repercusión en la administración de la materia religiosa.

De estos mecanismos, una parte fundamental son las medidas en contra de la discriminación que, además de sancionar ese tipo de actos, deben contemplar un aspecto preventivo y proactivo, mediante planes o programas que busquen la internalización de valores, por ejemplo, en el sistema educativo, como se veía arriba. El Estado debe tratar de motivar en sus ciudadanos la adopción de convicciones que generen una convivencia cívica y pacífica en la que se respete la libertad de todos. Pese a ello, no le corresponde eliminar las convicciones que pudieran apartarse de tal propósito pues, la protección de la libertad no debe servir para constreñir la propia libertad, así lo apunta Norberto Bobbio:

Puede valer la pena poner en riesgo la libertad haciendo beneficiario de ella también a su enemigo, si la única posible alternativa es restringirla hasta sofocarla o por lo menos no permitirle dar todos sus frutos. Mejor una libertad siempre en peligro pero expansiva que una libertad protegida pero incapaz de desarrollarse. Sólo una libertad en peligro es capaz de renovarse. Una libertad incapaz de renovarse se transforma tarde o temprano en una nueva esclavitud.²³⁷

La cita anterior no es una apología de la discriminación o de la violencia sino de la libertad. Como ya se decía en otro apartado, proteger la libertad sin coartarla hace de la función estatal un asunto sumamente complicado. Aun con un acuerdo, presumiblemente abarcador, en torno a los principios de igualdad y de libertad, su acomodo jurídico no es ni sencillo ni natural. No sólo comporta la defensa e intención estatal de permear estos principios en la sociedad, también involucra las formas en que se conciben y la manera en que pretendan proyectarse. Ello nos pone en la discusión amplia y profunda que apenas se esbozó en la introducción, entre el universalismo moral y el pluralismo de valores.

Esta discusión, como ya se ha dicho, rebasa los objetivos de la tesis pero, el señalarla es un buen punto de partida para desarrollar el trasfondo político de los derechos asociados a la libertad de religión, ante un sistema democrático secularizado (el universalismo) y la presencia política de convicciones religiosas (el pluralismo). En el tema 3 se revisó el posible acomodo de la participación sociopolítica fundada en convicciones religiosas en el sistema democrático, ahora es necesario abordar los límites que a dicha participación impone el régimen de separación.

Sin pretender desarrollar una descripción de la conducta, se puede decir que los sujetos hacen valer su libertad de conciencia actuando de acuerdo a lo que consideran correcto,

²³⁷ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos...*, op. cit., p. 254.

justo, útil o conveniente; sosteniendo tales juicios, en la experiencia, la oportunidad de acción y la reflexión. Ello sucede en el ámbito de la autonomía individual que protege el derecho a la autodeterminación del sujeto. Esta autonomía implica la creación o adopción de normas de conducta que son a) presumiblemente válidas para los sujetos que decidan apropiárselas; b) posiblemente correctas si se pueden justificar a la luz al marco jurídico estatal; y c) probablemente universalizables si además de considerar la libertad de conciencia como una actividad individual, también comprendemos que es colectiva, y que su inicial vocación privada puede ser ulteriormente pública.

La relación de lo anterior con el tema que se está planteando es clara si pensamos que las organizaciones religiosas, y las creencias religiosas en general, tienen un amplio potencial de intervención en todo el proceso descrito²³⁸. Dada la autonomía individual, los sujetos pueden reconocer las doctrinas y autoridades religiosas como elementos más o menos importantes en su comprensión moral, en la determinación autónoma de sus normas de conducta y en su visión del mundo y el tipo de sociedad en la que desean vivir.

Tampoco se había tratado, hasta el momento, una de las libertades del tercer bloque del Núcleo, la libertad de obediencia. Esta libertad no aparece como tal en ninguna de las cartas sobre derechos humanos con las que se elaboró el Núcleo, sin embargo tanto la DUDH al final del su artículo 18, como en el primero de la DEIDRC, asocian la noción de observancia a la libertad de religión. La apreciación de esta noción se ha centrado en los aspectos rituales de la religión pero, también incluye otros aspectos de la vida social, tal como lo hace notar el Comité de Derechos Humanos de la ONU:

El concepto de culto se extiende a los actos rituales y ceremoniales con los que se manifiestan directamente las creencias, así como a las diversas prácticas que son parte integrante de tales actos, comprendidos la construcción de lugares de culto, el empleo de fórmulas y objetos rituales, la exhibición de símbolos y la *observancia* de las fiestas religiosas y los días de asueto. La *observancia* y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no sólo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la *observancia* de normas dietéticas, el uso de prendas de vestir o tocados distintivos, la participación en ritos asociados con determinadas etapas de la vida, y el empleo de un lenguaje especial que habitualmente sólo hablan los miembros del grupo.²³⁹

²³⁸ Esto incluso asumiendo el proceso de secularización pues, con las salvedades que se puedan hacer, la religión sigue siendo un medio para interpretar y participar en la realidad.

²³⁹ Numeral 4 de la *Observación General No. 22* del Comité de Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.* (cursivas propias).

El propósito de llamarle a esta observancia, libertad de obediencia, se afina en la politización de la autonomía individual. Pretender que la observancia de preceptos religiosos se liga únicamente a la forma en que las personas viven su religiosidad, estrecha la visión del carácter público y genuinamente político de las convicciones pues, no se trata solo de respetar las fiestas o vestimentas religiosas, se refiere también a la modificación o contemplación de ello en calendarios oficiales, o a las justificadas razones que puedan existir para mantener el espacio público neutral a los signos religiosos. Estas cuestiones, que pudieran remitirnos a casos de discriminación e intolerancia religiosas, se formulan también como cuestiones políticas, exigencias en el debate público.

La noción de libertad de obediencia puede ser paradójica, sin embargo, la relación entre los dos conceptos no es en absoluto extraña. La idea esencial del liberalismo es la “de la libertad individual sometida a la ley”²⁴⁰. La limitación de las libertades conlleva al sujeto, en sus términos más absolutos, a obedecer un marco jurídico con la capacidad de establecer un orden que respete las libertades de todos; en términos jurídicos esto se plantea como «principio de obediencia» u «obediencia debida». Por supuesto la libertad de obediencia no se refiere a ello, sino a asumir como vinculantes órdenes distintos a aquél marco jurídico.

La distinción no significa necesariamente oposición, pero en la medida en que el juicio del sujeto contemple como injusto, incorrecto o inútil un orden a partir de su convicción en un segundo orden, puede optar por desacatar e incluso intentar transformar al primero. La libertad de obediencia es así, una clara muestra de la autonomía individual.

Pensar la libertad de obediencia, con implicaciones políticas y como un derecho de la profesión religiosa parece entrar en conflicto con la protección de la libertad de conciencia en el Estado laico, por lo menos así se ha planteado. Sin sostener una postura reduccionista que relegue la religión al ámbito de lo privado, Émile Poulat señala cómo las circunstancias históricas obligaron a hacer valer la libertad de conciencia frente a una concepción religiosa del mundo, oponiendo dos principios que no eran necesariamente opuestos: “El principio de catolicidad —sobre el modelo de *cujus regio ejus religio* [refiriéndose a la Paz de Westfalia que puso fin a las guerras de religión en la Europa del siglo XVII]— era exclusivo; había que ser católico para tener derecho ciudadano en el Reino de Francia. El principio de laicidad era englobante: reconoce a todo hombre libertad pública de conciencia

²⁴⁰ Friedrich A. Hayek, *op. cit.*, p. 25.

y de convicción”²⁴¹, asumiendo el autor, después de comentar el proceso de separación entre Estado e Iglesia en Francia a partir de la Revolución, que en ese sentido “la «separación» ha sido liberadora [...] y pacificadora”²⁴².

La protección de la conciencia como una obligación estatal también ha conducido, en contextos históricos y asuntos definidos, a la eliminación de aspectos que se piensan nocivos o que se oponen a la libertad de los sujetos. Por ejemplo, el Constituyente de 1916-1917 en México, prohibió los votos religiosos y con ello al clero regular de clausura de la Iglesia católica, asumiendo que el *Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre*²⁴³.

En posturas que apuestan al reduccionismo, como la de Henri Pena-Ruiz, la relación entre conciencia y Estado laico es «activa», llevando a la laicidad a la militancia. Así señala este autor el objetivo de la laicidad:

Se trata de promover de manera activa, a la vez, lo que distancia al poder público de los diversos grupos de presión y lo que emancipa la razón potencial de los hombres de todas las conceptualizaciones o trabas de las que puede ser objeto. Entonces, es simultáneamente como la laicidad eleva el poder público a su universalidad primera y a los ciudadanos a la autonomía racional.²⁴⁴

En el tema 3, se planeaba ya el problema político de la obediencia religiosa. A propósito de la cita anterior, otro reduccionista, Paolo Flores, hacía alusión al quiebre del diálogo público cuando en éste se presentan argumentos que los sujetos simplemente se niegan a revalorar a la luz de una discusión abierta y racional, posturas intransigentes como las que surgen de lo que el autor califica como el ominoso argumento-Dios («Dios lo quiere»). Aunque lo anterior pudiera suceder (y de hecho pasa), se debe tomar en cuenta que cualquier ideología puede cerrarse al diálogo bajo sus propios argumentos pero, es el sistema democrático lo que las insta a la apertura²⁴⁵.

²⁴¹ Émile Poulat, *op. cit.*, p. 135.

²⁴² Émile Poulat, *op. cit.*, p. 141.

²⁴³ Redacción original del artículo 5° de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (su modificación en 1992 dejó de contemplar la prohibición tanto de los votos como de las órdenes religiosas de clausura).

²⁴⁴ Henri Pena-Ruiz, *op. cit.*, p. 30.

²⁴⁵ La intransigencia no es exclusiva de las convicciones religiosas, toda ideología puede, si se dan las condiciones, impulsar el pensamiento único hasta llegar a regímenes monistas, luego, el quiebre del diálogo responde a la intransigencia de cualquier convicción. Aun así los participantes del debate público en

Aun así la obediencia religiosa representa un problema incluso para quienes están abiertos a la participación de las convicciones religiosas en la política; es el caso de Habermas, que califica como una postura opuesta a la «cultura política liberal» que las autoridades religiosas pretendan conseguir sus fines políticos a través de los ciudadanos, ejerciendo su influencia moral en tanto que se les asume como autoridades.

Es comprensible la dificultad de reconocer la obediencia religiosa en el sistema democrático, si a ella se le atribuyen implicaciones políticas pues, se refiere a autoridades y normas distintas en su formulación y legitimación a las que forman parte de la comunidad política democrática. La crítica más evidente reside en sospechar la coacción de la conciencia pero, si tenemos en cuenta que la libertad de obediencia no legitima a las autoridades y normas religiosas, sino la decisión del sujeto a aceptarlas como vinculantes, resulta, por lo menos sospechoso, oponer la libertad de conciencia a sí misma. Empero, una construcción afortunada o no del argumento, no niega la preocupación en que se basa. La política en materia religiosa es el mejor instrumento para dar respuestas —quizá no siempre satisfactorias pero sí perfectibles— a esa preocupación. Para tal propósito hay que recordar la problematización de la política eclesiástica que propone Silvio Ferrari:

El tema central de la p. eclesiástica es pues el de las relaciones ente la sociedad civil y la sociedad religiosa. Sin embargo, estas dos sociedades (cada una de las cuales cuenta con sus propias instituciones, sistemas de valores y de normas) presentan la peculiaridad de estar constituidas “por los mismos individuos, por los mismos hombres en su unidad inalterable” (Jemolo): la distinción entre ciudadano y fiel, entre *homo politicus* y *homo religiosus* divide la mayor parte de las veces a la misma persona.²⁴⁶

Aun cuando esta distinción no puede traducirse directamente al lenguaje jurídico pues, las convicciones personales que motivan la acción sociopolítica no habrían de significar una distinción especial (Taylor), conviene reevaluar la posición del ciudadano creyente. Éste no es un sujeto que reúne las características de poseer ciudadanía (*homo politicus*) y tener religión (*homo religiosus*), cada una de las cuales se contempla en el marco jurídico con sus respectivos derechos, sino apreciarlo en su unidad, como aquél que ejerce sus derechos políticos como ciudadano motivado por sus creencias religiosas. Ello hace

democracia se ven compelidos, en virtud de distintos motivos (ya sea por el interés de verse triunfantes, de defender o reivindicar sus posiciones o incluso por una sincera confianza en el sistema) a asumir las reglas, formales e informales, de dicho debate, adecuándose a la forma de racionalidad política (situación que, en el caso de las convicciones religiosas, ha probado la doctrina política demócrata-cristiana).

²⁴⁶ Silvio Ferrari, *op. cit.*, p. 1231.

necesario pensar cómo es que el Estado laico puede regular (y hasta qué punto) la participación política de los ciudadanos creyentes, sin desproteger su libertad de conciencia y de religión con lo que implican pero, eso sí, sin que esto represente una distinción jurídica (ni de privilegio ni de perjuicio) en el ámbito de la política.

Existen un par de formas en las que se puede determinar cuándo es que un sujeto o un grupo actúan sociopolíticamente en obediencia a sus doctrinas o autoridades religiosas. En primer lugar, que los sujetos se autoidentifiquen como portadores de una creencia religiosa, sin embargo, también se puede dar el caso de que la autoidentificación sea falsa como convicción, es decir, que persiguiendo algún objetivo social, económico o político los sujetos hagan ostentación de creencias religiosas particulares (sea que las posean o no). En segundo lugar están aquéllos sujetos que sin autoidentificarse como portadores de creencias religiosas, se presume que su participación política está guiada por éstas.

En todo caso, se trata de la asociación entre la libertad de religión con las libertades en las que se articula la participación política. En términos instrumentales, no sería práctico destinar recursos estatales (*a priori*) para discernir entre estas actitudes o el grado de implicación de las convicciones religiosas en la participación política de los ciudadanos creyentes. Más productivo es que el Estado asimile con normalidad la libertad de obediencia —en este caso fincada en unas convicciones religiosas—, al tiempo que aplique el «principio de caridad». Este principio de la Lógica parte de suponer la racionalidad y la sinceridad en las posturas de los sujetos. Aun cuando tal supuesto falle en determinadas circunstancias, su aprovechamiento está en la posibilidad de trascenderlas, haciendo de su aplicación garantía de la libertad²⁴⁷. El supuesto no hace sino reafirmar la autonomía de los sujetos al adoptar las doctrinas y autoridades religiosas como elementos clave en el desarrollo de su conducta, reconociendo la libertad de obediencia como consecuencia de la libertad de conciencia y de religión.

²⁴⁷ Habermas expone detalladamente este procedimiento al escrutar «suposiciones idealizantes» sobre las relaciones entre sujetos en un proceso comunicativo (véase en Jürgen Habermas, *Acción comunicativa...*, *op. cit.*, pp. 33-42). A parte de lo anterior, un ejemplo muy claro es la «presunción de inocencia» que, no anula las causas probables de infracción o delito pero, trasciende la culpabilidad o inocencia del sujeto pretendiendo garantizar con ello un juicio justo. Así, aunque se haya presumido la inocencia de alguien que en juicio resulte culpable, la perspectiva no debe ser la de evidenciar el error, sino la guía del principio de justicia.

Pero lo anterior no significa que la observancia de preceptos religiosos sea ilimitable; la libertad de obediencia a las doctrinas o autoridades religiosas no sustituye la obediencia debida al marco jurídico estatal. Iván Iban y Luis Prieto formulan dos preguntas al respecto:

[...] ¿es toda actividad realizada por un individuo como consecuencia de sus creencias religiosas un ejercicio del derecho de libertad religiosa?; si la respuesta fuese afirmativa nos encontraríamos con que desde los sacrificios humanos, hasta la objeción al pago de impuestos, serían ejercicios del derecho de libertad religiosas; [...] ¿es toda actividad realizada por una confesión religiosa un ejercicio de la libertad religiosa?; de responderse afirmativamente, llegaríamos a la conclusión de que, por ejemplo, una compraventa realizada por un creyente sería materia de Derecho eclesiástico [y se podría agregar de la política religiosa].²⁴⁸

Los autores consideran estas cuestiones parte de los límites de la libertad de religión (el orden público y la seguridad e integridad física de los sujetos). Sin embargo, también pueden tratarse como una situación en la que las acciones de los sujetos responden a un ejercicio conjunto de libertades, es decir, que puedan justificar sus acciones por medio de sus convicciones religiosas, aunque el ámbito de competencia de dichas acciones no pase por el Derecho eclesiástico con los autores señalan o por la política religiosa.

El marco jurídico estatal debe ser capaz de evaluar el razonamiento que conduce al sujeto a apelar a su libertad de religión incluso en ámbitos distintos a aquél donde tradicionalmente se coloca el ejercicio de los derechos asociados a dicha libertad. Los límites a este derecho, incluso los que se impongan pensando en el orden público del régimen de separación, exigen su justificación y congruencia en torno a los principios de libertad y de igualdad del sistema democrático.

En este caso, la política religiosa no se sujeta a las relaciones Estado-Iglesia, a la dimensión *política* vertical de la laicidad. El ejercicio conjunto de libertades pone a la política religiosa en la dimensión horizontal de la laicidad, que se refiere al ámbito de participación de los ciudadanos creyentes en la sociedad, por cuanto esto comporta la interacción entre ciudadanos con distintas convicciones fundamentales (incluidas las religiosas), y de donde se desprenden los procesos de carácter político que construyen las normas, e instituciones en los sistemas democráticos. Sobre dichos procesos políticos habría que marcar una diferencia, entre aquéllos que tienen por objeto crear leyes y los que buscan atemperarlas con base en las convicciones fundamentales. Los últimos nos ponen en el plano de las objeciones de conciencia y de las peticiones de acomodamientos razonables.

²⁴⁸ Iván Iban; Luis Prieto, *op. cit.*, p. 25.

La objeción de conciencia, aun sin estar reconocida como un derecho asociado a la libertad de conciencia y de religión en los tratados internacionales, ha sido asumida como una materia en la agenda de la libertad de religión. El Comité de Derechos Humanos de la ONU deriva la objeción de conciencia de la libertad de conciencia y de religión para el caso específico del servicio militar, “en la medida en que la obligación de utilizar la fuerza mortífera puede entrar en grave conflicto con la libertad de conciencia y el derecho a manifestar y expresar creencias religiosas u otras creencias”²⁴⁹.

Tanto la objeción como el acomodamiento se tratan, en última instancia, de incumplir la ley, mas es la forma en que se plantea lo relevante. No es negar la obediencia debida al Estado, sino apelar motivos razonables del incumplimiento con base en las convicciones fundamentales, sin que ello signifique tampoco la derogación de la ley objetada. En términos llanos, desde una comprensión moral particular, “la objeción se produce «porque» la ley es injusta y no «para que» deje de serlo”²⁵⁰.

Amén del debate sobre la naturaleza jurídica de la objeción de conciencia²⁵¹, hay que resaltar la posibilidad de que ésta se produzca por motivos religiosos, a partir de “la determinación de que algunos comportamientos, de por sí antijurídicos, no sean objeto de sanción porque el sujeto ha realizado una íntima elección entre dos obediencias: la obediencia a la norma legal y la obediencia a la ley moral, tal como se la representa su conciencia”²⁵². Como muchos juristas han afirmado, la objeción o el acomodamiento procederá caso por caso y a partir de la «sensibilidad del juez» a las razones dadas en cada uno, pudiéndose construir jurisprudencia en torno a casos con un objeto similar.

De entre los problemas que existen para admitir la objeción o el acomodamiento, uno es particularmente relevante por su carácter instrumental; Maclure y Taylor señalan como el «problema de la proliferación», es decir, la posibilidad de debilitar el marco general de la ley. Ante la dificultad que los autores encuentran para trazar objetivamente “una línea de demarcación entre los compromisos fundamentales y las preferencias personales, es decir, todas esas cosas que deseamos para nosotros mismos, pero que no están íntimamente

²⁴⁹ Pfo. 11 de la Observación General No. 22 del Comité de los Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*

²⁵⁰ Iván Ibán; Luis Prieto, *op. cit.*, p. 160.

²⁵¹ Para una revisión de argumentos en contra y a favor de la objeción de conciencia véase María J. Ciáurriz, “Objeción de conciencia y estado democrático”, *Derecho fundamental de libertad religiosa*, México, III, 1994, pp. 81-90.

²⁵² María J. Ciáurriz, *op. cit.*, p. 76.

ligadas a nuestra integridad moral”²⁵³, proponen unos supuestos para limitar, que no eliminar en ningún caso supuesto, el acomodamiento u objeción. Esto es cuando: “a) coartara significativamente la realización de los fines de la institución correspondiente [como educar u ofrecer servicios públicos]; b) ocasionara costes excesivos o dificultades graves de funcionamiento; c) atentara contra los derechos y las libertades de los demás”²⁵⁴.

Pero además de los anteriores, cabría sumar un supuesto de limitación de acuerdo al orden público. Pauline Capdevielle señala como además del objeto y las razones para objetar, el tipo de régimen impacta en la posibilidad de aceptar objeciones o acomodamientos a la ley. En este sentido la autora dice que un modelo liberal, basado en el individualismo, será más proclive a escuchar los razonamientos del objetor por encima del formalismo y la generalidad de la ley; mientras que un modelo republicano, esencialmente comunitario, hará valer la voluntad general como justificación de los límites que se imponen a la libertad²⁵⁵. Aunque los modelos no sean fieles retratos en la práctica, la constatación de un régimen conlleva a plantear los límites a la participación política de las convicciones religiosas, sea en procesos políticos que, como la objeción y el acomodamiento, no tienen la intención de cambiar la ley, o en formas de participación que sí lo pretenden, como se irá describiendo a continuación.

Cómo ya se ha planteado en un par de ocasiones, no es el interés de este trabajo constatar cuál es el mejor régimen de protección a la libertad de religión, si el separatismo o el cooperativismo, ambos regímenes son compatibles con el sistema democrático pues suscriben los principios de libertad e igualdad. La diferencia de la política religiosa entre uno y otro radica en dos aspectos: la interpretación que hacen de la libertad de religión y las medidas jurídicas que adoptan para conservar el régimen.

En el tema 2 se revisaron los elementos básicos a partir de los que el Estado laico interpreta la libertad de religión. Ahora, si un Estado laico es suscriptor de los tratados internacionales sobre derechos humanos, está obligado a no obstruir las condiciones materiales que permitan el libre ejercicio de la libertad de religión (contenido negativo), y a cooperar cuando sea necesario con el ejercicio de esta libertad, ya sea que lo haga en

²⁵³ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 118.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 128.

²⁵⁵ Véase Pauline Capdevielle, *Laicidad y libertad de conciencia*, México, IJ, 2013, pp. 15-25.

colaboración con los interesados o de la manera que le es más propia a este tipo de régimen, unilateralmente (contenido positivo). Esto último intentando evitar distinciones entre los diferentes credos religiosos.

Las medidas jurídicas que se adoptan en cada Estado laico son diversas. En Francia por ejemplo, estas medidas están ligadas a la construcción de un espacio público secularizado, en donde los símbolos religiosos no den pie a distinciones sociales. Ahí el proyecto de una educación laica enfocada en la formación de la ciudadanía se ha convertido en el eje fundamental de la protección del régimen. En México (el caso de interés) estas medidas se han centrado en controles políticos sobre el hecho religioso, relacionados con la política en materia electoral. Como se irá viendo, estos controles se pueden derivar de los mecanismos de diferenciación del régimen de separación (véase apartado 1.2),

En *¿Cómo podemos medir la laicidad?* Roberto Blancarte presenta un avance de la investigación que lidera sobre los componentes de un Estado o políticas públicas laicas, advirtiendo que esos componentes dependen “en muchas ocasiones de la perspectiva local o de la experiencia nacional en esta materia”²⁵⁶ pero, ello no impide generar una concepción global de la laicidad a fin de poder comparar distintas realidades pues, el “elemento crucial es [...] la autonomía del Estado ante cualquier doctrina religiosa o filosófica particular”²⁵⁷.

La construcción del modelo para medir la laicidad de Blancarte²⁵⁸, se basa en indicadores a partir de tres áreas de interés, las esferas legal, social y cultural. El artículo contempla únicamente la esfera legal, que a su vez se divide en tres grupos de indicadores: uno hace referencia al carácter del Estado (numeral 1), otro a las relaciones entre religión/Iglesia y Estado (numeral 2) y el último a la protección de derechos humanos (numeral 3). Parte de estos indicadores (sobre temas que no se hayan expuesto), se compararán con los mecanismos de diferenciación y sus controles políticos. Para seguir la discusión véase el Cuadro 3.

²⁵⁶ Roberto Blancarte, “¿Cómo podemos medir la laicidad?”, *Estudios sociológicos*, México, Colmex, volumen. 30, número. 88, enero-abril 2012, p. 233.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 237. Es importante no perder de vista las diferencias conceptuales pues, el autor se refiere aquí al principio de laicidad, razón por la que contempla los procesos de laicización en países como Inglaterra y Noruega, donde no existe una separación formal entre Estado e iglesias. El concepto de principio de laicidad, como se expresó desde el tema 1, conserva una distancia respecto a lo que en este texto se ha venido entendiendo como Estado laico, a partir del régimen de separación.

²⁵⁸ Este modelo surge de un proyecto en el que colaboran otros investigadores (véase la lista de colaboradores en nota al pie 7 de Roberto Blancarte, “¿Cómo podemos medir..., *op. cit.*, p. 238).

Cuadro 3. Modelo para medir la laicidad de Blancarte

Indicadores de laicidad					
Dimensión Normatividad Jurídica					
Rubro	Carácter del Estado (fundamentación), 20%	Relaciones Estados-religiones, 40%		Garantías de los derechos fundamentales, 40%	
Indicador	1.1 Tipo de invocación al origen del Estado-25% a) Dios/otra figura religiosa, 0 b) Dios/soberanía popular, 1 c) Ninguna, 2 d) Soberanía popular, 4	2.1 Existencia de Concordato/acuerdo internacional-10% a) Sí, 0 b) No, 4	2.6 Existencia de tribunales exclusivos que impiden el ejercicio de la legislación nacional-10% a) Sí, 0 b) No, 4	3.1 Reconocimiento de libertad de conciencia y/o de creencia y de culto-20% a) No, 0 b) Sí, 4	3.5 Ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW-10% a) No, 0 b) Sí, 4
	1.2 Definición del Estado en materia religiosa-50% a) Religión oficial/Estado ateo, 0 b) Religión privilegiada o nacional, 1 c) Referencia al principio de separación, 3 d) Laica, 4	2.2 Existencia de acuerdos generales con alguna institución religiosa-10% a) Sí, 0 b) No, 4	2.7 Existencia de ceremonias religiosas en actos oficiales (Te-deum)-10% a) Previsto legalmente, 0 b) No previsto legalmente, 2 c) Prohibido legalmente, 4	3.2 Participación de agentes religiosos en hospitales públicos, cárceles y Fuerzas Armadas -10% a) Presencia oficial de agentes religiosos/prohibición de asistencia religiosa, 0 b) Presencia religiosa no institucionalizada a petición individual, 4	3.6 Contemplación de la autonomía reproductiva-10% a) No, 0 b) Sí, 4
	1.3 Referencia a elementos religiosos entre los símbolos de la patria-25% a) Sí, 0 b) No, 4	2.3 Financiamiento para fines religiosos-20% a) Contribución directa del Estado, 0 b) Exenciones fiscales a las instituciones religiosas, 1 c) Aportes fiscales vía decisión individual, 2 d) Sin financiamiento, 4	2.8 Existencia de registros civiles en materia de nacimiento, matrimonio y muerte (autonomía administrativa del Estado)-10% a) No, 0 b) Reconocimiento de civil de registros religiosos, 1 c) Sí, 4	3.3 Discriminación por creencias en acceso a cargos públicos-10% a) Sí, 0 b) No, 4	3.7 Establecimiento de educación laica-10% a) No, 0 b) Sí, 4
	2.4 Tipo de personería/personalidad jurídica-10% a) Pública, 0 b) Sin personería, 1 c) Privada, 4	2.9 Intromisión del Estado en asuntos internos de las instituciones religiosas (participación en el nombramiento de obispos, otros) -10% a) Sí, 0 b) No, 4	3.4 Reconocimiento de la diversidad como valor-10% a) No, 0 b) Sí, 4	3.8 Objeción de conciencia en servicios públicos-10% a) En ningún caso, 0 b) Sí, en cualquier caso, 1 c) Solo cuando se respetan los derechos a terceros, 4	
	2.5 Tipos de registro-10% a) Obligatorio diferenciado, 0 b) Optativo diferenciado, 1 c) Obligatorio igualitario, 2 d) Optativo igualitario, 3 e) Sin registro, 4			3.9 Penalización de la homosexualidad-10% a) Sí, 0 b) No, 4	

Fuente: Extracto del "Cuadro 1" en Roberto Blancarte, *op. cit.*, pp. 240-245

El mecanismo de diferenciación ontológica que aquí se ha propuesto tiene un parangón con la fundamentación del carácter del Estado que señala Blancarte: la fuente de legitimación del poder civil en el Estado laico no puede responder a una «invocación de carácter religioso». Como se ve en el Cuadro 3, Blancarte fundamenta la legitimidad del Estado laico en la soberanía popular (indicador 1.1)²⁵⁹. El carácter fundante de la legitimidad del Estado es determinante para plantear el resto de las condiciones político-jurídicas del régimen.

Una de estas condiciones implica la interpretación de la libertad. Al adoptar una determinada fuente de legitimidad, se asume indisociablemente una posición frente a la libertad, resumible en dos opciones: que el sujeto pueda elegir la confesión o el conjunto de creencias que le sirvan como guía moral o ética, o que deba sujetarse a una confesión o conjunto de creencias impuestas por el Estado. La opción por la libertad supone la no concurrencia del Estado en este ámbito de la conciencia.

Cuando se explicó la diferenciación ontológica del régimen de separación se dijo que ésta no se opone a las diversas creencias religiosas, las reconoce como una opción personal y las protege como un aspecto de la libertad de los sujetos. Aquí se puede hacer otro símil con el modelo de laicidad de Blancarte, en el que la religión de Estado y el Estado ateo serían las opciones que más se alejan del respeto por la libertad de los sujetos —lo que es comprensible en tanto que hacen de una sola confesión un asunto de Estado, o bien, hacen del Estado una institución en contra de la religión— y la definición del Estado como laico que, en materia religiosa, reconocería la libertad de los sujetos para adoptar sus propias convicciones y que no hubiera distinción entre los ciudadanos por ello.

Ahora bien, lo anterior solo se refiere a una libertad negativa. El principio de laicidad (integrado los principios democráticos) no se satisface con el reconocimiento de libertades simplemente negativas, sino que contiene también el derecho de inclusión del individuo en la sociedad y la comunidad política sin importar sus convicciones fundamentales. Es el contenido positivo de la libertad lo que le da su cariz político. Pero, si bien la libertad por la que pugna el principio de laicidad exige del Estado un trato positivo, lo quiere decir que los

²⁵⁹ Otros regímenes que no son Estados laicos pero que sí asumen el principio de laicidad, han encontrado la manera para reconocer en la soberanía popular la fuente original de la legitimidad del Estado, aunque también se hagan invocaciones de carácter religioso (piénsese por ejemplo en las introducciones de la Declaración de Independencia y la Constitución de Estados Unidos).

ciudadanos puedan participar sociopolíticamente a partir de sus convicciones fundamentales (como se ha venido insistiendo, sean religiosas o no), estos ciudadanos deben ser conscientes de que su participación sociopolítica se da en un orden público determinado, el régimen de separación.

Aunque el carácter del Estado (su fundamentación) es determinante para plantear las condiciones político-jurídicas, al ponerlo en relación con la libertad en su contenido positivo se desprende toda la problematización sobre las medidas jurídicas tendientes a conservar el tipo de régimen. En el Estado laico esta problematización deriva en la relación entre política y religión, en las fronteras entre una y otra y hacen posible hablar de un régimen de separación. Estas fronteras pueden expresarse en términos de exhortaciones y reglas formales (los controles políticos sobre el hecho religioso).

En el caso de las exhortaciones se encuentra, por ejemplo, el proponer que las autoridades civiles eviten expresarse en términos religiosos o porten (de manera ostentosa) símbolos de este carácter, con el objetivo de garantizar la neutralidad estatal ante el hecho religioso. Esto solo puede ser propuesto como un exhorto y no como una medida jurídica porque de serlo, limitaría los derechos de los ciudadanos que fungen como autoridades.

Jocelyn Maclure y Charles Taylor dan una buena razón para que esta exhortación no pase al plano jurídico. Los autores se oponen a la limitación de derechos para garantizar la neutralidad estatal, debido a que ésta podría ser sólo aparente si se basa en prohibir las manifestaciones externas de las convicciones religiosas, pudiendo dar pie a una simulación que no logre asegurar que las acciones de los funcionarios sean efectivamente neutrales. Así pues, proponen “evaluar la neutralidad de los actos realizados por los funcionarios del Estado sin limitar de forma sistemática su libertad de conciencia y religiosa”²⁶⁰, analizando caso por caso.

Pero incluso esta propuesta no satisface por completo la garantía de neutralidad. La presencia irrevocable (aunque siempre regulable) de la libertad, entraña riesgos e incertidumbres tolerables (como anunciaba Bobbio). Así como la simulación es un riesgo, también lo es la falacia intencional o no debido a análisis engañosos o incompletos; además, incluso sinceras pero divergentes interpretaciones en el análisis, generan incertidumbre. Hasta cierto punto, cuando la imparcialidad de los actos de las autoridades

²⁶⁰ Jocelyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 63.

civiles es menos evidente, solo cabe esperar la confianza en reglas explícitas, la legalidad de los instrumentos y procedimientos instaurados, y la voluntad política para seguir las reglas y respetar la legalidad.

Los controles políticos sobre el hecho religioso en el Estado laico deben consistir en reglas explícitas (casi siempre formuladas como prohibiciones) que, fundamentadas tanto en los criterios de libertad como los de orden público (el régimen de separación), determinen la relación entre política y religión en situaciones específicas. Estos controles sí implican la limitación de libertades pero deben obedecer a una regla fundamental: “una democracia liberal debe tener siempre buenas razones para no respetar los derechos y libertades fundamentales”²⁶¹.

El Estado laico debe respetar las convicciones religiosas de las autoridades civiles (si es que las tienen) pero, se pueden suponer situaciones en donde sea necesario imponer un control político. Siguiendo con el caso de la diferenciación ontológica del régimen de separación, en México por ejemplo, la invocación a la soberanía popular como fuente de legitimidad se establece en el artículo 39 de la Constitución. Por tanto, son improcedentes las prácticas religiosas como *Te Deum* o la «imposición de manos», y en general todas aquellas destinadas a hacer, en un acto público, bendición de las autoridades civiles o de su gestión. Esto también se aplica a los candidatos a puestos de elección que, aspiran a ser autoridades, por lo que han respetar la fuente de legitimidad del Estado laico.

Ninguna de estas prácticas religiosas está explícitamente contemplada en las leyes mexicanas pero, todas requieren de un acto público para realizarse. Este acto se presenta como la situación específica para la imposición de controles políticos. En México se prohíbe la celebración de reuniones de carácter político en las iglesias y templos, así como que las ceremonias religiosas se conviertan en actos políticos. Otra medida adicional al respecto es que se prohíbe la presencia de autoridades civiles con carácter de oficial en los actos de culto. En este sentido, lo que estos controles tratan de evitar es que la legitimidad del Estado laico se desvirtúe por invocaciones de carácter religioso.

A lo anterior se agregan otros controles políticos explícitamente diseñados para evitar que los símbolos religiosos sean utilizados con fines político-electoral. Uno de estos controles consiste en que los ministros de culto no pueden realizar proselitismo político en

²⁶¹ Joselyn Maclure; Charles Taylor, *op. cit.*, p. 62.

favor o en contra de ningún partido político o candidato a un puesto de elección. Este control limita a la participación política en los procesos electorales de los ministros pero, no implica que dejen de pronunciarse sobre dichos procesos. Otro control se establece para los candidatos y los partidos políticos, a los que se prohíbe utilizar símbolos religiosos para identificarse socialmente o hacerse propaganda. Aun así, se deja a salvo que los ciudadanos creyentes participen e incluso constituyan organizaciones políticas basándose en sus convicciones (lo que se prohíbe es que su nombre haga alusión a cuestiones religiosas).

El modelo de laicidad de Blancarte no contempla, hasta lo que se puede ver en su avance, el mecanismo de diferenciación material, es decir, la prohibición expresa al desempeño simultáneo de cargos públicos y del ministerio de culto. Esto significa la limitación de los derechos políticos de ciudadanos que, en su carácter de ministros de culto, no pueden participar políticamente con el mismo margen de libertad que el resto. También implica que los ciudadanos creyentes, aun cuando se organicen y ejerzan legítimamente sus derechos políticos, no dependan operativamente de una iglesia.

La diferenciación material es quizá el aspecto más descriptivo de los controles políticos en la política religiosa del Estado laico en México. Al mismo tiempo es un buen ejemplo de distintas políticas públicas que ordinariamente traslapan las mismas decisiones estatales, las políticas religiosa y electoral. En torno a esta diferenciación se destinan distintitos tipos de controles políticos que se centran en los ministros de culto.

Los ministros de culto en México tienen derechos políticos restringidos. El control político más importante para la diferenciación material es que los ministros no tienen derecho al voto pasivo ni pueden desempeñar funciones estatales. Aunado a lo anterior, también tienen prohibido asociarse con fines políticos. A su vez, esta última prohibición se enlaza con las relaciones entre los ministros de culto (así como las organizaciones religiosas) y los candidatos a puestos de elección (así como las organizaciones políticas) pues, las leyes electorales prohíben vínculos financieros y propagandísticos entre ambos.

Los controles políticos que se acaban de exponer —y que se desarrollarán más puntualmente en el tema 8— no tienen la intención de impedir la participación política fundada en convicciones religiosas. Deben entenderse como medidas jurídicas que tratan de ser congruentes con el respeto a la libertad de conciencia y de religión e incluso a la libertad de obediencia. Esto se puede entender bien en torno al asunto del proselitismo. Lo

que el control prohíbe es que los ministros de culto indiquen directamente a su feligresía a qué partido o candidato deben o no votar pero, pueden apelar a que tomen esa decisión de acuerdo con sus convicciones religiosas, esto por medio de argumentos razonables para el fiel. La decisión última del fiel, si acepta los argumentos del ministro de culto o no, es un reflejo de su libertad de conciencia.

Los controles tampoco deben ser entendidos como medios para limitar la libertad de los ciudadanos creyentes. Por ejemplo la prohibición sobre los símbolos religiosos en la propaganda electoral que se impone a los partidos políticos y a los candidatos, no está dirigida exclusivamente a los ciudadanos creyentes. Pero aun en el caso de que sean ciudadanos creyentes los que se asocien políticamente y deseen transmitir sus convicciones religiosas al resto de la ciudadanía, la prohibición solo los obligaría a realizar un ejercicio de traducción (como propone Habermas).

Por último está el tema del mecanismo de diferenciación funcional. En los indicadores del segundo y tercer rubros del modelo de laicidad de Blancarte (las relaciones Estados-religiones y las garantías a los derechos fundamentales), existen cuestiones relacionadas con la diferenciación funcional que, se refiere a los medios y objetivos propios del Estado. Cuando se trató la diferenciación funcional en el apartado 1.2 se hizo énfasis en el aspecto de los medios, particularmente en el desarrollo y secularización de la administración y la justicia del Estado (temas contemplados en los indicadores 2.8 y 2.6 del modelo respectivamente). Sobre los objetivos del Estado, se coincidió en que el principio de laicidad, como señalan Maclure y Taylor, debe abocarse a la protección de la libertad y al establecimiento de la igualdad en el trato jurídico. Después de revisar la discusión sobre la participación política de las convicciones religiosas, también se puede coincidir con Charles Taylor sobre la triada de retos que enfrentan los sistemas políticos secularizados: 1) la protección de la libertad religiosa como un derecho humano; 2) la garantía jurídica de igualdad a todos los credos; y 3) permitir la participación democrática a todas las corrientes sean o no religiosas²⁶².

El modelo de laicidad de Blancarte, recoge asimismo el reconocimiento de la libertad de conciencia (indicador 3.1), de la igualdad jurídica (indicador 3.3) y de la diversidad (indicador 3.4), en el marco legal indispensable de un Estado laico. Pero además propone

²⁶² Véase Charles Taylor, *op. cit.*

seis asuntos específicos que tienen que ver con la formación de la política pública en el Estado laico. Tres de ellos, la asistencia religiosa, la educación laica y la objeción de conciencia (indicadores 3.2, 3.7 y 3.8 respectivamente) ya han sido tratados. Los otros tres asuntos: la ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW (la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*), la contemplación de la autonomía reproductiva y la despenalización de la homosexualidad; son temas discutibles, no en cuanto a lo que pueden aportar en favor de los derechos humanos, pero sí, como temas que debiera sancionar la política religiosa del Estado laico.

Estos temas, que se vislumbran en torno a la categoría de los derechos sexuales y reproductivos (DDSSRR), generalmente se han asociado a la discusión de la laicidad, basando dicha asociación en la oposición entre las iglesias y los grupos políticos afines a las doctrinas religiosas, por un lado, y los promotores de dichos derechos, por el otro. Juan Marco Vaggione señala cómo el activismo “de los movimientos feministas y por la diversidad sexual”, ha “logrado (de manera paulatina y aún insuficiente) incluir la sexualidad como parte de las agendas públicas democráticas”²⁶³, y lo han hecho, en buena medida, cuestionando la concepción de la sexualidad de las doctrinas religiosas; el autor se refiere específicamente a la católica que liga la sexualidad a la reproducción. En ese sentido, el “acceso universal a anticonceptivos, la legalización del aborto, o el reconocimiento de derechos a parejas del mismo sexo buscan, de formas distintas, legitimar la sexualidad al margen de lo reproductivo”²⁶⁴.

El mejor argumento que ofrece la defensa de los DDSSRR es el respeto a la libertad de todos, reconociendo las alternativas de cada uno sin pretensión de imponer las que se asuman a los demás. El objetivo es el de construir una sociedad más justa y equitativa, que reconozca la diferencia y la diversidad de manera pública, para que en el ámbito privado, cada uno pueda desarrollarse en libertad. Así pues, Vaggione indica

[...] una funcionalidad entre una política favorable a los DDSSRR y el secularismo o la laicidad como horizonte normativo democrático. Por ello, no es sorprendente que los discursos académicos y políticos favorables a cambios en la regulación de la sexualidad y de la

²⁶³ Juan Marco Vaggione, *Laicidad y sexualidad*, México, IJ, 2013, p. 19.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 21.

reproducción refuercen la importancia de la separación Estado e Iglesia, de la autonomía entre religión y política, y de las formas de legitimidad democráticas.²⁶⁵

Aunque muchos estemos de acuerdo con los argumentos en favor de los DDSSRR, las razones profundas en las que se sustentan, son sólo una de las comprensiones valorativas de la sociedad que ciudadanos con otros marcos valorativos no comparten. La crítica más frecuente a quienes están en contra o tienen una posición menos abierta a estos derechos por motivos religiosos es que, las doctrinas religiosas conforman una visión normativa del mundo que, carece de un sustento democrático pero se «pretende imponer» al conjunto de la sociedad. Vale la pena apreciar cómo es que se da la supuesta imposición.

Como contrapunto del activismo en defensa de los DDSSRR, nos dice Vaggione, ha surgido una «politización reactiva», esto es, el activismo del conservadurismo religioso que posee como una de sus características más notables la adopción de un «secularismo estratégico» pues, si bien defienden “una doctrina religiosa fuertemente dogmática y excluyente, lo hacen a través de canales, estrategias y discursos seculares”²⁶⁶. El autor describe como la inclusión de los DDSSRR en el debate público, se contesta por sus opositores, no sólo apelando a principios o dogmas religiosos, sino mediante argumentos seculares que vienen desde la medicina, la psicología o el derecho. No obstante, la principal acción en el secularismo estratégico consistiría en el ejercicio de los derechos políticos, a través de iniciativas políticas que tratan de incidir en la opinión pública, en los procesos electorales y en los legislativos, es decir, participando como ciudadanos creyentes. “En este sentido, la laicidad se desvanece en su potencialidad analítica y normativa, ya que son las reglas del juego democrático, en todo caso, las que servirán como marco teórico y político para analizar y juzgar la participación pública de las jerarquías religiosas”²⁶⁷.

Entonces cabría preguntarse, sin negar la discusión de los DDSSRR con las oposiciones que tengan que darse, porqué esos temas y no otros deben contemplarse en la política religiosa del Estado laico, o bien, en los términos de Blancarte, como componentes del Estado laico o la laicidad. Las doctrinas religiosas son cosmovisiones (teodiceas, las llama Peter L. Berger) que no se agotan en torno al tema de la sexualidad. La religión,

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 28.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 32.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 30.

[...] ha desempeñado un papel estratégico en la empresa humana de construir mundos. La religión representa el mayor alcance logrado por la auto-externalización del hombre, por su infusión a la realidad de sus propios significados. La religión supone que se proyecta el orden humano sobre la totalidad del ser. Para expresar en otros términos, la religión es el audaz intento de concebir todo el universo como humanamente significativo.²⁶⁸

La visión normativa del mundo que sostienen las doctrinas religiosas se extiende a todos los ámbitos de la vida de las personas. Pensemos por ejemplo en la economía; la relación entre economía y derechos es, al menos, igualmente intensa que la que se establece entre sexualidad y derechos. Aunque con distintos matices en los argumentos, la Iglesia católica ha venido criticando al capitalismo y al libre mercado desde la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII en 1891 hasta la *Centesimus Annus* de Juan Pablo II en 1991 (y lo mismo podría interpretarse de la encíclica *Laudato Si* de Francisco en 2015), ésta última justamente para celebrar el centenario de la primera, marcando así una línea continua en la doctrina social de la Iglesia. La pregunta es: si el Estado, en tanto que Estado laico (o bien desde la laicidad), debería asumir una postura en materia económica con el objetivo de proteger derechos fundamentales, como se pretende que lo haga en materia de sexualidad. La respuesta a esta cuestión, aunque se resume un sí o un no, es mucho menos evidente que la que se presume en torno a los DDSSRR.

Rafael Palomino elabora una lista simple de tres elementos incompatibles con el principio de laicidad: privatizar la religión, imponer una ideología secular y legislar en oposición a las doctrinas religiosas. Particularmente en este último punto vemos no solamente la desarticulación analítica de la laicidad para legislar en una materia específica (que ya decía Vaggione), sino que puede ser incluso lógicamente improcedente pues,

[...] bastaría con que un grupo religioso o de creencias, sólo uno, por pequeño que fuera, sostuviera o apoyara tales medidas legislativas –cosa que ocurre– para que éstas perdieran por completo su carácter laico. Téngase en cuenta, en cualquier caso, que toda medida legislativa de envergadura se fundamenta de modo directo o indirecto en una creencia, religiosa o no.²⁶⁹

Con todo, el argumento anticlerical sigue siendo válido en la discusión, aunque pierde parte de su relevancia política al no poder exigir al Estado que lo imponga como regla de protección del principio de laicidad. Cabría formular algunas preguntas sobre los límites de los controles políticos en el Estado laico: ¿la participación política de las organizaciones

²⁶⁸ Peter L. Berger, *op. cit.*, p. 43.

²⁶⁹ Rafael Palomino, *op. cit.*, pp. 91.-92.

religiosas o de sus ministros de culto o de los ciudadanos creyentes es contraria al Estado laico? de decir que sí, dada la vocación pública que puede tener toda convicción, el régimen de separación se distanciaría del sistema democrático, al soslayar las convicciones de una parte de la sociedad; ¿los asuntos en que aparentemente las organizaciones religiosas o los ciudadanos creyentes tienen una visión restrictiva de las libertades deben ser tratados desde un enfoque comprensivo por parte del Estado para constatar en éste su carácter laico? la respuesta afirmativa supondría que tener una claridad absoluta sobre cada libertad a fin de poder argumentar cuándo hay una interpretación restrictiva o comprensiva de la misma.

El control político del hecho religioso en el Estado laico no debe estar entonces en el objeto de la legislación, sino en el procedimiento que la hace posible. Volviendo a los medios y a los objetivos, la diferenciación funcional del régimen de separación, exige que aquéllos sean propios del Estado, ni coincidentes, distintos u opuestos a los de las organizaciones religiosas o los ciudadanos creyentes, sino respaldados en los procedimientos de participación reconocidos en el sistema democrático. En otras palabras, el control político que se establece para garantizar la diferenciación funcional, no es otro que el procedimiento democrático.

El Estado laico, pero fundamentalmente el sistema democrático, como dice Palomino, no puede imponer a los ciudadanos una ideología secular, pero tampoco desestimar (mientras se apeguen al estado de Derecho) ninguna de las ideologías de los ciudadanos, como aquéllas que se fundan en principios religiosos. Desde la perspectiva estatal se deben encontrar los medios necesarios para superar la visión “que sospecha que la libre iniciativa de un ciudadano creyente no es tal, sino dictada de lo alto”²⁷⁰, sin que ello signifique desistir de la protección a la libertad de conciencia, cuidando los espacios donde el sujeto puede verse «presionado» para tomar decisiones.

Para Pierluigi Chiassoni, lo anterior es una cuestión de «ingeniería institucional». El autor asume que la admisión de la participación política de las convicciones religiosas, con base en una posición liberal, es aprovechada por las organizaciones religiosas —habla en particular de la Iglesia católica— “para justificar la imposición, a *todos* los ciudadanos, de formas de vida coherentes con los preceptos de la moral católica”²⁷¹. Tal situación podría

²⁷⁰ Rafael Palomino, *op. cit.*, p. 92.

²⁷¹ Pierluigi Chiassoni, *Laicidad y libertad religiosa*, México, III, 2013, p. 38.

resultar en que, dada la estrategia secularista que menciona Vaggione, el Estado laico se convierta en un «Estado neoconfesional», esto es, un régimen que niegue tener una religión de Estado pero que “al interior de tal forma estatal, en efecto, la religión dominante puede lograr imponer su propia moral a la sociedad en su conjunto [...] y está plenamente legitimada a hacerlo”²⁷².

La ingeniería institucional, que sería el marco jurídico en el que se podría justificar democráticamente la participación política de las convicciones religiosas, se debate, según Chiassoni, a partir de dos comprensiones de la democracia. Una es la postura mayoritaria, que admitirían dicha participación con o sin limitaciones especiales. Los controles políticos del régimen de separación representarían esta postura. La otra es la postura antimayoritaria, en donde se encuentran la objeción de conciencia y el coto vedado. Éste último se refiere a las “materias sobre las cuales las mayorías, por amplias y reforzadas que sean, no pueden válidamente producir *ni* normas imperativas, que imponen a los individuos deberes de hacer o no hacer algo, *ni* normas de incapacidad o inhabilitación”²⁷³, e implica restricciones al poder legislativo para plantear modificaciones sobre esas materias, otorgando a los tribunales constitucionales la capacidad para decidir sobre ello. Quizá el ejemplo más explícito del coto vedado sea la postura estatal en contra de la pena de muerte, sin embargo, pocas materias pueden alcanzar mismo grado de cohesión teórica y valorativa, las que no lo alcanzan son apelables u objetables.

Aunque Chiassoni las presenta como dos posturas contrapuestas, y teóricamente sí lo son, las motivaciones para optar por una u otra en el ejercicio de los derechos políticos es distinta pues, como se decía arriba, la participación política puede orientarse a construir o cambiar leyes, lo que empata con un espacio público abierto (postura mayoritaria), o a buscar atemperar las leyes existentes, justamente a partir de objeciones de conciencia (la postura antimayoritaria). Las condiciones político-jurídicas del régimen de separación que resultan de sus mecanismos de diferenciación, marcan las posibilidades que se establecen al respecto de admitir la participación política de las convicciones religiosas. En este sentido, los mecanismos de diferenciación ontológica y material pueden suponer el establecimiento de unas reglas (controles políticos en forma de prohibiciones, es decir, limitaciones

²⁷² *Ibid.*, pp. 39-40.

²⁷³ *Ibid.*, p. 46.

especiales) para admitir tal forma de participación (que como se vio arriba en el caso mexicano se han traducido en reglas de carácter electoral).

Es esencial entender que el control político sobre el hecho religioso del régimen de separación está puesto en las relaciones institucionales, las reglas y fórmulas que se puedan alcanzar para mediar entre política y religión, respetando los principios de libertad e igualdad, en el marco de la democracia. Es por esto que el límite a dicho control es una discusión pública abierta. Los debates públicos entre distintas comprensiones morales participación de convicciones religiosas —en las que puede presumirse un alto grado de adoctrinamiento, incluso impulsado por las iglesias y comunidades religiosas— como el debate de los DDSSRR, no son asuntos de la política religiosa.

Pero parece que los objetivos que debe cuidar la política religiosa son únicamente aquéllos que a fin de cuentas justifican democráticamente la participación política de las convicciones religiosas, enmascarando la presencia de un nuevo clericalismo o un neoconfesionalismo. Lo anterior ciertamente puede ser un riesgo pero, no coincide con lo que se ha venido proponiendo. No se puede afirmar tajantemente que todos los que llevan al ámbito público sus convicciones religiosas lo hacen con la finalidad de reconstruir, ahora en términos jurídicos avalados por el Estado, la autoridad moral de las iglesias y comunidades religiosas, o dotar de fuerza vinculante a sus doctrinas religiosas.

Admitir la participación política de las convicciones religiosas no es justificar las acciones políticas de las iglesias y comunidades religiosas, sino respetar las opciones personales de los sujetos y valorar en el ámbito público su concepción del mundo. Continuando con el ejemplo de los DDSSRR, es obvio que con la admisión surjan grupos *Provida* o en defensa de la «familia tradicional» que promueven legislaciones que reconozcan el inicio de la vida desde la concepción, lo que se opone al «derecho a decidir» de las mujeres sobre su propio cuerpo; o legislaciones en contra del reconocimiento legal de la unión civil de las parejas homosexuales, lo que les niega los derechos y la certeza jurídica de dichas uniones a esas parejas.

Sin embargo, a la luz de su propia interpretación de las doctrinas religiosas, también han surgido, por decenas en todo el mundo, asociaciones o grupos de sujetos que visibilizan su condición de homosexuales y creyentes, independientemente de lo que opinen sus respectivas iglesias, y lo que es más, algunas confesiones religiosas como la Iglesia

presbiteriana de Estado Unidos ya han aceptado la ordenación de ministros homosexuales y los matrimonios entre personas del mismo sexo. En un ejemplo más claro de la participación política de las convicciones religiosas, la asociación *Católicas por el Derecho a Decidir*, se afirma como un grupo de personas creyentes, comprometidas con “la defensa de los derechos humanos de mujeres y jóvenes, en particular derechos sexuales y reproductivos, desde una perspectiva católica, feminista, democrática y laica”²⁷⁴, compromiso que promueven constante y abiertamente en la agenda pública y legislativa. Se trata esta de una asociación que afirma conducirse por medio del *Evangelio* al tiempo que se opone a la «imposición dogmática» de las jerarquías religiosas, estando a favor del régimen de separación.

La política religiosa del Estado laico es una concepción del orden público que, debe mediar entre los derechos asociados a la libertad de religión y los mecanismos de diferenciación que impone el propio régimen. La relación entre libertad de religión y régimen de separación, los espacios de interacción entre política y religión, implican una serie de limitaciones en ambas direcciones cuya formulación instrumental depende de procesos históricos y retos actuales pero, cuyo horizonte valorativo y normativo debe permanecer supeditado a los principios del sistema democrático y al debate público abierto.

En este apartado se ha tratado de ir ejemplificando y contextualizando los asuntos que componen la política religiosa del Estado laico a partir de las realidades nacionales distintas, con una clara acentuación en lo que sucede en México. Aun así, resulta muy difícil detallar dichos asuntos de manera válida para todas las realidades, no solo nacionales sino también temporales.

A manera de conclusión, se proponen los siguientes rubros como indispensables en la política religiosa del Estado laico:

- a) El reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas fundada en su operatividad organizacional una vez que se cumplieren las condiciones que permitan otorgarles protección y seguridad jurídicas, exhortando a las confesiones a encontrar de manera particular o conjunta medios que garanticen la interlocución con el Estado.

²⁷⁴ Sandra Fosado, (Coordinadora de Comunicación Social-CDD), Re: Preguntas sobre CDD, 27 de abril de 2015 (fecha de consulta: 18 de junio de 2015). Comunicación personal.

- b) La regulación del culto y las actividades de los ministros de culto para garantizar el respeto, pero principalmente, el ejercicio de las creencias a todos en el espacio público (la libertad de religión), mediante condiciones de publicidad y certeza jurídica.
- c) La educación laica como mecanismo del Estado para evitar la discriminación y la violencia fundadas en las convicciones religiosas. Es importante que esta educación no se conciba como contraria a la educación religiosa o a la religión pues, dado el potencial que tiene para la formar valores ciudadanos en los que se inculque el respeto a todas las opciones religiosas y no religiosas, contribuye de manera especial con la libertad de religión.
- d) Medidas jurídicas que guarden la separación entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas (como se decía en el caso de México estas medidas son controles político sobre el hecho religioso), formuladas a manera de reglas explícitas sustentadas en los principios democráticos, lo que implica la permisibilidad legal (y la regulación) de la participación política inspirada en convicciones religiosas, ya sea de manera organizada o de forma individual, como garantía de la no intervención del Estado en materia de conciencia.

Tema 5. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ACTUAL POLÍTICA RELIGIOSA EN MÉXICO

El desarrollo de la política estatal en materia religiosa en México ha supuesto una de las más importantes áreas administrativas, jurídicas y políticas que acompañan la propia construcción histórica de la República mexicana desde 1821 hasta nuestros días. Desde los intentos infructuosos para restablecer el patronato real durante los gobiernos independientes de la primera mitad del siglo XIX; al comienzo de una política de secularización y modernización del Estado desde la segunda mitad del mismo siglo que —si bien se había planteado desde la época colonial con las *Reformas Borbónicas* y ya en la etapa de Independencia se hubiera hecho un efímero intento por regular a la Iglesia desde el aparato del Estado durante la vicepresidencia de Valentín Gómez Farías, se impulsó definitivamente por las *Leyes de Reforma* decretadas por Benito Juárez— ha acompañado el signo y tratamiento posterior de la política religiosa mexicana hasta la actualidad.

Para el Constituyente de 1916-1917, el debate sobre la cuestión religiosa (en los artículos 3º, 24 y 129, que pasaría a ser el 130 en el acomodo final de los artículos) representaba, junto con la cuestión agraria y la obrera, un elemento sustancialmente revolucionario; así lo declaró Alonso Romero, representante por el Estado de Yucatán: “Señores diputados: Se ha dicho en esta tribuna que mientras no se resuelva el problema agrario y el problema obrero, no se habrá hecho labor revolucionaria, y yo agregó que en tanto que se resuelve satisfactoriamente el problema religioso, mucho menos se habrá hecho labor revolucionaria”²⁷⁵.

La Constitución de 1917 conservó el espíritu secularizador de las *Leyes de Reforma*, sin embargo, a diferencia de éstas, la redacción original del artículo 130 constitucional tenía una postura de hostilidad (justificada, en opinión de los constituyentes) hacia las iglesias que, como corporaciones con capacidad para hacerse de medios políticos en contra del Estado, no sólo debían de carecer de personalidad jurídica (como personas morales), sino que también había que controlarlas regulando sus actividades y restringiendo los derechos

²⁷⁵ Ignacio Marván Laborde (comp.), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2005, p. 973. Esta opinión sería secundada por otros diputados del Constituyente.

políticos de los ministros de culto. Lo que en el desarrollo de este tema habrá de anotarse como la influencia anticlerical en el marco jurídico, fue la propuesta del Constituyente para evitar que las organizaciones religiosas participaran en política.

En diciembre de 1991 —en el marco del proyecto gubernamental del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la modernización del país mediante la reforma del Estado²⁷⁶— se sometió a discusión en el Congreso la reforma al artículo 130 constitucional. Ésta reforma motivó los cambios constitucionales a los artículos 3º, 5º, 24, y 27 (así como la creación del artículo decimoséptimo transitorio), todos relacionados con la política religiosa estatal. Seguida de esta reforma constitucional se legisló en el mismo año la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, que derogó la *Ley reglamentaria del artículo 130 de 1927* (mejor conocida como *Ley Calles*).

Estos cambios transformaron la política religiosa pues, además de replantear el marco normativo de las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, al reconocer a éstas su personalidad jurídica y establecer formalmente el régimen de separación entre el Estado y las iglesias, significó un importante impulso a los derechos asociados a la libertad de religión conforme a lo planteado en los tratados internacionales de los que México ya era suscriptor.

Si bien esta tesis no dará cuenta del desarrollo de la política religiosa mexicana entre 1917 y 1992, es pertinente reseñar el debate de 1917. El objetivo no es únicamente señalar las principales definiciones a las que se llegaron en ese momento sobre la política religiosa del país (lo que se verá en el primer apartado de este tema), también es importante para apreciar el cambio en el ánimo que sobre la materia religiosa se mantuvo previamente al proceso de reforma de 1992 (segundo apartado del tema). La transformación de las ideas sobre las organizaciones religiosas, la religión en sí y el propio Estado laico constatan la presencia de las distintas comprensiones de la laicidad. Esto permitirá entender el sentido y

²⁷⁶ En el terreno de lo económico cuestionar y replantear la participación del Estado en la economía con miras a un mayor desarrollo social, mientras que en el terreno de lo político revisar el marco de la legalidad y el ejercicio de la autoridad en favor de los derechos y la participación democrática. Según lo dijo el presidente Carlos Salinas “Reformar al Estado, enfatizo, no es variar el contenido político del proyecto nacional consagrado en nuestra Carta Magna; es recobrar su vitalidad en el presente y asegurar su continuidad hacia el futuro. Reformar al Estado sí supone modificar doctrinas y hábitos de pensamiento y acción propios de momentos y circunstancias pasadas de la sociedad mexicana y del mundo” (Carlos Salinas, “Reformando al Estado” [en línea], Nexos, México, 1º de abril de 1991, s/p, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=5788>).

alcance en los temas que asume la política religiosa en el Estado laico, mismos que comenzarán a ser discutidos a partir del capítulo tercero.

5.1 El constituyente de 1917 y el «régimen de supremacía»

Con el objetivo de integrar una visión en conjunto, en torno a la comprensión de la laicidad que sirva de punto de comparación con las modificaciones constitucionales de 1992, es necesario exponer el régimen de relaciones Estado-Iglesia que planteó el Constituyente de 1917: la supremacía del Estado frente a las iglesias. Para lo que además de la discusión de los artículos 24 y 130, se aportarán los rasgos que completaron este régimen, tanto en otras disposiciones constitucionales, los artículos 3º, 5º y 27, como en la *Ley Calles*.

En la 65a. sesión del Congreso Constituyente, el 27 de enero de 1917, se dio la discusión de los asuntos religiosos. La sesión estaba destinada a debatir uno de los últimos artículos de la Carta Magna, el 129 (que tras la reorganización de los mismos se convirtió en el artículo 130, es con este numeral con el que se le va a tratar) que otorgó facultades a los Poderes Federales sobre, como decía el primer párrafo del artículo, *materia de culto religioso y disciplina externa*. Para la misma sesión se había reservado la discusión del artículo 24, sobre la libertad de cultos.

Aunque en la aprobación de ambas disposiciones constitucionales no hubo enmiendas a las propuestas ya dictaminadas (además de algunas modificaciones en la redacción del artículo 130), el voto particular al artículo 24 de Enrique Recio (diputado por Yucatán) nutrió la discusión, arrojando importantes elementos sobre lo que los constituyentes entendían por el ejercicio de la religión y libertad de conciencia, conceptos que delinearon el alcance que en aquél momento histórico supusieron habría de tener la regulación y administración de los asuntos religiosos en el país.

El dictamen de 1917 del artículo 130 comienza con una convalidación y al mismo tiempo una revaloración de las Leyes de Reforma. Si bien éstas logaron —lo que en esta tesis se ha llamado— la diferenciación funcional entre la autoridad civil y las autoridades eclesiales mediante la secularización de los registros de actos civiles (véase apartado 1.2)²⁷⁷, el devenir histórico había mostrado que el régimen que normaba la relaciones

²⁷⁷ Esto lo recogió el artículo 130 en su párrafo 3º: *El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.* El

Estado-Iglesia era insuficiente para evitar peligros políticos a las instituciones liberales pues, “estableciendo la independencia entre la Iglesia y el Estado dejaron a las agrupaciones religiosas en una completa libertad para acumular elementos de combate que a su debido tiempo hicieron valer contra las mismas instituciones a cuyo amparo habían medrado”²⁷⁸. El Constituyente propuso corregir esta situación eliminando el régimen de independencia entre el Estado y la(s) Iglesia(s), y declarando la «supremacía política» del primero mediante el desconocimiento jurídico de la personalidad moral de las segundas²⁷⁹, como una forma de separación absoluta entre el Estado y las iglesias.

El Constituyente trató de ser muy cuidadoso al sustentar que el desconocimiento jurídico de las iglesias no suponía la limitación de la libertad de creencias religiosas de los individuos, en este sentido el dictamen expresa:

La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia impone también en el individuo; pero la colectividad, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal. De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esa personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma ley reconocería pudiera seguir siendo otro peligro para las instituciones²⁸⁰.

La preocupación puesta en el carácter colectivo de la religión radicaba en evitar que las organizaciones religiosas impulsaran sus objetivos políticos, sin embargo (como se puede entrever en la cita anterior), los constituyentes entendieron que el desconocimiento jurídico de las agrupaciones religiosas no impedía que los sujetos reconocieran autoridades morales por motivos religiosos. Como tampoco se intentaba dañar los sentimientos religiosos de las personas —ello equivalía a *lesionar* su libertad de conciencia—, era necesario inhibir la posible influencia política de tales autoridades. Para tal finalidad se dispuso de la disciplina externa de los ministros de culto, pero antes de regularlos, hacía falta ubicarlos en la sociedad sin necesidad de recurrir a las iglesias que legalmente no existirían.

Se resolvió que “los ministros de los cultos [serían] considerados no como miembros de un Clero o iglesia, sino como particulares que prestan a los adictos a la religión

primer párrafo del artículo 2° de la Ley reglamentaria incluía la misma disposición pero además disponía en su segundo párrafo que el registro de actos y contratos civiles debía anteceder a las ceremonias religiosas.

²⁷⁸ Dictamen del artículo 130 leído en la 63a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente el 26 de enero de 1917 (Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 2533).

²⁷⁹ El 5° párrafo del artículo 130 decía: *La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias*. El artículo 5° de la Ley Calles también recogió esta redacción, haciendo explícito además que las iglesias no contaban con *los derechos que la Ley concede a las personas morales*.

²⁸⁰ Dictamen del artículo 130 (Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 2534).

respectiva ciertos servicios”²⁸¹. Al tratar a los ministros de culto *como personas que ejercen una profesión*²⁸² y por consiguiente estarían sujetos a las leyes correspondientes, el Estado podría evitar (según se justificó en el dictamen) que la influencia de su poder moral constituyera un peligro político para las instituciones del país.

En la discusión, varios de los oradores destinaron parte de sus discursos para sustentar, por motivos históricos o ideológicos, que el clero era un enemigo político del Estado. Una buena síntesis de esto fue el discurso del diputado José Álvarez (representante del Estado de Michoacán) que, tras aclarar que en México no había un problema por motivos religiosos pues los ciudadanos tenían la garantía de practicar el culto que quisieran, afirmó:

El problema que tenemos en México, absolutamente político, es que el Clero católico apostólico romano, especialmente, y no porque deje de comprender que el clero protestante hubiera hecho lo mismo si hubiera tenido tiempo para desarrollarse ese clero, ha venido tratando de dominar la ciencia de la multitud inculta con objeto de proseguir sus operaciones: Yo tengo la convicción íntima, y me he podido convencer de ello, que la mayor parte de los clérigos no creen en lo que predicán; en un ardid político para dominar, es una profesión como cualquiera otra, destinada no a la propaganda de sus ideas religiosas, sino a la conquista del Poder y a dominar por medio de las conciencias toda la política de una nación; ella tiende a enriquecerse, a dominar en política [...]

[...] el Clero es una institución nociva a la sociedad, pero al mismo tiempo es un enemigo político del Gobierno, y creo que, ya tiene la debilidad de tolerarlo, debe tener la energía de reglamentarlo²⁸³.

Más que la reiterada hostilidad hacia los ministros de culto, lo importante del discurso de Álvarez es la claridad con la que problematiza la materia religiosa como una cuestión política. Aunque no se puede afirmar que la totalidad o siquiera la mayoría de los constituyentes tuvieran esas mismas opiniones, lo cierto es que José Álvarez repite con mucha más vehemencia lo sostenido en el dictamen que el Constituyente aprobó.

La regulación de los ministros de culto, destinada a “suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación”²⁸⁴, consistía en varias prohibiciones y restricciones a sus derechos políticos, recogidas en los párrafos 9º y 13 del artículo 130. En síntesis se les prohibió criticar, en reunión pública o privada, las leyes, las autoridades y el Gobierno del país, así como aludir a asuntos políticos o autoridades en las publicaciones de carácter confesional. Aunado a lo anterior, sus

²⁸¹ *Ídem*.

²⁸² Así se establece en el 6º párrafo del artículo 130 y en el 7º de la Ley Calles

²⁸³ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 2546

²⁸⁴ Dictamen del artículo 130 (Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 2534).

derechos políticos fueron restringidos casi de manera absoluta pues se les negó el derecho al voto (tanto pasivo como activo) y se les prohibió asociarse con fines políticos.

La influencia anticlerical en el marco jurídico, expresada en el desconocimiento de la personalidad moral de las iglesias y las prohibiciones y restricciones políticas a los ministros de culto, se fundaba en la suposición de que las autoridades religiosas podrían manipular las creencias de los fieles para conseguir los fines políticos de las iglesias. Aunque entre los diputados había quienes se declaraban y hacían ostentación de su jacobinismo, y en esa medida tenían ideas antirreligiosas, el Constituyente procuró garantizar las libertades de conciencia y de culto en todo momento, incluidas las libertades de los propios ministros de culto, por supuesto sin dejar de reconocer que eran limitables. El artículo 24, que finalmente se aprobó como se había dictaminado, decía:

*Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.*²⁸⁵

El diputado Fernando Lizardi (representante por el Estado de Guanajuato) enfatizó que esta redacción era “la expresión genuina de la libertad de conciencia”, cuya “única restricción que impone es a los actos religiosos que constituyan un delito o falta penado por la ley; restricción perfectamente natural, perfectamente justa, y que seguramente nadie se atreverá a ponerla en tela de juicio”²⁸⁶. Esta forma de pensamiento que plantea libertades restringidas que, pertenece innegablemente a la doctrina liberal y que por su animadversión hacia lo religioso recuerda a lo que Friedrich Hayek identificaría como el liberalismo «continental» (véase al inicio del apartado 3.3), se expresó reiteradamente en las discusiones de los artículos 24 y 130. Aunque la ideología revolucionaria no coincidió plenamente con el liberalismo, éste fue uno de sus soportes doctrinales²⁸⁷.

²⁸⁵ Dictamen del artículo 24 leído en la 63a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente el 26 de enero de 1917 (Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 969).

²⁸⁶ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 977.

²⁸⁷ Comenta José A. Aguilar Rivera que si bien la conformación, a principios del siglo XX, del nacionalismo revolucionario como ideología del sistema político mexicano representó la antítesis del liberalismo, también reconoció en éste una de sus bases fundadoras pues, sin “duda existieron elementos del liberalismo en la Constitución de 1917. Un rasgo conspicuo de continuidad [del liberalismo como mito fundador de la nación mexicana] fue el anticlericalismo extemporáneo que la Constitución de 1917 heredó de su predecesora decimonónica. Sin embargo, el resultado final difícilmente puede considerarse ‘liberal’” (José A. Aguilar

Como ya se había advertido, Enrique Recio presentó un voto particular al artículo 24 con la intención de adicionar dos fracciones:

- I. Se prohíbe al sacerdote de cualquier culto, impartir la confesión auricular;
- II. El ejercicio del sacerdocio se limitará a los ciudadanos mexicanos por nacimiento, los cuales deben ser casados civilmente, si son menores de cincuenta años de edad.²⁸⁸

Aunque éstas trataban directamente algunas de las actividades de los ministros de culto —razón por la que varios diputados propusieron que se discutieran y en su caso se adhirieran en el artículo 130 al que correspondía a la disciplina externa de los ministros de culto—, en opinión de Recio, habrían de considerarse como parte de las garantías individuales, “para que se consigne como derecho natural, para que se pueda pedir amparo siempre que se violen estos preceptos”²⁸⁹.

Tanto el diputado Enrique Recio como otros que estuvieron a favor de estas adhesiones (ya fuera en el artículo 24 o el 130) coincidían en considerar el celibato de los miembros del clero como una actitud antinatural, contraria a la preservación de la especie humana y por tanto inmoral. En esta medida no había un interés político especial, se trataba más bien de la preocupación de algunos de los constituyentes por regir la convivencia social en términos morales, de ahí que el diputado Alonso Romero (también por Yucatán) llegó a insinuar que el celibato propiciaba el adulterio. Por el contrario, la prohibición de la confesión auricular, además de representar una garantía en contra de la vulneración de la libertad de conciencia, fue planteada como una medida consecuente con la separación del ministerio de culto de la vida política pues, para algunos diputados la confesión se utilizaba como un instrumento de dominación. El diputado Romero sintetizó así ambas cuestiones:

la confesión auricular todo mundo sabe que es uno de los actos más inmorales, [...] con objeto de fiscalizar los actos más íntimos de la vida privada, con el objeto de tener, por decirlo así, maniatada la conciencia; con objeto de que todos los asuntos que se relacionen con las cuestiones sociales, con lo que se refiere al hogar, a la cuestión política, estuvieran al alcance de aquellos hombres funestos, de aquellos hombres que servía de término medio entre aquella gente, que incesantemente expresaba sus sentimientos para luego explotarlos de una manera inmoral, que servían de base para que aquéllos desarrollaran su política.²⁹⁰

Rivera, *La geometría y el mito. Un ensayo sobre la libertad y el liberalismo en México, 1821-1917*, México, FCE, 2010, p. 75).

²⁸⁸ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 970.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 989.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 974.

Hubo importantes razones por las que la propuesta del diputado Recio fue rechazada en la redacción final de ambos artículos. Las razones más significativas se relacionan con la noción de la libertad y la construcción del régimen de relaciones Estado-Iglesia. Por la primera, el diputado Hilario Medina (representante del Estado de Guanajuato) argumentó:

[...] si es la libertad de conciencia el principio que más sangre ha necesitado, porque es de los principios fecundos que se han regado con sangre, señores, cualquier ataque contra ese principio, sea que se trate de la confesión auricular, sea que se trate del matrimonio, sea de cualquiera otra forma que ataque un dogma, es obrar contra la libertad de conciencia²⁹¹.

Si bien el Constituyente fue abiertamente anticlerical, ello no significó que las medidas adoptadas en la Constitución fueran antirreligiosas, aun cuando en reiteradas ocasiones se calificó a la religión de vicio, adicción o yugo de los seres humanos.

En la construcción del régimen de relaciones Estado-Iglesia tampoco era posible que el voto particular prosperara, según lo opinó el diputado Lizardi:

El sistema que hemos aceptado es el sistema de separación completa de la Iglesia y del Estado; más aún hemos dicho: El Estado no le reconoce personalidad a la Iglesia; pues es una verdadera incongruencia que, no reconociendo personalidad, nos pongamos a establecer determinadas clases de obligaciones; esto sería tanto como dejar de ser nosotros Congreso Constituyente y convertirnos en una clase de concilio ecuménico bajo la presidencia del ciudadano diputado Recio.²⁹²

Aunque la Constitución no estableció formalmente el régimen de separación entre el Estado y las iglesias, en las medidas de disciplina externa se procuró no dañar directamente las características doctrinales de las organizaciones religiosas, en razón de que éstas eran adoptadas voluntariamente por los ciudadanos y los ministros de culto. El régimen si bien desconocía a las iglesias y por tanto sus características doctrinales, afirmaba su respeto en tanto que representaban el ejercicio de la libertad de conciencia.

Aun así, el respeto a la libertad de conciencia encontró tres límites en la materia religiosa. Uno de ellos, el que se contempla en el propio artículo 130, consistió en privilegiar la seguridad política del régimen sobre la libertad de conciencia, como lo demuestran las prohibiciones y restricciones políticas de los ministros de culto. Un segundo límite se estableció en el artículo 3º constitucional, sobre la educación, que contemplaba originalmente la libertad de enseñanza pero dictaba que la educación en las escuelas, es

²⁹¹ *Ibid.*, p. 985.

²⁹² *Ibid.*, p. 980.

decir, la educación formal debía ser laica. Por último el artículo 5° de la Constitución, protegía la libertad de conciencia incluso de las propias acciones del individuo puesto que no reconocía los contratos o convenios que tuvieran *por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso*, por lo que también prohibía el establecimiento de las ordenes monásticas.

Aunque para 1917 ya existía una doctrina de los derechos humanos²⁹³, su consolidación como principios universales todavía no estaba dada. No es posible juzgar la protección al ejercicio de la libertad de religión bajo los estándares con los que actualmente se integra en los tratados internacionales. Bajo la libertad de cultos, la Constitución de 1917 protegía la manifestación y la práctica de todas creencias religiosas²⁹⁴. Las medidas de disciplina externa no afectaban directamente a los creyentes: aunque no se les reconociera legalmente, la asociación por motivos religiosos no estaba prohibida; se permitía también la propagación de ideas religiosas por medio de publicaciones (siempre que éstas no aludieran a temas políticos)²⁹⁵; como se vio en el párrafo anterior, si bien la educación religiosa era incompatible con la educación formal, no había ninguna restricción a que ésta se practicase informalmente; y además el párrafo 11° del artículo 130 permitía, bajo ciertas restricciones, el financiamiento del culto.

Pero una de las medidas de disciplina externa sí transgredía la libertad de culto. El artículo 130 facultó a las Legislaturas locales para determinar el número de ministros de culto en las respectivas entidades federativas²⁹⁶. Durante la discusión, el diputado Félix F. Palavicini (representante por el Estado de Tabasco), se opuso a esta medida:

[...] hemos admitido en todos los incisos del mismo artículo que exista la separación de la Iglesia y del Estado. No podemos clasificar qué cantidad de oraciones necesita cada individuo; nosotros no podemos especificar esto, ni ninguna Legislatura lo podrá hacer [...]

²⁹³ Véase Gerhard Oestreich, “La idea de los derechos humanos a través de la historia”, en Gerhard Oestreich; Karl-Peter Sommermann, *Pasado y presente de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1990.

²⁹⁴ El párrafo 2° del artículo 130 establecía la prohibición al Congreso para *dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera*.

²⁹⁵ Así lo establecía el párrafo 13 del artículo 130: *Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas*.

²⁹⁶ El párrafo 7° del artículo lo establecía así: *Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos*.

[...] ¿Qué Legislatura puede medir, qué Legislatura va a poder saber con cuántas oraciones, con cuántos credos y con cuántas salves va a tener un creyente? ¿Cómo va a repartir la dosis de la religión? Esto sería, sencillamente, convertir a la Legislatura en un cabildo de canónigos²⁹⁷.

A pesar de que no se estableció formalmente un régimen de separación entre el Estado y las iglesias —y de que se negó el régimen de independencia como lo contemplaban las *Leyes de Reforma*— en opinión de algunos constituyentes (como parece ser la del diputado Palavicini) el desconocimiento de las iglesias, el régimen de supremacía, no facultaba al Estado para interferir en la vida interna de aquéllas (en este caso la distribución geográfica de los ministros de culto), menos aun cuando se ponía en riesgo la libertad de conciencia.

El diputado José Álvarez contestó a esta postura en contra del dictamen. Tras señalar que en su entidad, Michoacán, había un “número increíble de sacerdotes del culto católico”, calificó como “una crueldad, una iniquidad contra los pueblos que no pueden defenderse de otra manera que [se volviera] a permitir que en número inconveniente vinieran [los ministros de culto] a chupar la sangre [...] de nuestro pueblo”. Estos juicios dieron pie para que Álvarez fundamentara su postura a favor del dictamen aludiendo al carácter de profesionistas con el que habría de reconocerse a los ministros de culto:

Yo no me explico ni sé en qué se funda quien esté en contra; dice el señor Palavicini que no se puede reglamentar el número de curas que debe haber en una población. Todas las legislaturas de los países civilizados están de acuerdo en reglamentar las profesiones. Ya nuestro artículo 4º de la Constitución dice terminantemente lo siguiente:

*La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesiten título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse y las autoridades que han de expedirlo*²⁹⁸.

Si bien en la locución de Álvarez entrañaba de cierta manera una comprensión de la libertad de conciencia, resulta más claro entender el trato jurídico a los ministros de culto como una medida de control político. En este aspecto del régimen de supremacía primó la seguridad política del régimen frente a la libertad de conciencia. Junto con la ya dicho y otros elementos que se irán aportando es posible reconstruir la estructura del régimen de supremacía del Estado frente a las iglesias.

A la identificación de la Iglesia católica como un enemigo político para el propio Estado subyacía el peligro político que representaba la religión organizada pues, permitía a las iglesias crecer materialmente y constituirse en autoridades morales de los creyentes. Por lo tanto no bastaba con desconocer la personalidad jurídica de las iglesias, había que

²⁹⁷ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 2557.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 2548.

desmantelar la organización religiosa a fin de que perdiera toda posible influencia social que pudiera tornarse en un apoyo político a los intereses eclesiales²⁹⁹.

Para lo anterior servían las medidas que ya se han venido comentado, la disciplina externa del culto, particularmente en la figura de los ministros, y el desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, comprendidas en el artículo 130. No obstante, estas no fueron las únicas medidas anticlericales del Constituyente. En los artículos 3º y 27, se dio el desmantelamiento de lo que en la literatura sociológica se conoce como «sistema de pilares» de las iglesias³⁰⁰.

El artículo 3º, además de excluir la educación religiosa de la educación formal, prohibió a las corporaciones religiosas y sus ministros establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. La fracción III del artículo 27 prohibía a las iglesias y a los ministros que participaran en el *patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia* de las instituciones de beneficencia que prestaran *auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito*, lo que representaba la imposibilidad de establecer hospitales, asilos, etc. La fracción II del artículo 27 nacionalizó los bienes inmuebles de las iglesias, incluyendo la propiedad de la Nación sobre los templos destinados al culto (existentes y por construir).

En su conjunto, estos preceptos constitucionales se pueden identificar como el intento normativo para disolver los lazos entre la organización eclesial y la organización social³⁰¹ pero, representan mucho más. Junto a las otras medidas anticlericales adoptadas por el Constituyente fueron una firme declaración de que los fines sociales son distintos a los fines religiosos, y por tanto, las corporaciones religiosas no podían participar de aquéllos.

²⁹⁹ Aunque se identificó a la Iglesia católica como el principal peligro, las medidas anticlericales se aplicaban para todas las iglesias. Los constituyentes consideraron que el peligro político de religiones organizadas estaba también en otras confesiones (véase el razonamiento del diputado Álvarez en la cita 284).

³⁰⁰ El sistema de pilares consiste en la creación de instituciones sociales básicas (educativas, médicas, asistenciales, etc.) que tiende a diferenciarse del resto de instituciones sociales por su vocación particular en este caso confesional.

³⁰¹ El diputado Alberto Terrones, representante del Estado de Durango, aludió a la necesidad de liberar al pueblo de la Iglesia: “si no ponemos coto a esos abusos incalificables, es decir, si por ser liberales damos libertad a la Iglesia exclusivamente en perjuicio de nuestro pueblo, debemos nosotros, de nuestro criterio liberal, dar libertad, no a la Iglesia, no al Clero, sino al pueblo, y por lo tanto, debemos tomar aquellas medidas que tiendan a emanciparlo del yugo clerical a que se le somete desde el momento en que nace” (Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 983).

La nacionalización de los templos de culto es un claro ejemplo de cómo se entrelazan las medidas anticlericales con el objetivo de disolver los lazos entre Iglesia y Sociedad pues, converge en lo que en términos políticos y doctrinales de la Iglesia es el enclave básico de la organización eclesial, la parroquia. Dado que era imposible desterritorializar a la parroquia sin destruir el patrimonio de la Nación, se abrió la posibilidad de desterritorializar el culto mediante la facultad para determinar el número de ministros en cada entidad de la Federación. Bajo esta interpretación resulta más evidente porque tal facultad era contraria a la libertad. Ahora bien, aunque se apostó ese sacrificio de la libertad a cambio de la seguridad política del régimen, esto también acarrearía consecuencias políticas adversas que quizá entonces no se alcanzaron a vislumbrar.

Desmantelada en el texto constitucional la organización eclesial, quedó frente al Estado el ministro de culto, un prestador de servicios religiosos sujeto a prohibiciones y restricciones en sus derechos políticos, desvinculado de la parroquia por considerársele un profesionalista. En resumen, el Constituyente pasó de la identificación del enemigo político, la Iglesia, a la disección de sus partes para neutralizarlas políticamente y hacer de los remanentes (básicamente el ministro) objeto de regulación, supervisión y sanción. Surgido de la deconstrucción normativa de la Iglesia, este ministro de culto representó la reconstrucción del enemigo político pero, por las características que se le adjudicaron, este nuevo enemigo no existía en la realidad. Esta quimera jurídica llegó a ser tal que la Ley Calles en su artículo 5° desconoció las jerarquías al interior de las Iglesias —lo hizo de manera explícita pues implícitamente era una consecuencia del artículo 130—, con lo que finalmente se llegó a la desvinculación entre el ministro y la institución. Así que se logró eliminar por completo de la Constitución todo posible rastro del aparato organizacional de la Iglesia, su distribución geográfica, sus normas y sus autoridades internas.

Sin lugar a dudas esta construcción era la más clara muestra de la supremacía del Estado frente a las iglesias. El Estado como estructura política era inconmensurablemente superior, por sus aparatos jurídicos y administrativos, al individuo (el ministro de culto). Pero esta interpretación del enemigo, negaban la base sustancial sobre la que se habían fundado, que las iglesias eran estructuras de dominación eminentemente políticas.

El fracaso de este régimen no tardó en llegar. Durante casi diez años hubo una constante escalada de tensiones entre el Estado y la Iglesia católica que desembocó en la

Guerra Cristera (1926-1929), donde la Iglesia demostró su capacidad como estructura con una importante influencia política. Aunque el Gobierno también respondió políticamente expidiendo la *Ley reglamentaria del artículo 130*, los costes, principalmente sociales, de una nueva guerra civil entre Iglesia y Gobierno parecían inadmisibles para ambas partes. El conflicto armado finalizó con unos acuerdos entre el Gobierno mexicano y representantes en México del Vaticano, estableciendo un *Modus vivendi* que, implicaría una aplicación laxa del marco normativo en materia religiosa. Esta etapa de «simulación» del marco jurídico se extendió hasta 1992.

Cabría preguntarnos —pues se trata de uno de los principales objetivos de la tesis— si los constituyentes, dispuestos a proteger la libertad de conciencia, contemplaban la posibilidad de que los individuos se organizaran políticamente a partir de sus convicciones religiosas, y con ello, dirimir si la religión fue expuesta en el texto constitucional como un asunto público o privado.

La principal alusión a este tema se dio en torno al Partido Católico Nacional (PCN)³⁰². Según los constituyentes, el PCN se hacía pasar por un partido liberal y constitucionalista cuando su objetivo real era la eliminación de las *Leyes de Reforma* del texto constitucional, es decir, pretendía dar marcha atrás a las medidas liberales de la Constitución de 1857 utilizando los mismos mecanismos legales que ésta proveía. Por si lo anterior fuera poco, los constituyentes estaban convencidos de que el PCN apoyó el golpe de Estado de Victoriano Huerta en contra del gobierno de Francisco I. Madero, hecho que atizó el movimiento revolucionario con cuantiosos costes sociales y económicos para la Nación. El PCN fue identificado, en reiteradas ocasiones durante los debates del Constituyente, como una organización política de la Iglesia católica³⁰³.

³⁰² El PCN fue un partido político que entre 1911 y 1914 intentó la convergencia de las bases sociales del catolicismo en torno a un mismo proyecto político. Participó con gran éxito en las elecciones de 1912, en las que, a pesar de acusar un fraude electoral, logró obtener hasta 4 senadurías y 75 diputaciones aunque la mayor parte de éstas últimas no fueron ratificadas durante el establecimiento del Congreso (Ricardo Cannelli, *Nación católica y Estado laico*, INEHRM, México, 2012, pp. 239-240). En opinión de Marván el contexto histórico que justificó el anticlericalismo de la Constitución de 1917 no podría explicarse sin la existencia del PCN.

³⁰³ Había razones de peso para tales afirmaciones. El avance del socialismo y del liberalismo en la política internacional vistas como opciones no deseadas por la Iglesia católica condujeron a que ésta presentara su propia vía; la doctrina social de catolicismo. Impulsada con extraordinaria fuerza a partir de la encíclica *Rerum novarum* del papa León XIII en 1891, instaba a los católicos a participar activamente en la sociedad, creando asociaciones cristinas populares de índole económica y política. Animados por esta instrucción

El párrafo 14° del artículo 130 hizo una clara alusión al PCN, dictando la estricta prohibición de *la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa*. Sin embargo, se puede presumir que los constituyentes no contemplaban la posibilidad de que los ciudadanos, inspirados en sus convicciones religiosas, participaran políticamente sin que dicha participación estuviera necesariamente dirigida por las iglesias o los ministros del culto, o sin que respondiera a intereses clericales³⁰⁴.

Bajo la lógica del Constituyente no había necesidad de plantearse esto pues, a ello respondían las medidas adoptadas con el propósito de dismantelar los lazos entre la organización eclesial y la Sociedad. La institución más importante en este cometido fue la Escuela. Al declarar en el artículo 3° de la Constitución que la enseñanza era libre pero habría de ser laica en todos los centros de instrucción, público o privados, se llegaba a la conclusión, como lo hizo el diputado Jesús López Lira del Estado de Guanajuato, de que los colegios religiosos serían clausurados pues éstos “se implantan con un objeto que no es precisamente el de impartir la instrucción; es con el objeto de allegarse adeptos” por lo que “ya no tendrían sus fundadores el objeto que perseguían”³⁰⁵.

Bajo la exclusividad de la educación laica en las escuelas se perseguían al menos dos objetivos que fueron constantemente expuestos en el debate del artículo 3°; el diputado Lizardi los sintetizó con bastante ingenio. El primero de ellos, al que llamó la «razón psicológica», encuentra compatibilidad con la libertad de la conciencia: “la religión encierra verdades abstractas que no puede comprender la inteligencia del niño; de

papal, ampliamente apoyada por el episcopado mexicano, en 1910 se crea la Confederación de Círculos Obreros Católicos y, bajo la figura de lo que sería la Acción Católica Mexicana (creada en 1929), habrían de constituirse una serie de agrupaciones sociales estratificadas por edad y por sexo, siendo la primera de estas la Acción Católica Juvenil Mexicana fundada en 1913. El PCN se inscribía en esta corriente social de la Iglesia; en sus documentos “abundaban referencias a las encíclicas de León XIII, especialmente la *Rerum novarum*, *Immortale Dei* y *Libertas*, que indicaban a los católicos el camino hacia una nueva relación con la sociedad y las instituciones políticas modernas” (Ricardo Cannelli, *op. cit.*, p. 216).

³⁰⁴ Sin embargo la acusación que pendía sobre el PCN como un partido clerical carecía, en opinión de Canelli, de un sustento real: “No cabe duda de que el partido nació por impulso de la Iglesia. Algunos sacerdotes elaboraron sus bases teóricas e incluso escribieron sus estatutos. Pero una vez que nació el partido quedó en manos de los laicos. Los obispos nunca intervinieron para condicionar las decisiones políticas del partido. Cuando intentaron hacerlo [...] no los escucharon. La relación que algunos dirigentes mantuvieron con Mons. Mora y del Río no era suficiente para calificar al PCN como un partido clerical” (Ricardo Cannelli, *op. cit.*, pp. 275-276).

³⁰⁵ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 199.

consiguiente, obligarlo a que emprenda esa religión es deformarle el espíritu³⁰⁶, así pues, al expulsar la educación religiosa de la educación formal se habría de «liberar» la conciencia de los dogmas y fanatismos religiosos, en particular de la niñez³⁰⁷. El segundo de los objetivos fue presentado por Fernando Lizardi como la «razón patriótica», consistente en la protección de la nacionalidad:

el clero, que en todas las naciones del mundo ha procurado adueñarse del poder, en México, como en todo el mundo, ha procurado lo mismo y no ha vacilado en su labor hasta poner en peligro nuestra propia nacionalidad, porque primeramente quien nos conquistó [haciendo alusión a la conquista española] fue el clero³⁰⁸.

Aunque en el debate hubo reiteradas alusiones a la razón y a la ciencia, a la Revolución francesa e implícitamente a la Ilustración, como medios y principios políticos y filosóficos para conseguir la libertad de la conciencia, la identificación de la Iglesia como enemigo político del Estado habría de configurar, más determinadamente, el espacio que correspondía a la religión en la sociedad. El constituyente no identificó a la religión como un asunto privado, por el contrario, reconocía que la práctica de las creencias religiosas estaba presente en el espacio público. Pero habría de ser un espacio público para ejercer la libertad de conciencia, el que posibilitara a los sujetos practicar las creencias religiosas que prefirieran, pero no era el espacio que las iglesias necesitaban para realizar sus actividades. La concepción de la religión quedó ligada a la libertad de conciencia, pero reducida a la práctica del culto de los sujetos.

Si bien la estructura de relaciones entre el Estado y la Iglesia del régimen de supremacía fracasó muy rápidamente, ocasionando la simulación de la Ley en materia religiosa; es imposible dejar de apreciar que este régimen tuvo algún impacto en la formación de la ciudadanía mexicana pues, con el proyecto educativo fundado en la educación laica y la exclusión formal de las iglesias de las actividades sociales se promovió, por supuesto aunado a otros factores, una forma de secularización políticamente acentuada. No existió la necesidad de diferenciar entre público y privado, sino entre

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 312.

³⁰⁷ López Lira “o sea el que la educación religiosa produce defectos en la psicología del niño, tiene mucho valor; en mi concepto es exacto, nada más que el remedio que se propone no es un remedio completo, toda vez que de nada serviría el prohibir la instrucción religiosa en las escuelas si no se puede prohibir en los hogares y siempre tendremos educación religiosa con sus verdades abstractas.” (Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, pp. 312-313).

³⁰⁸ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*, p. 313.

ámbitos de competencia, lo que permitía la coexistencia de una Iglesia que recompuso y expandió sus lazos sociales en la informalidad, a la vez que se extendía la consciencia de que la religión no habría de estar presente en el ámbito estatal.

De los supuestos históricos e ideológicos que generaron una postura hostil frente a las iglesias (en particular la católica) y frente a la religión organizada, conduciendo a una norma profunda y abiertamente anticlerical, es decir, “el rechazo a la tendencia del poder eclesiástico a introducirse o invadir el campo de la sociedad civil”³⁰⁹, es posible identificar elementos de las tres comprensiones de la laicidad en el Constituyente de 1917.

La presencia más débil de las tres comprensiones es el reconocimiento estatal de los derechos humanos que, se traduce en la intención del Constituyente de no proscribir la religión y de garantizar su ejercicio como un efecto —ciertamente negativo para algunos de los diputados— de la libertad de conciencia. Es justo agregar que para este momento dicha comprensión aún no alcanzaba la importancia valorativa que tiene ahora.

La presencia más fuerte la tuvo la comprensión de la laicidad como primacía política estatal. Sin embargo, esta comprensión se vio rebasada por el régimen de supremacía, que con el afán de controlar políticamente a las iglesias las desdibujó en sus elementos doctrinales y condujo a la etapa de simulación del marco normativo en materia religiosa. En perspectiva, a pesar de ser esta comprensión la principal fuente de argumentación en el proceso constituyente, también hay que advertir la presencia de algunos elementos de otras comprensiones de la laicidad. Aunque el anticlericalismo condujo a desconfigurar jurídicamente la estructura organizativa de las iglesias, el respeto por la libertad de culto evitó la transgresión de sus principios doctrinales. Por otra parte, la comprensión de la laicidad a partir de la diferenciación entre razón y religión, sentó las bases de un sistema educativo laico, que ha sido clave en el desarrollo de una ciudadanía políticamente secularizada (así se mostrará en el apartado 8.2).

5.2 El cambio hacia la actual política religiosa mexicana

A diferencia del artículo 130 en 1917 que fundó el régimen de supremacía del Estado frente a las iglesias a partir del desconocimiento de la personalidad moral de éstas, en 1991 el debate sobre la reforma al mismo precepto se planteó desde el otorgamiento de la

³⁰⁹ Nora Pérez-Rayón “Cambios en la cultura política..., *op. cit.*, p. 115.

personalidad jurídica de las iglesias. Esta medida motivaría la recomposición de la materia religiosa al impulsar un nuevo marco jurídico en materia de derechos humanos y en el ámbito administrativo de los asuntos religiosos —otorgando certeza jurídica a las actividades que venían desarrollando las iglesias y comunidades religiosas—, y replantaría las relaciones Estado-Iglesia estableciendo formalmente el régimen de separación.

La reforma de 1992, iniciada en el artículo 130 y completada con la modificación de otros preceptos constitucionales, contendría elementos de fondo en el sistema político mexicano, aun cuando la materia que se trataba no era necesariamente una prioridad para la agenda nacional hasta antes del sexenio de Carlos Salinas. En la etapa de simulación las iglesias y comunidades religiosas habían conseguido adaptarse a la hostilidad de las normas religiosas, en algunos casos, por medio de artilugios jurídicos (como registrar sus obras, en particular las educativas, como asociaciones civiles), o bien desarrollando redes y acuerdos discrecionales con las autoridades civiles para solucionar conflictos o promover sus intereses por fuera de la Ley. Por otra parte, aun con escenarios de discriminación, la pluralidad religiosa crecía de manera sostenida (particularmente en el sureste del país). La tensión en las relaciones entre Estado e iglesias debido al marco jurídico anticlerical se habían, por decirlo de alguna manera normalizado, mediante aquella adaptabilidad de las iglesias y las comunidades religiosas, permitiendo el desarrollo regular del culto.

Aunque la práctica del culto se desarrollaba con regularidad, en parte por la adaptabilidad de las iglesias y comunidades religiosas, pero también porque, como se dijo en el apartado anterior, el Constituyente había cuidado que las medidas de disciplina externa afectaran lo menos posible a la práctica del culto, permitiendo libertad de imprenta y financiamiento a las iglesias (aunque con restricciones de carácter político la primera y patrimonial la segunda) y no prohibiendo la educación y asociación religiosa (si bien excluida de la educación formal la primera y sin reconocimiento jurídico la segunda); el marco interpretativo de los derechos asociados a la práctica de una religión habría de ser modificado por la adopción en mayo de 1948 de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* y en diciembre del mismo año de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) respectivamente, al reconocer el derecho a toda persona de la libertad de religión. Aunque estas Declaraciones carecían de

vinculatoriedad, el Estado mexicano, como miembro fundador de ambas organizaciones, contemplaba ya la noción de libertad de religión.

Esta libertad habría de ser detallada en tratados internacionales que sí contaban con fuerza vinculante para sus suscriptores, primero en el artículo 18 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), adoptado por la ONU en diciembre de 1966 y después en artículo 12 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (en lo sucesivo la Convención) adoptada por la OEA en noviembre de 1969. En estos tratados se reconocía además la garantía de derechos políticos plenos para todos los ciudadanos del país (artículos 25 del PIDCP y 23 de la Convención), disposiciones que entraban en conflicto con la caracterización jurídica de los ministros de culto.

El Estado mexicano ratificó ambos tratados en mayo de 1981, sin embargo hizo declaraciones interpretativas a los preceptos que contienen la libertad de religión, señalando que los actos de culto público sólo deberían celebrarse en los templos y entendiendo que esta restricción se daba en consonancia con la protección de *la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás*, que tanto el artículo 18 del PIDCP como el 12 de la Convención comprendían como causas de limitación del ejercicio de la libertad en sus párrafos terceros³¹⁰. En cuanto a los preceptos en torno a los derechos políticos³¹¹, los aceptó con reservas aclarando que, de acuerdo con el artículo 130 constitucional, los ministros de culto tenían restringidos sus derechos políticos³¹².

³¹⁰ **Declaración interpretativa del Gobierno Mexicano al artículo 18 del Pacto:** *Artículo 18. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religión que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprometidas dentro de las que establece el párrafo 3 de este Artículo.*

Declaración interpretativa del Gobierno Mexicano al artículo 12 de la Convención: *[...] en concepto del Gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 12.*

³¹¹ Cuatro años antes de las firmas de estos tratados, en 1977 el Partido Comunista Mexicano había propuesto ante la Comisión Federal Electoral el reconocimiento de los derechos políticos a los ministros de culto; aunque la proposición generó debate respecto a la participación política de la Iglesia, no supuso ningún cambio normativo (Véase el apartado “La proposición del PCM en relación con los derechos del clero”, en Roberto Blancarte, *Historia de la Iglesia Católica en México, 1929-1982*, México, Colegio Mexiquense / FCE, 1992, pp. 362-369).

³¹² **Reserva del Gobierno Mexicano al artículo 25 del Pacto:** *Artículo 25. Inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición, en virtud de que el Artículo 190 de la Constitución Política de los*

El otorgamiento de la personalidad moral a las iglesias y comunidades religiosas, ofrecía la oportunidad de replantear el marco jurídico en materia religiosa en concordancia con los tratados internacionales sobre derechos humanos. Empero, como se verá en este mismo apartado, el Estado mexicano no contemplaba una disparidad entre la libertad de religión recogida en los tratados y su norma interna, de ahí que estableciera declaraciones interpretativas al respecto cuando se adhirió al PIDCP y a la Convención.

Radicalmente distinta era la situación de los derechos políticos de los ministros de culto pues ello significaba replantear el sentido anticlerical del artículo 130. Como se ha podido ver en el apartado anterior, el anticlericalismo del Constituyente fue la respuesta que entonces se encontró para eliminar la influencia de las iglesias en la vida política del país, cuya medida inicial fue el desconocimiento de la personalidad moral de éstas. La restitución de esta personalidad representaba por lo tanto volver a problematizar la materia religiosa, con los significados históricos y políticos que en ésta estaban dados.

La reforma al artículo 130 trastocaba uno de los principios constitucionales más constantes que, aun en la simulación del régimen de supremacía, había servido para fundamentar al moderno Estado mexicano y representaba la síntesis a la que se había llegado mediante un difícil proceso de estabilización en las relaciones entre el Estado y la(s) Iglesia(s) en México, que marcó en buena medida el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX de la historia nacional; implicaba volver a entender el Estado laico, cuya noción de separación entre el Estado y la(s) Iglesia(s) había permeado en la identidad de los ciudadanos que lo pensaban como la garantía de ámbitos distintos³¹³.

La perdurabilidad de las disposiciones constitucionales en materia religiosa, particularmente en los casos de los artículos 130 y 24 que, a más de siete décadas de ser aprobados por el Constituyente de 1917, no habían sido objeto de modificación, es una

Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Reserva del Gobierno Mexicano al artículo 23 de la Convención: *El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.*

³¹³ En encuestas levantadas por la Presidencia de la República en mayo de 1990 a propósito de la visita del Papa Juan Pablo II a México y en julio de 1991 por motivo de la gira del presidente Carlos Salinas a Europa, el 76.9 y el 72% de los encuestados, respectivamente, manifestaron su desacuerdo a la participación de la Iglesia en política (Véase el apartado de anexos en José Luis Lamadrid, *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, México, FCE, 1994.).

clara muestra de lo inamovible que se pensaban las relaciones entre el Estado y la(s) Iglesia(s) y de la noción, aunque difusa, del Estado laico. Dicha inamovilidad respondía a una «cultura republicana» construida con una serie de elementos históricos más o menos sesgados³¹⁴ y también a que, como ya se planteó, pese a la norma anticlerical, la práctica del culto y las actividades eclesiales se habían venido desarrollando de manera regular.

Sin embargo, su situación legal no había dejado de ser vista como un problema al interior de la(s) Iglesia(s). A principios de la década de 1980, en una reunión de la Conferencia del Episcopado Mexicano, el cardenal Ernesto Corripio señaló:

No hemos sabido salir [...] del estrecho rincón jurídico en que nos encerraron porque hemos dicho: ‘No vayamos a perder lo que tenemos; hay que ir poco a poco; el Estado ha sido tolerante; la Iglesia y el Estado tienen buenas relaciones, etcétera, etcétera, etcétera.’ Yo no quería ofender a nadie, ni a mí mismo, pero la Iglesia lleva en México una vida vergonzante, de la que no hemos podido salir, y para no salir hemos inventado fórmulas de pretexto para no tener actuaciones más vitales y exigentes, más osadas y evangélicas.³¹⁵

Durante toda esta década, la percepción de la(s) Iglesia(s) habría de resignificarse en diversos sentidos tendiendo lazos alternativos con la sociedad. Un sector de la sociedad “había dejado ver sus preocupaciones respecto de la inserción de sus iglesias en la sociedad contemporánea”, así por ejemplo, en 1983 se funda el Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana (Imdosoc), que comenzó a ocuparse en realizar “seminarios, debates, análisis diversos y publicaciones respecto de su inserción como cristianos en la vida política y respecto de sus preocupaciones por la relación de su Iglesia con el Estado”³¹⁶. Por otra parte, la visibilidad pública que alcanzaban obispos como Samuel Ruiz de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas y Sergio Méndez Arceo de la Diócesis de Cuernavaca que, ligados a la teología de la liberación, mostraban una cara del clero distinta a la “histórica cercanía de la Iglesia institucional con los sectores dominantes y su tradicional acción caritativa con los grupos dominantes”³¹⁷, sembró la consciencia de que no toda la iglesia era igual. Además, acontecimientos como el terremoto de 1985, donde la capacidad organizativa de la Iglesia católica sirvió como centro de recepción y distribución de la

³¹⁴ Véase Nora Pérez-Rayón, “Cambios en la cultura política...”, *op. cit.*

³¹⁵ Ernesto Corripio citado en Gastón García Cantú, *Idea de México. Tomo V. La derecha*, México, FCE, 1991, p. 433.

³¹⁶ José Luis Lamadrid, *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, México, FCE, 1994, p. 188.

³¹⁷ Marta E. García Ugarte, “Las posiciones políticas de la jerarquía católica, efectos en la cultura religiosa mexicana” en Carlos Martínez Assad (coord.) *Religiosidad y política en México*, México, UIA, 1992, p.102

ayuda internacional, propiciando “la rápida expansión de los grupos populares afiliados”³¹⁸ a ésta, y la participación del clero en la defensa del voto y a favor de la democracia como en el caso de las elecciones estatales en Chihuahua de 1986, redituaron en la revalorización del papel de la Iglesia en la sociedad.

Al final de la década, ya en el sexenio de Carlos Salinas que desde su toma de protesta había insinuado la posibilidad de replantear las relaciones entre el Estado y la Iglesia, las exigencias al respecto, desde el seno de la Iglesia, pasaron a la proposición, “el obispo de Querétaro, Mario de Gasperín Gasperín, el 17 de julio de 1989, informó que la Iglesia pronto enviaría al gobierno federal un proyecto de reforma al artículo 130 constitucional, ‘con la cual se pretende obtener rango el rango jurídico para esta institución’”³¹⁹.

También durante esta década, la cuestión religiosa comienza a ser un tema presente en la agenda política. El arzobispo de Tlalnepantla, Manuel Pérez Gil, reveló que desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se

[...] había establecido un grupo de estudio que se concentrara en los problemas de las relaciones Iglesia-Estado y que informara sobre sus hallazgos al presidente, quien estableció una base para diálogo y el contacto entre el clero y los funcionarios gubernamentales. Sin embargo, como sucedió con sus predecesores, el diálogo nunca se hizo público.³²⁰

En 1987 el Partido Acción Nacional (PAN) propuso la modificación de los artículos 1º, 5º, 24, 27 y 130 para replantear el trato jurídico y administrativo de la materia religiosa. Dos preocupaciones centrales estaban presentes en la iniciativa. En primer lugar la necesidad de adecuar la norma a la realidad, describiendo cómo de una norma inspirada en el liberalismo del siglo XIX, habían quedado sólo los determinantes contextuales de esa época y del Constituyente de 1917, y no la relectura de los principios liberales a la luz de la realidad actual. Por otra parte se acusaba el precario respeto a los derechos humanos que había conducido, pese a la suscripción del país a tratados internacionales, a la imposibilidad

³¹⁸ Roderic Ai Camp, *Cruce de espadas. Política y religión en México*, México, Siglo XXI, 1998, p. 52.

³¹⁹ Marta E. García Ugarte, *op. cit.*, p. 99 (incluye una cita de declaraciones del obispo Mario de Gasperín Gasperín). El 5 de junio de 1989 la CEM envió a la Presidencia una propuesta de reforma que consideraba los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución, como esenciales en el proyecto de modernización en las relaciones entre el Estado y la Iglesia (Teodoro I. Jiménez Urresti, *Relaciones reestrenadas entre el Estado mexicano y la Iglesia*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 1994, p. 40).

³²⁰ Roderic Ai Camp, *op. cit.*, p. 74.

de ejercer derechos en la materia de religión³²¹. Esta última preocupación articulaba en su conjunto a la iniciativa pues, si bien asumía el carácter político de las relaciones entre el Estado y las iglesias, por encima de éste se puede leer el discurso de los derechos humanos como principio que orientaba la modificación constitucional.

El cambio de la política religiosa en México se enmarcó en procesos de transformación sistémica más generales. Casi todos los analistas del cambio sistémico de la política mexicana coinciden en que, desde mediados de la década de los 70, inicia un proceso de liberalización de la política que modificó las reglas e instituciones del poder debido al fortalecimiento (si se quiere, en principio, controlado) de la oposición política, “lo que a su vez generó cambios en la distribución del poder entre los actores políticos y la ampliación de la arena de la competencia política”³²². Además de este proceso de cambio sistemático, Mónica Serrano identifica dos más, un ajuste económico iniciado en el gobierno de Miguel de la Madrid y, ya en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la internacionalización de la política mexicana. Estos tres procesos en su conjunto representan la transformación del sistema político, particularmente en el cambio de régimen y en métodos nuevos para la construcción de consensos.

En este cambio sistémico de la política en México comienzan a cobrar pertinencia las intenciones de modificar las relaciones entre el Estado y la(s) Iglesia(s), y con esto, el replanteamiento de la política estatal en materia religiosa. En 1988, cuestionadas elecciones en la toma de protesta de Carlos Salinas como nuevo presidente, se dan dos cambios en la republicana cultura política mexicana en materia de asuntos religiosos. En primer lugar Salinas invitó a miembros del Episcopado mexicano a presenciar la ceremonia, y en segundo, anunció, apenas veladamente, la necesidad de modificar las relaciones del Estado con la Iglesia (en singular), pues a ello obligaba la estructura de un *Estado moderno*³²³.

³²¹ Iniciativa de reforma constitucional del PAN a los artículos 1o., 5o., 24, 27 y 130, presentada el 1° de octubre de 1987, consúltese en: José Antonio González, et. al., *Derecho eclesiástico mexicano*, México, IJ, 2008, pp. 131-145.

³²² Mónica Serrano, “El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas”, en Mónica Serrano; Víctor Bulmer-Thomas (comp.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, FCE, 1996, p. 14.

³²³ Carlos Salinas lo definió como “aquel que garantiza la seguridad de la nación, y a la vez, da seguridad a sus ciudadanos; aquél que respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerbén los conflictos entre grupos, mantiene transparencia y

La confianza eclesial en la disposición estatal al cambio en las relaciones se daba, en opinión del arzobispo Pérez Gil, no sólo en la invitación a la toma de posesión, sino “más directamente después al establecer un foro público para crear el diálogo entre la Iglesia y el Estado”³²⁴. En 1989 la revista *Nexos* organizó un debate público por televisión sobre las relaciones entre el Estado y la Iglesia, de igual forma lo hizo la revista *Vuelta* en 1990.

Aun así, en 1989 el Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, “informó a la prensa que su administración no estaba contemplando ninguna modificación al artículo 130 de la Constitución”³²⁵, sin embargo, la segunda visita del Papa Juan Pablo II a México en mayo de 1990, volvió a poner el tema en la opinión pública y de nueva cuenta el Secretario insistió en que “la visita del Papa no modificará las relaciones Iglesia-Estado, ni servirá para invocar reformas constitucionales”³²⁶. No obstante, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el Vaticano había sido señalado por Carlos Salinas como una necesidad desde 1990 al considerar que “un acercamiento con el Vaticano significa dar un paso a la modernidad y el fortalecimiento de la relación con otros países”³²⁷; dicho restablecimiento de relaciones dependía, en opinión de José Luis Lamadrid, del reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó su propia iniciativa de reforma al 130 constitucional en noviembre de 1990, incluyendo además reformas a los artículos 24 y 27. La propuesta consideraba como discriminatorias, las medidas constitucionales que limitaban los derechos políticos de los ministros de culto. También consideraba que aunque el Constituyente había fijado con claridad la libertad de culto, la Constitución limitaba la libertad de religión, al considerarla un asunto privado cuando se trataba de uno eminentemente social³²⁸.

Es posible indicar que para la administración de Carlos Salinas, a diferencia de las propuestas de reforma del PAN y del PRD, la modificación al 130 constitucional no pasaba,

moderniza su relación con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con la iglesia, con las nuevas organizaciones en el campo y en las ciudades” (Carlos Salinas, *op. cit.*).

³²⁴ Roderic Ai Camp, *op. cit.*, p. 53.

³²⁵ *Ibid.*, p. 53.

³²⁶ Declaración de Francisco Gutiérrez Barrios citada en Teodoro I. Jiménez Urresti, *op. cit.*, p. 46.

³²⁷ José Luis Lamadrid, *op. cit.*, p. 191.

³²⁸ Iniciativa de reforma constitucional del PRD a los artículos 24, 27 y 130, presentada el 29 de noviembre de 1990, consúltese en: José Antonio González, et. al., *Derecho eclesiástico mexicano*, México, IJ, 2008, pp. 146-153.

por lo menos inicialmente, por el replanteamiento del derecho a la libertad de religión. En julio de 1990, en comunicación con el Gobierno mexicano, el entonces *Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la intolerancia religiosa* (en lo sucesivo el Relator Especial), Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro preguntó entre otras cuestiones:

[...]

(h) Ante un caso de intolerancia religiosa o de discriminación fundadas en la religión o las convicciones, ¿dispone la víctima de algún recurso efectivo para hacer valer sus derechos? En caso positivo, sírvase especificar de qué tipo de recursos se dispone, tanto judiciales como administrativos.

[...]

(j) En general, ¿opina su Gobierno que sería deseable revisar la legislación nacional para que ésta se adapte mejor a los principios consagrados en la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*³²⁹? [...]

(k) ¿Considera su país deseable recibir asesoramiento del Centro de Derecho Humanos con el fin de organizar cursos o seminarios de formación en los principios, normas y recursos en materia de libertad de religión y de convicciones, dirigidos a funcionarios escogidos de su país (legisladores, jueces, abogados, educadores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley...)?³³⁰

En sus respuestas el Gobierno mexicano declaró que:

[...]

h) De conformidad con lo establecido en los artículos 24 y 130 Constitucionales, la libertad de creencias religiosas, y de práctica de culto, se encuentra firmemente protegida por la legislación mexicana, la cual no permite discriminación alguna, en esta materia, ni por parte del estado, ni por parte de los particulares.

[...]

j) El Gobierno mexicano considera que dentro de la legislación y prácticas nacionales se inscriben las garantías fundamentales de respeto a las prácticas y creencias religiosas, las cuales concuerdan plenamente con los principios consagrados en la Declaración [...]

k) En virtud de lo señalado en el inciso anterior, tampoco se considera necesario el asesoramiento del Centro de Derechos Humanos para la organización de cursos o seminarios en materia de libertad de religión y convicciones.³³¹

El Gobierno estimaba que la protección constitucional a la libertad de religión, así como sus aparatos judiciales y administrativos, es decir su política religiosa, brindaban una efectiva garantía en contra de la discriminación por motivos religiosos. También consideró

³²⁹ Esta Declaración fue adoptada por la ONU el 25 de noviembre de 1981.

³³⁰ Extracto de la comunicación del Relator Especial Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro a Miguel Marín Bosch, Representante Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Nota: G/SO 214 (56-4), del 25 de julio de 1990 (fuente INFOMEX).

³³¹ Extracto de la respuesta de la Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales al Relator Especial Angelo Vidal d'Almeida Ribeiro. Nota: G/SO 214 (56-4), del 25 de octubre de 1990 (fuente INFOMEX).

que no había razones para reformar el marco legal vigente en materia de derechos asociados a la libertad de religión. Como dato adicional que prueba la poca atención puesta al tema de los derechos humanos en materia religiosa en el sexenio de Carlos Salinas, la reforma de 1992, promulgada en enero, reconoció el carácter público de los actos de culto (artículo 24) y la restitución del derecho al voto activo a los ministros de culto (artículo 130), sin embargo, la revisión de las declaraciones interpretativas y reservas con las que se firmaron el PIDCP y la Convención no se realizó sino hasta diez años después. En enero de 2002, durante el sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006), se decretó el retiro parcial de las declaraciones y reservas que por estos motivos se habían hecho a ambos tratados, para que éstas se correspondieran con los cambios constitucionales en la materia³³².

La tardanza en el asunto de la revisión de las declaraciones interpretativas y las reservas contrasta con la diligencia puesta en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano que se dio solo unos meses después de la promulgación de la reforma. Sin embargo, los pasos para este acuerdo diplomático se habían dado desde antes. En febrero de 1990 el Presidente Salinas designó a Agustín Téllez como representante personal ante el Papa, al mismo tiempo que “Juan Pablo II nombraba representante suyo ‘a título personal’ ante Salinas al Delegado Apostólico en México Girolamo Prigione”³³³. Este último alcanzó extraordinaria notoriedad en todo el proceso de reforma y particular influencia en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas³³⁴.

Sin embargo, la posición de Prigione como principal interlocutor con el Gobierno no fue bien tomada por el resto del episcopado. A pesar de la influencia política que el Nuncio apostólico (en el caso de Prigione en carácter de Delegado pues, al no existir relaciones diplomáticas no podía ostentar el título de Nuncio) puede ejercer en la Iglesia particular al ser a quien el Papa consulta para la designación de nuevos obispos; son éstos quienes en su carácter de «sucesores» de los apóstoles detentan, según la instrucción canónica, la legitimidad espiritual y territorial de la Iglesia³³⁵. Las relaciones poder y la propia jerarquía

³³² Cfr. citas 312 y 314.

³³³ Teodoro I. Jiménez Urresti, *op. cit.*, p. 42.

³³⁴ Según Roderic Ai Camp la “tarea a largo plazo de Prigione en México consistía en reestablecer las relaciones Iglesia-Estado, específicamente el reconocimiento diplomático del Vaticano [...] y para moderar las diferencias ideológicas dentro de la jerarquía mediante su influencia en la selección de nuevos obispos” (Roderic Ai Camp, *op. cit.*, pp. 350-351).

³³⁵ Véase en el Código de Derecho Canónico, canon 375.

canónica, supusieron muchas más voces al interior de la Iglesia de las que había contemplado el Gobierno y a las que finalmente no escuchó, lo que generó críticas del episcopado tanto al proceso como al resultado³³⁶.

La condición de las relaciones entre Estado e iglesias, que durante más de siete décadas no había sido cuestionada en términos normativos, comenzó a verse como un problema a la luz del discurso oficial del sexenio de Salinas «la modernización del Estado». La nueva interpretación de las relaciones entre el Estado y las iglesias se debía principalmente a un cambio de categorías y significados en la problematización de los cambios constitucionales y no a un cambio de valores. La mayor parte de los actores políticos habían dejado de identificar a las iglesias como un enemigo político para el propio Estado (como sucediera en el Constituyente de 1917), sin embargo, la convicción en la separación entre ambas instituciones marcó el debate en el Congreso. Por otra parte la sola idea de la modernización no convenció en términos generales a los legisladores que, impulsaron ideas que tenían que ver con preocupaciones concretas, como el fortalecimiento jurídico de los derechos humanos.

En el tercer informe presidencial de Carlos Salinas en 1991, se dio el paso decisivo para el proceso de reforma pues, convocó “a promover la nueva situación jurídica de las iglesias bajo los siguientes principios: institucionalizar la separación entre ellas y el Estado, respetar la libertad de creencia de cada mexicano y mantener la educación laica en las escuelas públicas”³³⁷. Aunque este es el punto culminante del proceso de cambio hacia la actual política religiosa mexicana, haría falta argumentar por qué se dio el cambio, es decir, por qué después de más de siete décadas era propicia la reforma al artículo 130 de la Constitución. Roderic Ai Camp ha identificado cinco interpretaciones posibles.

Una de estas interpretaciones, que a pesar de ser la más inverosímil ha sido la más popularizada (e incluso se recurrió a ella durante el debate en el Congreso), es que debido a las cuestionadas elecciones de 1988 el Gobierno de Salinas buscaba la legitimidad de la

³³⁶ No obstante aun “sus críticos más severos dan crédito a Prigione por haber cambiado exitosamente la relación Iglesia-Estado en 1992 [...] Tuvo éxito en su tarea [véase cita 335] porque los obispos, como consecuencia de la división interna, probablemente no hubieran logrado esos cambios por sí mismos” (Roderic Ai Camp, *op. cit.*, p. 352).

³³⁷ Carlos Salinas de Gortari, Mensaje del Tercer informe de Gobierno, 1° de noviembre de 1991, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1991_57/Mensaje_del_Tercer_informe_de_gobierno_de_Carlos_S_73.shtml.

Iglesia. Las elecciones intermedias de 1991, muestran que si bien el PRI no consiguió recomponer su hegemonía, entendida en términos políticos amplios, sí logró recuperar la confianza del electorado, y esto se dio antes del proceso legislativo de reforma. Aunque podría argumentarse que el anunciado cambio pudo hacer que la Iglesia apoyara electoralmente al PRI, no existía consenso al interior del episcopado como para suponer que la Iglesia en su conjunto trabajaría electoralmente en unidad, además, tanto el PAN como el PRD habían ya propuesto iniciativas de reforma en materia religiosa. La propuesta del PAN se presentó incluso antes de las elecciones presidenciales de 1988, lo que no impidió que por desempeño electoral terminara siendo la tercera fuerza política.

Otra explicación señala que Carlos Salinas, además de buscar mejorar su imagen con la Iglesia, teniendo en cuenta las repercusiones internacionales que esto le atraería, pensaba en modificar la tradicional estructura corporativista del PRI, atrayendo a nuevos actores políticos a la competencia, entre los que se incluía a las iglesias. La primera parte de esta explicación, además de concordar con el tercer proceso de cambio en el sistema político mexicano que identifica Mónica Serrano (la internacionalización), es un objetivo que el mismo Carlos Salinas había declarado. La segunda parte, por el contrario, presenta un gran riesgo de cálculo y de estrategia político-electoral para la estructura del propio partido pues, además de que durante todo el proceso se marginó a amplios sectores de la Iglesia, la activación de nuevos actores no conduce directamente a su apoyo.

Una explicación más atribuye las modificaciones a la presión de la Iglesia católica para modificar el marco legal. Desde la promulgación de la Constitución la Iglesia había pugnado por su modificación pero, como se ha dicho, fue en la década de los ochenta, cuando el episcopado mostró firmemente sus intenciones al respecto. Aunado a lo anterior, el surgimiento de nuevas agrupaciones católicas y de intelectuales abiertamente confesionales en centros de estudio como el Imdosoc, suponen un importante recurso de movilización y pensamiento para la causa eclesial. Por otra parte, había presiones de la opinión pública pues, en distintas encuestas y sondeos (incluso promovidos por el mismo Gobierno³³⁸), la población mexicana se mostraba a favor de la redefinición de las relaciones Estado-iglesias, del reconocimiento de la personalidad jurídica de las últimas, de los derechos políticos del clero (paradójicamente, siempre que no significaran la intromisión de

³³⁸ Véase el apartado de Anexos de José Luis Lamadrid, *op. cit.*, s/p.

la Iglesia en política), aunque también de conservar la educación pública laica³³⁹. No obstante, esta explicación no aporta razones concretas sobre la pertinencia del cambio en sí.

Por último otra explicación versaba en torno a la adecuación de la norma a la realidad que, como hemos visto, era una preocupación en la iniciativa del PAN en 1987, y que correspondía con el discurso oficial del Gobierno de Carlos Salinas, la *modernización del Estado*, mismo que se incluyó en la iniciativa presentada por PRI.

Sin lugar a dudas, y no es que Ai Camp lo presente así, ver cada una de las explicaciones por separado resulta demasiado sesgado y equivocado. En sus estudios sobre la construcción de agendas, John W. Kingdon señala que existen una serie de elementos que en su conjunto provocan el cambio en las políticas públicas, como los grupos de interés, los expertos que provienen de la academia y dan sus puntos de vista, la visibilidad mediática de los asuntos, los partidos políticos, la opinión pública y desde luego el Gobierno. No pretendo revisar lo que hasta aquí se ha dicho en este breve recuento del contexto previo a la reforma de 1992 a la luz de la teoría de Kingdon pues, no es el objetivo de la tesis ver el proceso de cambio en la política religiosa mexicana. Sin embargo, a fin de explicar la pertinencia de las reformas, tomaré una de las propuestas de este autor, que ve los cambios en el Gobierno, en particular las elecciones, como uno de los aspectos que más influyen en el cambio de una política pública.

A diferencia de sus predecesores Carlos Salinas de Gortari planteó, desde su toma de protesta como presidente, la revisión del marco jurídico de las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Esto por sí mismo condujo a plantear seriamente la discusión al respecto. Pero es otro cambio en el Gobierno, las elecciones intermedias de 1991, las que aportan más explicaciones sobre el momento específico de la reforma.

En la LIV Legislatura del Congreso de la Unión (1988-1991), el PRI, el partido del Presidente Salinas, experimentó su primer fracaso electoral pues, aunque obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, perdió la mayoría calificada (dos terceras partes), necesaria para hacer modificaciones a la Constitución sin necesidad del apoyo de otros partidos, hecho que no había ocurrido antes.

En las elecciones de 1991 para la LV Legislatura (1991-1994), el PRI obtuvo 320 escaños en la Cámara de Diputados contando con un poco más de las dos terceras partes de

³³⁹ Véase Capítulo 5 “La religión, la política y los laicos” en Roderic Ai Camp, *op. cit.*, pp. 171-209.

las curules. Esto permitía al partido aprobar su propuesta de reforma constitucional en materia religiosa sin que, técnicamente, tuviera que depender de otras fuerzas políticas. Pero tras una revisión general el desempeño legislativo, es fácil percatarse de que la reforma de 1992 no es demasiado excepcional respecto a otras reformas constitucionales en el sexenio.

De las 51 reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) durante el sexenio de Salinas de Gortari, el 82.4% de ellas se publicó entre 1991 y 1994, en la LV Legislatura; de hecho ninguna fue publicada en 1991 y sólo dos en 1994 (hasta antes del 1° de agosto fecha en la que concluyó la legislatura), siendo la mayor parte de ellas promulgadas en 1993³⁴⁰. La reforma de 1992 cuyo debate se realizó en diciembre de 1991, pertenece a este mayoritario grupo de reformas publicadas durante la LV Legislatura.

La iniciativa de reforma sobre la que se discutió el replanteamiento de la materia religiosa fue la presentada por el PRI el 10 de diciembre de 1991 en la Cámara de Diputados, basándose en los ejes rectores que había anunciado Carlos Salinas en su tercer informe de gobierno unos días antes. Si bien el proyecto se centró en el artículo 130 constitucional (sobre el esquema de relaciones Estado-Iglesia), también contempló la modificación de los artículos 3° (sobre la educación), 5° (sobre la garantía de libertad personal), 24 (sobre la libertad de creencias) y 27 (sobre la propiedad); a partir de seis ejes temáticos: a) la personalidad jurídica de las iglesias; b) la propiedad de las mismas; c) la regulación de la práctica del culto fuera de los templos; d) la educación religiosa; e) la situación jurídica de los ministros de culto; y f) cuestiones relativas a la materia civil.

Incluso al margen del discurso gubernamental del sexenio (la modernización del Estado), el cambio fue aceptado en el Congreso por las principales fuerzas políticas como la oportunidad para superar las inercias históricas que habían impedido un trato jurídico de las iglesias y comunidades religiosas acorde a las condiciones actuales de la sociedad, lo que ocasionaba un importante rezago administrativo en los asuntos religiosos, así como un inadecuado esquema de relaciones Estado-Iglesia, distante de los principios democráticos en las postrimerías del milenio. El cambio ofrecía la posibilidad de eliminar la

³⁴⁰ Datos elaborados a partir de la información de la Cámara de Diputados sobre reformas constitucionales.

discrecionalidad en aquellas relaciones y hacía de la Carta Magna letra muerta en la materia religiosa. La iniciativa recogió esta necesidad contra la discrecionalidad:

Por respeto a las creencias de los mexicanos, que es el ámbito de sus libertades, debemos dar la transparencia y las reglas claras que demanda la modernización del país. Debemos reformar algunas normas constitucionales que ya han cumplido su cometido hoy en día y que pueden tratar el pleno desenvolvimiento de una sociedad libre, respetuosa, de derecho. Debemos, por eso, fijar las bases para una clara y precisa regulación de las iglesias que la libertad de los mexicanos haya decidido que existan, para canalizar sus creencias religiosas, con total respeto a quienes tienen otras o no compartan ninguna³⁴¹.

Sin embargo, las expectativas generadas corrían por diversos sentidos. Mientras que los legisladores del PRI ponían el acento en la actualización jurídica del Estado como base para el establecimiento de nuevas relaciones con las iglesias que permitieran superar la simulación de la norma mediante un marco jurídico claro; los legisladores del PAN y del PRD privilegiaban la lectura de la reforma comenzando con la ampliación de garantías a la libertad de religión.

Los argumentos formulados en contra de la reforma, aludieron a las implicaciones históricas del tema y a la estrategia seguida para llevar a cabo la reforma. La discusión en la Cámara de Diputados (el 17 de diciembre de 1991) inició con una moción suspensiva a la iniciativa, presentada por el Partido Popular Socialista (PPS). El PPS hizo énfasis en que el clero violaba sistemáticamente la Constitución, en especial, la prohibición a la participación política de los ministros de culto³⁴²; también sostuvo que las pretensiones integristas de la Iglesia católica justificaban el anticlericalismo jurídico de la Constitución; y, acusando la intervención de la jerarquía católica en la formulación de la reforma que proponía el PRI, intuyó que su participación respondía al propósito de “dirigir la conciencia de las nuevas

³⁴¹ Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del PRI. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 17), LV Legislatura, año I, 10 de diciembre de 1991, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

³⁴² El diputado Juan Campos Vega del PPS lo expresó así: “No hay proceso electoral de importancia en el país donde no la jerarquía eclesíástica presente un documento donde se entromete en la vida política nacional, donde califique a los diversos partidos políticos e invite a votar por aquellos partidos que luchan por el bien común, en clara alusión a los partidos Acción Nacional y Demócrata Mexicano” (Discusión de la moción suspensiva presentada por el grupo parlamentario del PPS, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), LV Legislatura, año I, 17 de diciembre de 1991, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>).

generaciones, a formarla y a dirigir la orientación, el desarrollo, político, administrativo, económico de la nación”³⁴³, aprovechándose para ello de la estructura estatal.

Quienes criticaron la iniciativa (incluso los que no se oponían diametralmente a ella) casi unánimemente, acusaban el desarrollo y consulta de la misma como una serie de acuerdos entre la jerarquía católica y el Gobierno que, cedía los principios constitucionales a los intereses de la Iglesia. Es decir, un acuerdo discrecional que, paradójicamente, iba en contra de los objetivos perseguidos por la iniciativa.

El PRI defendió su propuesta justificando el pasado anticlerical de la Constitución, pero insistiendo en la necesidad de modernizarla. El diputado Rodolfo Echeverría Ruiz dijo que la intención de la reforma era “revisar y modificar la forma, no el fondo, de las relaciones entre el Estado mexicano y las iglesias”, para adecuar la norma a las necesidades actuales pero que se iba a conservar el carácter laico del Estado y la radicalidad de la separación entre el Estado y las iglesias. Indicó además que la reforma daba el marco oportuno para que las iglesias reconocieran “de modo público y abierto, con resolución y sin ambages que aceptan en todos sus términos el nuevo texto constitucional”³⁴⁴.

En el debate se planteó una nueva forma de entender a las iglesias y a los ministros de culto, y así también una nueva manera para comprender a la religión. Lo primero implicaba la reformulación de las relaciones entre Estado-Iglesia, mientras que lo segundo daba pie a la revisión de la libertad de religión, necesaria en la visión del PAN y del PRD, aunque no así en la visión del Gobierno (como se constató en este apartado). No obstante, sin dejar de contemplar la reforma con un sentido político, los legisladores priistas comenzaron a incluir el tema de los derechos humanos en su argumentación en favor de la reforma³⁴⁵.

Una vez concluido el proceso legislativo, la reforma constitucional a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130, en materia religiosa, se publicó en el D.O.F. el 28 de enero de 1992. Seis meses después (el 7 y 8 de julio) bajo esas mismas lógicas se llevó a cabo la discusión la

³⁴³ Diputado Juan J. Cárdenas García del PPS (Discusión de la moción suspensiva presentada por el grupo parlamentario del PPS, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

³⁴⁴ Discusión de la moción suspensiva presentada por el grupo parlamentario del PPS, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*

³⁴⁵ El diputado del PRI, Cuauhtémoc López Sánchez Coello, señaló que: “Las reformas a los artículos de la Constitución que hoy se discuten, incorporan los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. Tal lectura la realizó a la luz del discurso oficial del sexenio pues aprovechó la ocasión para indicar que “con estas reformas se adecúa el régimen jurídico a la modernidad que demanda nuestro país” (Discusión en lo particular artículo 27, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP) —que sería reglamentaria del artículo 130, también lo es del 24 y de las fracciones II y III del artículo 27— en la Cámara de Diputados, a partir de un dictamen que pretendió conciliar los proyectos legislativos que habían presentado los grupos parlamentarios del PAN, del PRI, del PRD y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)³⁴⁶. Tras su discusión en el Congreso, la Ley fue promulgada el 15 de julio de 1992 en el D.O.F.

La discusión de la LARCP propició un extenso debate sobre problemas en las definiciones conceptuales, los derechos y prerrogativas de los ciudadanos y las organizaciones religiosas, así como las obligaciones de éstas y las facultades de la Administración en la materia religiosa.

La cuestión religiosa en México quedó definida como una materia del orden federal, por lo que la Administración Pública Federal, a través de la Secretaría de Gobernación (en lo sucesivo «la Secretaría» o «la Segob») es la principal responsable de la política religiosa en el país (aunque no la única que participa en ella). Para aplicar las nuevas ordenanzas en materia religiosa se creó la Dirección General de Asuntos Religiosos³⁴⁷. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) se modificó el organigrama de la Secretaría para incluir la Subsecretaría de Asuntos Religiosos. El organigrama nuevamente sería modificado en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) con la creación de la Subsecretaría de Migración, Población y Asuntos Religiosos y, dependiente de esta unidad, la Dirección General de Asociaciones Religiosas (DGAR³⁴⁸), nomenclatura que se conserva hasta el momento.

³⁴⁶ Para una revisión de este procedimiento véase José A. Fernández, “Génesis de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, en VVAA, *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, IJ, 1994, pp. 49-56. También véase Manuel Canto; Raquel Pastor, *¿Ha vuelto Dios a México? La transformación de las relaciones Iglesia Estado*, México, UAM, 1997, pp. 103-109. Una versión resumida del debate de la LARCP se encuentra en Raúl González Schmal, “Crónica sumaria de un proceso legislativo. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, en Ma. Concepción Medina González, *Una puerta abierta a la libertad religiosa*, México, Segob, 2007, pp. 105-127. Una relación de las principales propuestas por partido para modificar el proyecto dictaminado de la LARCP se encuentra en Guillermo Gatt, Mavio Ramírez, “Capítulo XIII. La Ley Reglamentaria del 130 Constitucional. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, *Ley y religión en México. Un enfoque histórico jurídico*, Guadalajara, ITESO, 1995, pp. 197-204.

³⁴⁷ Antes de la reforma de 1992 “la unidad administrativa encargada de aplicar el antiguo régimen normativo en la materia, fue el Departamento de Cultos Religiosos, adscrito a la Subdirección de Cultos Religiosos, Armas de Fuego y Explosivos, de la Dirección General de Gobierno” (Álvaro Castro; Eduardo Rodríguez, *Relaciones Estado-iglesias en México: visión desde la práctica administrativa, 2001-2006*, México, Porrúa, 2007, p. 29).

³⁴⁸ A fin de agilizar la redacción y lectura de este trabajo se utilizará el acrónimo DGAR que también corresponde a las siglas de la Dirección General de Asuntos Religiosos.

Más de diez años después de la reforma y su Ley reglamentaria, el Poder Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (R-LARCP), publicado el 6 de noviembre de 2003 en el D.O.F. El R-LARCP cumple una función muy importante en la administración de la materia religiosa. Además de aportar algunas definiciones conceptuales que no existen en la Constitución y la LARCP sobre el objeto que se regula, describe los procesos que se regulan en esos ordenamientos (los procedimientos para constituir a las iglesias y comunidades religiosas como instituciones con personalidad jurídica, la acreditación de su régimen patrimonial, las relaciones entre éstas y Estado, y las facultades y obligaciones de las autoridades en materia religiosa, incluyendo los procedimientos de sanción, conciliación y arbitraje).

Todo este nuevo marco normativo en materia religiosa habría de dar un impulso a la primacía política estatal, lo que no resulta extraño si se considera que el proyecto del sexenio de Carlos Salinas fue la modernización y reforma del Estado. Aun así, la perspectiva de los derechos humanos ahora, a diferencia de 1917, ya consolidada y asumida por el Estado mexicano debido a la suscripción de los tratados internacionales, obligó al debate, aunque no siempre a la toma de decisiones en torno a la libertad de religión.

En el siguiente capítulo se habrán de revisar los temas propuestos para la política religiosa del Estado laico al final del tema 4 en el caso concreto de México. Se analizarán simultáneamente los debates y contenidos tanto de la reforma constitucional como de la LARCP, hilándolos además con el contenido del R-LARCP y ejemplos de la política religiosa en la práctica mediante las decisiones tomadas por los Poderes Ejecutivo y Judicial. Lo anterior con el propósito de señalar las condiciones del marco jurídico y su instrumentación.

**Capítulo Tercero. La política religiosa mexicana,
construcción legislativa y desarrollo administrativo**

Tema 6. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES RELIGIOSAS

Como ya se indicó, la reforma giró en torno a la personalidad jurídica de las iglesias. Este fue el primer eje contemplado en la iniciativa, consistente en el establecimiento de la figura de «asociación religiosa» (AR) en el inciso a del artículo 130 constitucional: *Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas*³⁴⁹.

El primer punto a debate fue clarificar el supuesto a partir del cual se reconocería la personalidad jurídica de las iglesias y comunidades religiosas (en el Congreso se utilizó el término agrupaciones religiosas para distinguirlas de las iglesias). La posición del dictamen al respecto era ambivalente pues, así como reconocía que la formación de agrupaciones religiosas respondía a la libertad de los ciudadanos³⁵⁰, también afirmaba la existencia de facto de las iglesias³⁵¹.

El diputado Eloy Vázquez (PRD) propuso que el artículo 130 reconociera que “la conformación de asociaciones religiosas no es un derecho de las jerarquías eclesiásticas,

³⁴⁹ Este otorgamiento de personalidad jurídica se da hasta 1992 en el plano constitucional pero, la doctrina jurídica en una interpretación amplia, ha encontrado que el derecho de los sujetos a asociarse por motivos religiosos y la personalidad moral de esas asociaciones (que no de las iglesias), ya estaban reconocidas en el Código Civil (véase Javier Saldaña, “Derecho eclesiástico...”, *op. cit.*, pp. 876-877).

³⁵⁰ “La iniciativa propone definir en el artículo 130 las bases que guiarán a la legislación secundaria. Estas son: asegurar que la materia es de orden público; significado con ello, que no es una regulación para normar acuerdo de la voluntad de los ciudadanos exclusivamente, sino que; al manifestarse públicamente y ser sus actividades igualmente públicas, el Estado tiene interés en asegurar que el ejercicio de la libertad de asociarse con fines religiosos y actuar consecuentemente con esas creencias, no sea incompatible con la igual libertad de los demás, ni con el orden público” (Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del PRI. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 17), *op. cit.*).

³⁵¹ “La existencia de las iglesias es una realidad social; insoslayable en todas las sociedades de nuestro tiempo, indistintamente [...] de su organización estatal. No se debe confundir, por eso, Estado laico con la carencia de personalidad jurídica de las iglesias; ni la regulación de las organizaciones sociales llamadas iglesias con limitar las libertades de creencias religiosas y su práctica” (Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del PRI. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 17), *op. cit.*).

sino un derecho de los ciudadanos”³⁵². Así, los derechos que habría de otorgar la figura de AR no tendrían como fuente la existencia *per se* de las iglesias y comunidades religiosas, sino la libertad de los ciudadanos, siendo las AARR la instrumentación del reconocimiento de la libertad de religión en su dimensión colectiva (derecho de asociación).

Pero los promotores de la iniciativa se opusieron a tratar en términos de «reconocimiento» la creación de la figura jurídica, insistiendo en que la personería y sus derechos eran un «otorgamiento» del Estado. El senador José Luis Lamadrid (PRI) explicó la diferencia conceptual entre otorgamiento y reconocimiento: “el empleo de este [último] concepto oscurece la discusión y no la clarifica. Y no puede clarificarla porque jurídica e históricamente, es un concepto inadecuado”; así pues, no “se trata de reconocimiento, sino de otorgamiento de la personalidad jurídica. Y esto tiene alcances jurídicos y alcances políticos que son evidentes”³⁵³. Ni la iniciativa ni sus promotores tenían una visión contraria a los derechos humanos (aunque no eran la principal motivación de la reforma) pero, es comprensible que evitaran que el término de reconocimiento se interpretara como la claudicación de la primacía política estatal que estimó el Constituyente en 1917.

En este sentido, el otorgamiento de personalidad jurídica a un ente social fuera del derecho tenía, como lo declaró Lamadrid, unos alcances evidentes: los de una concesión estatal hacia las organizaciones religiosas. La intención de marcar la primacía política estatal se dio en el párrafo 1º del artículo 130: *El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.*

Aun así, una de las críticas a la reforma —que aún hoy se reproduce *vox populi*— fue que ésta deshizo el régimen de separación entre Estado e iglesias en México. El diputado Héctor Ramírez Cuéllar (PPS) propuso que el artículo 130 reformado debía marcar el principio de supremacía (como lo indicó el Constituyente de 1917) en lugar del principio de

³⁵² Propuesta de modificación al inciso a del artículo 130 del diputado Eloy Vásquez: “Las asociaciones religiosas son la figura jurídica a través de la cual los ciudadanos ejercen su derecho de asociación para fines religiosos. Bajo esta figura, pueden adquirir personalidad jurídica las iglesias, sus organizaciones, las instituciones, las agrupaciones religiosas y demás formas asociadas de práctica religiosa... [continúa con la redacción actual del inciso]” (Discusión en lo particular del artículo 130, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

³⁵³ Discusión en lo general, Senado de la República, *Diario de los debates* (número 31), LV Legislatura, 21 de diciembre de 1991, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=55&ano=1&id=2712>.

separación como decía el dictamen, con la intención de negar un estatus jurídico de igualdad al Estado y las iglesias. El diputado priista Miguel Ángel Yunes contestó que, si “el Estado tiene el poder de otorgar el registro y por lo tanto de declarar constituidas a las asociaciones, en ese momento el Estado está estableciendo con toda claridad [...] la supremacía del Estado sobre las iglesias”³⁵⁴. La intención teórica del llamado otorgamiento era marcar la primacía política estatal sobre los individuos y las corporaciones (sobre personas físicas y morales). La noción de otorgamiento servía en la práctica para señalar la subordinación de las organizaciones religiosas registradas como AARR al marco jurídico.

En este orden de ideas, la modificación a la forma de entender la separación entre Estado e Iglesia que se definió en 1917, debía ser revisada ya que establecía relaciones entre aquéllos de manera contradictoria. Existían unas relaciones políticas entre Estado e Iglesia inconsistentemente asimétricas, declarando la supremacía estatal frente a unas entidades (las organizaciones religiosas) que no existían jurídicamente, es decir, no había referencia frente a la cual estimar en la realidad jurídica una condición de inferioridad, igualdad o superioridad. Aún así, las organizaciones religiosas tenían responsabilidad legal, es decir, sí existían jurídicamente pero solo en su perjuicio ya que se les contemplaba como sujetos de regulación y sanción, de obligaciones y prohibiciones, pero no de derechos (como se vio en el apartado 5.1 y como el mismo dictamen de la reforma apreció).

Si bien el «principio histórico de separación» que se propuso en la reforma es una imprecisión, como han observado los especialistas en el tema³⁵⁵, la existencia jurídica de las organizaciones religiosas, es condición formal *sine qua non* para que el Estado pueda establecer relaciones con éstas, ya sean de separación o de cooperación. A partir de esta condición se pueden desarrollar relaciones que no dejan de ser asimétricas pero que sí son consistentes. De la existencia de Estado y organizaciones religiosas en un mismo plano jurídico cabe la plena consistencia entre las facultades y limitaciones del primero, frente a las obligaciones y derechos de las segundas, aunque ambas instituciones no sean iguales

³⁵⁴ Discusión en lo particular del artículo 130 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

³⁵⁵ Sumándose a la crítica hecha por Alberto Pacheco al principio histórico de separación, Javier Saldaña dice: “¿Cómo el Estado pretende separarse de algo que desconoce o que para él no existe? Pues se debe recordar que el texto original del 130 constitucional establecía que la ley no reconocía personalidad alguna a las agrupaciones religiosas. Tal afirmación [la del principio histórico de separación] resultaría coherente de reconocer la existencia jurídica de las Iglesias, pero en términos del 130 éstas no existían, y a pesar de ello el Estado mexicano se ‘separaba’” (Javier Saldaña, “Derecho eclesiástico...”, *op. cit.*, p. 797).

pues, el carácter de regulador y autoridad superior que el sistema democrático confiere al Estado, es decir, su primacía política, produce una forma de desigualdad.

El reconocimiento jurídico de las organizaciones religiosas sirve tanto en la protección como en la promoción de la libertad de religión pero, tiene también un sentido político en el esquema de relaciones Estado-Iglesia. La inexistencia jurídica de las organizaciones religiosas en México no significó la ausencia de relaciones políticas con el Estado pero, la simulación de la norma y la discrecionalidad hicieron que las relaciones se dieran informalmente entre las autoridades del Estado y las dirigencias eclesiales. Lo que se habrá de ir discutiendo es si la figura de AR ha logrado avanzar de unas relaciones Estado-Iglesia políticas y discrecionales, hacía unas jurídicas y formales.

La cuestión del registro planteó tres críticas a la sobre la definición legal de las AARR. La primera debido al carácter homogeneizador de la personalidad jurídica pues, desconoce la pluralidad religiosa y la diversidad organizacional al interior de las mismas confesiones. La segunda se dio a raíz de la competencia y del margen de discrecionalidad de la Segob de otorgar el registro. Aunada a la anterior, una tercera crítica se hizo al carácter federal de la materia religiosa, lo que se respaldaba en las dudas sobre posibles intentos para corporativizar al clero. Cada crítica se revisará en los siguientes tres apartados.

6.1 Las asociaciones religiosas y sus divisiones internas

La crítica sobre la homogenización despertó inmediatamente las dudas en torno a la pluralidad religiosa. Desde un inicio permeó la idea en la opinión pública, misma que fue recogida constantemente durante el debate, de que la reforma estaba pensada para la Iglesia católica y no comprendía las transformaciones religiosas en la sociedad mexicana.

El senador Porfirio Muñoz Ledo (PRD) externó la preocupación que le hicieron llegar las agrupaciones protestantes, sobre su “temor [...] de que tanto se habla de las sectas, que al dar el registro, el gobierno va a tener una vara de medir, para decir: Qué es religión y qué es secta”, aludiendo además a la contradicción entre la otorgación del registro y el inciso b del artículo 130³⁵⁶: “Cuando lo que estamos, precisamente, postulando, es la no injerencia

³⁵⁶ El inciso b del artículo 130 que estaba a discusión establecía, y finalmente así se aprobó, que las *autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas*.

del Estado en los asuntos de las religiones. Le estamos dando un instrumento al Estado, para intervenir en las conciencias de las gentes, qué es religión y qué no es religión”³⁵⁷.

Los promotores de la reforma procuraron evitar el debate en torno al concepto de religión. El senador Jesús Murillo Karam (PRI) insistió en que la redacción del artículo 130 que se estaba discutiendo “no dice que para ser iglesia se tenga que registrar. Dice que para tener personalidad jurídica las iglesias y las agrupaciones religiosas deben constituirse como asociaciones religiosas”³⁵⁸. Aunque es cierto que el nuevo marco jurídico en materia religiosa no estableció una definición de religión, coincidiendo esto con el principio de libertad y evitando con ello unas reglas explícitamente discriminatorias, también es verdad que implícitamente existía de hecho una concepción de religión, así como de las iglesias³⁵⁹.

Intentando apreciar con una visión general las distintas formas de organización religiosa, en la discusión de la Ley reglamentaria se introdujo el tema de las divisiones internas de las AARR. En una redacción similar a la que se plasmó en el segundo párrafo del artículo 6° de la LARCP³⁶⁰, el dictamen de esta Ley reglamentaria dice que se deja

[...] a cargo de las asociaciones religiosas la determinación de que sus entidades y divisiones internas pueden gozar la personalidad jurídica. Con esto se logra el respeto a la multiplicidad interna de las iglesias y agrupaciones religiosas, sin perjuicio de la unidad necesaria respecto de sus relaciones con la sociedad y el Estado. *De esta forma, las asociaciones religiosas se estructuran tal como efectivamente existen en la realidad.* La fórmula abierta [...] es suficientemente flexible para ser aprovechada por la asociación religiosa que lo requiera, con

³⁵⁷ Discusión en lo particular del artículo 130 constitucional, Senado de la República, *Diario de los debates* (número 31), *op. cit.*

³⁵⁸ *Ídem.*

³⁵⁹ Durante la discusión de la LARCP el diputado Emilio Becerra González del PRD señaló: “No es nada fácil regular jurídicamente a una institución que está en la mente de todos, aunque se hable en plural y, a unas relaciones que van más allá del mundo de las relaciones jurídicas” (Discusión en lo general del dictamen de la LARCP, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 24), LV Legislatura, año I, 7 de julio de 1992, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/55/1er/Ord2/19920707.html>).

³⁶⁰ El artículo 6° de la LARCP dice: *Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley.*

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

Las asociaciones religiosas son iguales ante la ley en derechos y obligaciones.

absoluto respeto a la prohibición de no intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas establecida en el inciso B, del artículo 130 de la Constitución.³⁶¹

La virtud de esta forma de entender la estructura organizacional es que trata de manera igual a todas organizaciones que han obtenido su registro como AARR, como se lee en el tercer párrafo del artículo 6° de la LARCP. Pero la virtud se convierte en defecto al no poder retratar en el marco jurídico la forma en que *efectivamente se estructuran las organizaciones religiosas en la realidad*, puesto que, como se recoge en la oposición del PRD al segundo párrafo del artículo 6°, “no deja claro la posibilidad de que haya una multiplicidad de personalidades jurídicas para las iglesias, de acuerdo a sus entidades y divisiones internas”³⁶². Esto entraña dos problemas.

Uno de ellos parte de la sospecha de que “con esto se protege a las cúpulas de las asociaciones religiosas”³⁶³ pues, se invisibilizan las relaciones verticales de poder al interior de las confesiones. Esta sospecha se inscribe en el trato jurídico a la estructura organizacional de las iglesias y comunidades religiosas (véase apartado 4.2.2). Alberto Pacheco sintetiza una serie de condiciones de dependencia y responsabilidad jurídicas entre las AARR y sus divisiones internas con registro³⁶⁴, basándose en una idea lógicamente correcta: “Hay que tener en cuenta que la [AR] subordinada no puede adquirir una personalidad igual a la [AR] subordinante, pues dejaría de serlo”³⁶⁵.

Si bien el segundo párrafo del artículo 6° de la LARCP estipula que los estatutos internos de las AARR deberán dar cuenta de su estructura organizacional, al establecer la igualdad jurídica de todas AARR en su tercer párrafo, es decir, una vez que una división interna adquiere el registro como AR, en la LARCP no se desprende explícitamente ningún tipo de dependencia entre aquella y la estructura de la que emana, o bien, de responsabilidad de la segunda sobre la primera. Lo único que se advierte es la existencia de un vínculo que, como se verá, tiene efectos administrativos.

³⁶¹ Cursivas propias.

³⁶² Oposición hecha en la primera lectura del dictamen de la LARCP, Cámara de diputados, Diario de los debates (número 23), LV Legislatura, año I, 2 de julio de 1992, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/55/1er/Ord2/19920702.html>.

³⁶³ *Ídem*.

³⁶⁴ Véase Alberto Pacheco, “Las sociedades subordinadas en el nuevo reglamento de la ley de asociaciones religiosas”, en Javier Saldaña (coord.) *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, IJ, 2005, pp. 99-105.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 102.

Otro problema es que se dificulta el establecimiento de comunicaciones entre el Estado y los cuerpos directivos de las confesiones. Al no reconocer las jerarquías confesionales de las estructuras interna se logra un plano de igualdad y de generalidad en la norma que no podría conseguirse de otra forma. Ello puede además respaldarse como una garantía del inciso b del artículo 130 pero, también puede interpretarse lo contrario, “puesto que en la práctica está proponiendo un modelo de organización extraño a la gran mayoría de las iglesias y agrupaciones religiosas actualmente existentes en nuestro país, incluida la mayoritaria”³⁶⁶. Aceptando que toda regulación es una forma de intervención, la cuestión aquí es el alcance de la intervención estatal a través de la figura jurídica, es decir, en qué forma puede el Estado intervenir en una institución que él mismo ha creado.

Si bien el objetivo principal de la figura jurídica no tiene que porqué ser la posibilidad de que las organizaciones religiosas se identifiquen de manera natural con ella, pero, si irremediamente habrá algún tipo de injerencia estatal en la estructura organizacional de las iglesias y comunidades religiosas, cabría esperar que el otorgamiento de personería sirviera al Estado para establecer un esquema de interlocución efectivo con aquéllas. En otras palabras, que el registro cumpliera con uno de los objetivos del dictamen de la reforma: eliminar la discrecionalidad en las relaciones Estado-Iglesia. Esto se dificulta al ser legalmente iguales tanto las divisiones internas como las estructuras de las que emanan.

La redacción final el artículo 6° de la LARCP no atendió a las situaciones señaladas durante su discusión. En la práctica, la unidad administrativa encargada de los registros de las AARR tuvo que resolver las cuestiones que suscitaron las divisiones internas, mediante la interpretación del marco legal. Pese a encomiables esfuerzos para lograr una administración clara y apegada al marco jurídico, no siempre se ha conseguido tal fin.

Nicéforo Guerrero, Director General de Asuntos Religiosos (1993-1994, periodo en el que se registraron más de dos mil AARR), ha sostenido que el registro de las AARR no podía reconocer a las jerarquías confesionales de las estructuras internas sin faltar a los principios de igualdad y de generalidad en la norma; además, se contempló que en la organización interna de confesiones como la evangélica, musulmana o judía, no existía la misma noción de jerarquía y de centralización como la hay en la Iglesia católica, por lo que

³⁶⁶ Diputado Gilberto Rincón Gallardo del PRD en la Discusión en lo general de la LARCP, Cámara de Diputados, Diario de los debates (número 24), *op. cit.*

todas las organizaciones religiosas, independientemente de la estructura jerárquica de su confesión, habrían de ser, como lo plantea el artículo 6° de la LARCP, iguales en obligaciones y derechos una vez obtenido su registro constitutivo como AARR³⁶⁷.

La Segob adoptó un sistema de clasificación, meramente administrativo, que distingue a las AARR y sus divisiones internas por medio de la clave del registro constitutivo. El sistema distingue entre AARR matrices y derivadas (como se aprecia en el Cuadro 4). Esta

Cuadro 4. Clasificación de AARR de la DGAR

Tipo de AR	Ejemplos de clave de AR	Nombre de las AARR de los ejemplos
AR Matriz	<p>SGAR /646 / 1994</p>	Iglesia de la biblia de México
AR Derivada	<p>SGAR /646:1 / 2010</p>	Hermanos y amigos comunidad cristiana

(a) Secretaría de Gobernación Asociación Religiosa
 (b) No. de registro de la AR "matriz"
 (c) Año del proceso de registro
 (d) No. de registro de la AR "derivada"

Fuente: Elaboración propia.

clasificación tiene innegables virtudes pero, también evidencia y amplifica, los problemas derivados del otorgamiento de personería a unas divisiones internas que solo retratan un vínculo administrativo sobre el que no existe ni dependencia ni responsabilidad jurídicas entre la AR matriz y AR derivada.

La virtud más significativa es que la clasificación ha servido para hacer una interpretación práctica de los requisitos que se exigen para la obtención de la personalidad jurídica, resultando benéfica para las organizaciones religiosas de confesiones minoritarias, principalmente para las nuevas formaciones. Desde la expedición del R-LARCP se dispensa formalmente —aunque era una práctica administrativa que se hacía desde antes— a las divisiones internas de una AR que buscan obtener personalidad jurídica, de uno de los requisitos más polémicos en el proceso de registro: la acreditación del notorio arraigo. Ello bajo el supuesto de que la AR matriz ya lo ha hecho³⁶⁸.

Pero dicha medida viola la LARCP. El artículo 7°, que expone los requisitos para constituir a las AARR, no plantea distinción entre los requisitos de una AR y los de la

³⁶⁷ Comentarios de Nicéforo Guerrero recogidos de su participación en el Programa: Roberto Blancarte, conductor, "República Laica. Derechos y Obligaciones de las Agrupaciones Religiosas" [en línea], México, TV UNAM, en YouTube, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sIOMTEyWDCE>

³⁶⁸ El tercer párrafo del artículo 7° del R-LARCP dice: *Las asociaciones religiosas podrán tramitar [...] la solicitud de registro constitutivo de sus entidades y divisiones internas. [...] Para los efectos de integrar la referida solicitud no se requerirá cumplir con lo previsto en la fracción V del artículo siguiente.* Dicha fracción en el artículo 8° se refiere a los medios para acreditar el notorio arraigo.

constitución de sus divisiones internas. Por tanto, la excepción de uno de los requisitos viola directamente el precepto. Como ya se dijo, el 6° permite que las divisiones internas también obtengan el registro como AARR, y enseguida señala que todas las AARR son iguales ante la Ley. La excepción también viola indirectamente este precepto puesto que, considerándolas iguales ante la Ley, no todas las AARR cumplen con los mismos requisitos para constituirse. Aunque esta medida es ilegal no deja de ser virtuosa pues, asume con realismo que del carácter de una división interna se deriva un tipo de dependencia entre la AR matriz y la AR derivada. Sirviendo solo para fines administrativos, permite el desarrollo de las expresiones religiosas constituidas en organizaciones, apoyando y protegiendo con derechos la libre proliferación de esas asociaciones.

Otra virtud del sistema de clasificación es que, en algunos casos, es potencialmente útil para identificar a los interlocutores válidos de las confesiones religiosas, paradójicamente esto ha servido más en confesiones donde no existe un sistema jerárquico y centralizado. Este es el caso de la Religión Judía de México (calve: SGAR/285/93) que registró a las ocho comunidades judías independientes que, hasta 2012, contaban con registro como AARR. La Convención Nacional Bautista (CNB, clave: SGAR/13/93), es por mucho la principal utilitaria del sistema de clasificación pues, en el periodo en estudio, 1163 AARR obtuvieron su registro como derivadas de aquélla³⁶⁹.

Los problemas del registro que evidencia el sistema de clasificación son particularmente visibles en la Iglesia católica, esta sí jerárquica y centralizada. Desde el inicio del proceso de reformas de 1992 existió el descontento por una parte de los jerarcas católicos. El diputado Gilberto Rincón Gallardo (PRD) señaló (como se comentó en el apartado anterior) que algunos obispos se encontraban inconformes con la forma en que el Gobierno entabló el diálogo con la Iglesia y muy especialmente con el protagonismo del entonces delegado apostólico y después nuncio Girolamo Prigione. El diputado afirmó que existía “una tendencia impulsada por la delegación apostólica, que pretende establecer una centralización burocrática cuya cúspide es el Vaticano”³⁷⁰.

³⁶⁹ No todas las iglesias bautistas en el país forman parte de la CNB, ésta respeta la independencia y autonomía de cada iglesia, por lo que cada una es libre de unirse o no, y de separarse de la Convención.

³⁷⁰ Discusión en lo general de la LARCP, Cámara de Diputados, Diario de los debates (número 24), *op. cit.* Además de la Iglesia católica, durante el debate se vertieron algunos argumentos sobre el carácter supranacional de otras iglesias. El diputado Abundio Ramírez del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional propuso que se adicionara el inciso f al artículo 130 para estipular que la Ley

El restablecimiento de relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano se anunció oficialmente el 21 de septiembre de 1992. La delegación apostólica se convirtió en la Nunciatura Apostólica en México. Pese a ser una representación diplomática, en el mismo domicilio se registró como AR la Iglesia Católica Apostólica Romana en México (ICARM) el 7 de diciembre de 1992 con la clave SGAR/1/1992, siendo la primera AR. Por si lo anterior no fuera confuso pues, en un mismo domicilio se alojan una personalidad jurídica internacional (la «embajada» del Vaticano) y una personalidad jurídica nacional (la AR), el trato administrativo que recibe la última también es *sui generis*.

La sospecha de centralización que acusó Rincón Gallardo quedó en parte evidenciada en el registro constitutivo de la ICARM pues, fueron señaladas como sus divisiones internas, 14 arquidiócesis, 56 diócesis y la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), además de otras circunscripciones e instituciones que, en su conjunto, constituían entonces todas las estructuras de la Iglesia católica en México. Lo anterior pese a que en el derecho interno de la Iglesia no existe la noción de Iglesia nacional. Quizá la figura más cercana es la Conferencia Episcopal (la asamblea de los obispos residentes en un país) que puede consensar algunas decisiones vinculantes pero, no es su objetivo actuar en nombre de los obispos, ni restar autonomía a las Iglesias particulares (las arquidiócesis y las diócesis)³⁷¹.

Ya se ha dicho que el registro de las AARR no refleja ninguna condición de dependencia o responsabilidad jurídica pero, administrativamente, sí refleja un vínculo entre la AR matriz y la AR derivada. La condición de AARR derivadas no fue asentada en los registros de las divisiones internas de la ICARM. El mismo día obtuvieron su registro la CEM y la Arquidiócesis Primada de México (APM) con las claves SGAR/2/1992 y SGAR/3/1992 respectivamente, y no SGAR/1:1/1992 y SGAR/1:2/1992, aun cuando ambas se señalan como estructuras internas en el registro constitutivo de la ICARM. Hasta la fecha no hay ninguna AR derivada del registro SGAR/1/1992.

La confusión en el registro de la ICARM no es un caso aislado en la Iglesia católica. La confusión en la ICARM se da porque discrepa tanto en el derecho interno de la Iglesia católica como en su trato administrativo por el Estado. La confusión en el registro del resto

reglamentaria regularía *las relaciones de las asociaciones religiosas nacionales con las iglesias del exterior, para garantizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales*, propuesta que fue rechazada.

³⁷¹ Véase Código de Derecho Canónico el Capítulo IV “De las Conferencias Episcopales”. Esta acción de Prigione fue criticada por especialistas en derecho canónico e incluso por el cardenal Ernesto Corripio que intentó evitar que la ICARM obtuviera el registro como AR (véase Roderic AiCamp, *op. cit.*, p. 63).

de estructuras católicas no presenta discrepancia con ninguno de los marcos jurídicos anteriores, aun así, los procesos de registro en esta confesión se tornan confusos pues han generado múltiples modelos de organización interna. Esto se traduce en la discrepancia existente entre la estructura organizacional que genera el registro de las AARR y la forma en que estas organizaciones religiosas se estructuran en la realidad.

Hasta 2012 existían en México 93 Iglesias particulares, todas con registro como AARR pero, sólo de 39 de éstas se desprenden AARR derivadas (templos, parroquias, seminarios, vicarías o conventos). Aun así no se puede decir que existan dos modelos, el de las Iglesias particulares con AARR derivadas y sin éstas pues, en las primeras se diversifican las posibilidades. Por ejemplo de la APM se derivan otras 480 AARR pero, de la Diócesis de Tapachula sólo se deriva una AR, su seminario. Dado que no existe obligación legal para que cada división interna obtenga registro como AARR derivada, la decisión de cuáles de sus divisiones internas tendrán registro depende de cada Iglesia particular.

El que 54 Iglesias particulares no cuenten con ninguna AR derivada atempera la crítica del PRD sobre la protección a las jerarquías pues, en la práctica, la responsabilidad y la dependencia jurídicas de las divisiones internas recae en las estructuras jerarquías (la Iglesia particular). No se puede afirmar que la jerarquía de la Iglesia católica utilice los registros constitutivos en el marco jurídico mexicano para evadir la responsabilidad que su posición les confiere en el derecho canónico³⁷²; pero sí es cierto que dependiendo de cómo se lleve a cabo el proceso registro en cada Iglesia particular, se tenderá a desdibujar más o menos su estructura organizacional, o mejor dicho, a crear una forma de organización paralela ante la norma mexicana que, no asimila condiciones de dependencia y subordinación, las condiciones jerárquicas del propio derecho canónico.

La norma que pretendió ser general y respetar la libertad interna de las organizaciones religiosas al señalar su estructura organizacional, condujo en la práctica a la confusión y complejización en la apreciación de dicha estructura en el marco jurídico, cuando en el derecho interno de las organizaciones la estructura es clara y sistemática. No se trata, como señala Alberto Pacheco, de que el Estado mexicano haga suyo ese derecho interno para aprehender su estructura organizacional, como Estado laico no podría hacerlo, pero esto

³⁷² Véase en el Código de Derecho Canónico, “Capítulo II. De los obispos”, cánones 375-380.

[...] no implica una disociación absoluta entre la ley interna de las Iglesias y la personalidad que adquieran en el derecho mexicano. No dependen una de la otra, pero deben guardar relación de tal manera que en interés de la propia Iglesia se refleje su verdadera estructura institucional en la asociación religiosa que se registre y sean sus superiores legítimos los que aparezcan como representantes y apoderados de la asociación religiosa.³⁷³

Aunque Pacheco asume que la clarificación de la estructura interna “es interés de la propia Iglesia o agrupación religiosa, no del Estado mexicano”³⁷⁴, la posibilidad de crear un marco legal para las relaciones entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, requiere identificar a los interlocutores. Esto significa saber cuándo es que el Estado entabla comunicaciones con una iglesia o comunidad religiosa, con una federación o convención de éstas, si lo hace con un órgano de dirección o consultivo. Surgen de esto distintas formas de autoridad al interior de las organizaciones religiosas. En cuanto a las divisiones internas, la figura de AR presenta deficiencias para la formalización de relaciones Estado-Iglesia, porque las iglesias y comunidades religiosas no son bien asimiladas en el marco legal.

Para la Ley mexicana [...] toda agrupación religiosa con personalidad jurídica se denomina asociación religiosa. Pero como la Ley no organiza éstas como verdaderas asociaciones, sino que deja que se organicen internamente con libertad (artículo 9º, fracción II de la Ley), se da el caso de que instituciones no asociativas en su estructura interna reciben en el derecho mexicano el nombre de asociaciones, sin serlo en realidad. La denominación legal queda, por tanto, como un mero nombre formal que no responde a la verdadera naturaleza de todos los fenómenos religiosos sobre los cuales se ha legislado.³⁷⁵

No es que la Administración desconozca o no cuente con información sobre estos interlocutores. La falta de comprensión legal de la estructura organizacional de las iglesias y comunidades religiosas no ha significado un obstáculo en las relaciones Estado-Iglesia. El mejor ejemplo de interlocución y establecimiento de relaciones Estado-Iglesia en el marco jurídico, ha sido la formalización de convenios entre dependencias gubernamentales de los órdenes federal y local, la APM y la Basílica de Guadalupe, en su calidad de AARR³⁷⁶. Además, según Javier Moctezuma Barragán (Subsecretario de Población, Migración y

³⁷³ Alberto Pacheco, “Régimen jurídico de las asociaciones religiosas en el derecho mexicano”, en VVAA, *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, III, 1994, p. 73.

³⁷⁴ *Ídem*.

³⁷⁵ Alberto Pacheco, “Régimen jurídico...”, *op. cit.*, p. 75.

³⁷⁶ Tal es el *Convenio de coordinación y concertación de acciones para fortalecer la seguridad y el orden públicos en diversas zonas del conjunto arquitectónico de la Basílica de Guadalupe* de octubre de 2005. El objetivo de este convenio es garantizar la seguridad pública en la Basílica y sus inmediaciones, así como resguardar el patrimonio histórico y cultural de la zona, teniendo en cuenta la enorme afluencia de creyentes a este recinto y particularmente de las peregrinaciones. La Segob informa que antes de éste, ya se había establecido otro convenio similar en junio de 2001.

Asuntos Religiosos 2000-2003), la reforma de 1992 y el marco jurídico en materia religiosa tienen, entre otros logros incuestionables que:

Al reconocerse la existencia jurídica de las entidades religiosas como asociación religiosa, con autonomía organizativa [...] se abrieron canales directos y públicos de interlocución entre los agentes religiosos y las autoridades para ventilar los temas que les afectan. Así, también surgió una nueva cultura de los derechos y obligaciones en la materia.³⁷⁷

Cabría matizar lo antedicho pues, la información sobre los interlocutores se deduce con dificultad de la figura de AR y del marco jurídico. Como ya se había indicado, el artículo 6° de la LARCP instruye a las AARR a señalar en sus estatutos a sus representantes. Pero como un representante legal puede no ser la misma persona que la autoridad al interior de una asociación, hubo necesidad de clarificar aquello. Hasta una década después la fracción I del artículo 13 del R-LARCP exhortó a las AARR a proporcionar a la DGAR el *nombre de las personas que integran sus órganos de dirección o de administración*.

Los dos problemas comentados, el de las divisiones internas y la identificación de interlocutores, se inscriben en un problema conceptual general: la definición jurídica de la figura de AR. No se puede decir que una AR sea una iglesia o comunidad religiosa con registro; es un personaría creada por el Estado mexicano que, apostando a la generalización normativa perdió de vista aspectos estructurales de las organizaciones religiosas. Durante el debate de la LARCP algunos diputados echaron en falta la carencia de una definición legal de las AARR y adujeron los problemas que ello acarrearía, principalmente un exceso en la interpretación y discrecionalidad del marco legal por parte de la Segob.

6.2 Los requisitos del registro constitutivo de las asociaciones religiosas

La segunda crítica, sobre la competencia y el margen de discrecionalidad de la Segob al otorgar el registros, se planteó desde antes de conocer la forma en la que se regularía tal procedimiento³⁷⁸. En el artículo 7° de la LARCP se establecieron cinco requisitos para solicitar el registro constitutivo de las AARR:

³⁷⁷ Javier Moctezuma Barragán, “La libertad religiosa en la legislación mexicana”, en Javier Saldaña (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002)*, México, IJ, 2003, p. 10.

³⁷⁸ En la discusión en lo particular de reforma al artículo 130, el senador Muñoz Ledo afirmó que el registro “da un carácter discrecional a la autoridad, aunque esté legislado. Porque, entonces, empiezan los requisitos” (Senado de la República, *Diario de los debates* (número 31), *op. cit.*).

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

Estos requisitos aproximan a la comprensión del término de AR sin ser una definición legal, aunque suscitan varias dudas al respecto. Durante la discusión de la LARCP, cada uno de los requisitos fue cuestionado.

A. Los requisitos primero y tercero. Estos tratan de los fines y de los medios materiales para cumplirlos. Sobre ellos se objetó la inexistencia de condiciones objetivas para su acreditación. El diputado Francisco Saucedo planteó la postura en contra del PRD, considerando la inexistencia de definiciones conceptuales de lo que se pretendía normar. Al carecer de una definición oficial del concepto de religión, se carece enseguida de definición de la observancia, práctica, doctrina o creencias religiosas, y por ende, se carece también de una definición de los fines religiosos. Saucedo afirmó que de “la definición del objeto se sigue la cantidad de bienes que serán suficientes para cumplirlo”³⁷⁹, luego, si no existe definición del objeto tampoco la hay de sus fines ni de los medios para cumplirlos.

Como se vio en el apartado 4.1, la tarea de definir el concepto de religión no corresponde al Estado pero, de ello no se sigue la falta de nociones del concepto para regular la materia social. Jorge Adame indica que hay tres nociones de religión en el ordenamiento jurídico mexicano³⁸⁰. Éstas sirven para extraer algunas inferencias respecto de las facultades y limitaciones del régimen de separación, aplicando lo que previamente se ha discutido en las otras partes de la tesis.

La primera noción se refiere a una doctrina que rige la relación entre las personas y Dios, *así como la práctica, difusión y enseñanza de esa doctrina*. Esto remite a una

³⁷⁹ Discusión de los artículos reservados de la LARCP, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 24), LV Legislatura, año I, 7 y 8 de julio de 1992, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/55/1er/Ord2/19920707.html>.

³⁸⁰ Se refiere a la Constitución, a la LARCP y al R-LARCP, véase Jorge Adame, “¿Qué significa lo ‘religioso’ en la legislación mexicana?”, en Javier Saldaña (coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, IJ, 2005, p. 9.

concepción de la religión que guarda similitud con la manera en que se comprende a la libertad de religión en las convenciones sobre derechos humanos, haciendo énfasis en los aspectos organizativos y doctrinales de la religión (véase apartado 2.1). Las obligaciones contraídas por México en esos mismos tratados hacen posible que el ordenamiento mexicano coincide con la concepción sustantiva de la religión en los tratados.

La validez de esta noción radica en su concordancia con los principios del sistema democrático, la libertad y la igualdad, siempre que la concepción sustantiva de la religión, ligada a la noción de iglesia y particularmente a la del cristianismo, se adecue a la comprensión de otros fenómenos religiosos que divergen de la iglesia, como forma de organización, y del cristianismo, como doctrina religiosa.

La segunda noción parte de la incapacidad estatal para definir directamente el concepto de religión, y por tanto de doctrina religiosa. Se recurre entonces a una identificación negativa de los fines de la religión. El Estado no se pronuncia sobre los objetivos religiosos pero, distingue los fines que no les son propios como: el lucro³⁸¹, las doctrinas humanistas que no contemplen a Dios, la magia o el esoterismo³⁸² y la participación política.

Esta identificación negativa de los fines concuerda con los principios del sistema democrático pero, también evidencia la importancia de notar las divergencias al concepto sustantivo de religión y los ámbitos en que puede aplicarse. Si tenemos en cuenta la vocación cosmogónica de la religión, la definición de aquello que no se considera son las finalidades religiosas siempre plantea interrogantes. Existe la opinión ampliamente apoyada de que la religión o doctrina religiosa y las organizaciones religiosas no deben perseguir fines preponderantemente económicos. También, desde una concepción sustantiva de la religión, aquéllas no existen si no está presente la figura de Dios.

Las cosas se complican en torno a las otras finalidades que no se consideran religiosas. Hacer la distinción entre lo religioso y la magia o esoterismo es más una labor sociológica que jurídica. Pensar que los milagros o el dogma de la transubstanciación no son mágicos o esotéricos, mientras que los ritos de la santería o del vudú sí lo son, podría llevar a poner en

³⁸¹ Esto lo proscribe la fracción II del artículo 8° de la LARCP. Se dan por descontadas aquellas actividades que tienen por objeto recaudar fondos para el mantenimiento del culto y de las obras sociales de las confesiones religiosas. Para no desviar la discusión se omiten las concepciones religiosas que interpretan la prosperidad económica como gracia divina.

³⁸² Estos dos últimos fines «no religiosos» se contemplan en la fracción V del artículo 8° del R-LARCP

balanza el significado espiritual de los actos de las personas; y las implicaciones jurídicas de esa valoración atentarían en contra de los derechos asociados a la libertad de religión.

La identificación de la participación política, como un fin distinto a los religiosos no se establece en ningún precepto legal en México. Lo que se prohíbe son ciertos aspectos de la participación política de las AARR y de los ministros de culto. Aunque las iglesias y comunidades religiosas son una expresión de la religiosidad, hay que tener en cuenta los ámbitos específicos en el que régimen de separación puede marcar tal cual la discordancia entre política y religión. Como se vio en el apartado 4.2.2, los controles políticos del régimen de separación son consistentes con el sistema democrático en la medida en que no impliquen prohibir *a priori* la participación política inspirada en convicciones religiosas.

La tercera noción tiene que ver con la atención estatal en el hecho religioso, es decir, las situaciones que generan la concepción de un materia religiosa que, en el caso mexicano parte de “los actos de culto público y el fenómeno de las agrupaciones religiosas”³⁸³. Se trata de pensar a la religión como un ámbito de regulación del Estado, señalando su jurisdicción en torno a las características organizacionales de la religión que por sus manifestaciones externas, y únicamente por ellas, impactan en el espacio público.

Estas nociones, así como las inferencias hechas a partir de ellas, son trazas muy generales de la interpretación de los fines y los medios de las AARR. En la discusión sobre los dos últimos requisitos se apreciarán más detalladamente estas cuestiones.

B. El notorio arraigo. Como ya se había dicho este requisito ha sido el más polémico y uno de los más comentados. En torno a este requisito se plantearon más seriamente las críticas sobre el margen de discrecionalidad de la autoridad al momento de otorgar un registro. El diputado Saucedo formuló y conjeturó lo siguiente: “¿cómo cuantificar o medir este arraigo? Según una determinada membresía, con firmas de simpatizantes, en tal caso, ¿cuántos miembros, cuántos simpatizantes, de cuántos lugares? Ninguna de estas preguntas se puede responder a partir del texto que estamos debatiendo”³⁸⁴. El diputado Jorge Mendoza Álvarez pretendió esclarecer las nociones de arraigo y de notorio arraigo:

³⁸³ Jorge Adame G., “¿Qué significa lo ‘religioso’...”, *op. cit.*, p. 9.

³⁸⁴ Discusión de los artículos reservados de la LARCP, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 24), *op. cit.*

[...] se probarán en cada caso, en cada caso, ante la autoridad con todos los medios de prueba que son legales. Así es de que esto no tiene ninguna discusión. La ley no puede ser casuista. No le puede explicar ahí mismo cuándo hay arraigo y cuando es notorio ese arraigo. Cada caso y en la aplicación concreta de la ley, la autoridad será la que decidirá si existe realmente esa presencia notoria, esa presencia visible, esa realidad indiscutible en la política.³⁸⁵

En síntesis lo que Mendoza señaló fue la facultad de la Segob para determinar cuándo es que se reúnen las condiciones necesarias para acreditar el notorio arraigo, en otras palabras, la decisión discrecional de la Secretaría al respecto. A falta de una explicación legislativa sobre el concepto de notorio arraigo, se exponen algunos comentarios jurídicos.

El referente de la adopción de este concepto en la norma mexicana se halla en España. Ana Fernández-Coronado precisa algunos de los elementos de interpretación del concepto de notorio arraigo en la *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* de España³⁸⁶. En principio, el “notorio arraigo es un típico concepto normativo de contenido indeterminado, debido a la imposibilidad del legislador de aprehender en abstracto y a priori el sector de la realidad al que ha de aplicarse la norma”, es por ello que, ante “la falta de concreción legal, el notorio arraigo deberá ser constatado en cada caso concreto, tomando como base los datos que permitan determinar su posible existencia o inexistencia”³⁸⁷.

Los criterios españoles para acreditar su existencia son: 1) de carácter espacial y temporal, el establecimiento de una confesión en el país por un periodo ininterrumpido de tiempo y, 2) el número de creyentes. La autora exhorta a asumir los criterios con relatividad pues, el “largo pasado de confesionalidad intolerante”³⁸⁸ en España, ha podido generar condiciones de discriminación, consentida o respaldada por el Estado, cuyos efectos aún pueden verse en la actualidad. Hay tener en cuenta estas condiciones al momento de valorar la extensión, temporalidad y el número de creyentes de confesiones que parezcan nuevas o pequeñas en comparación con otras. No obstante, Fernández-Coronado, advierte que,

[...] parece evidente que la falta de concreción normativa del concepto otorga a la propia Administración un gran poder discrecional, lo que produce como resultado que, aún dentro de

³⁸⁵ *Ídem*.

³⁸⁶ En España los efectos jurídicos del notorio arraigo son distintos a los de México pues, mientras que en éste es un requisito para la obtención de la personalidad jurídica que se aplica de manera general a todas las organizaciones religiosas; en España se trata de un requisito para plantear acuerdos de tipo concordatario entre las confesiones (algunas de ellas) y el Estado, lo que establece un principio de cooperación desigual.

³⁸⁷ Ana Fernández-Coronado, “Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo”, *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, número 0, Madrid, Diciembre 2000, p. 290.

³⁸⁸ *Ibíd.*, p. 292.

los límites de Estado laico, una variación en la línea ideológica por parte del poder, [...] puede influir en la interpretación más o menos restrictiva de los componentes del notorio arraigo confesional y por ende del propio contenido del principio de cooperación.³⁸⁹

Sobre la norma mexicana, Raúl González Schmal coincide en que el notorio arraigo es un concepto normativo de contenido indeterminado pero, exalta el término «notorio» en su interpretación de la intención del legislador³⁹⁰. Según el autor, el término hace alusión al ámbito y al número de creyentes de una confesión establecida en el país. La notoriedad implica entonces el desarrollo diferenciado de un culto por un grupo de personas, mismo que debe ser identificado como diferente por el resto de la sociedad o al menos una parte de ella (del sitio donde se ha establecido). González considera que una agrupación tendrá notorio arraigo “si está establecida en el país con antigüedad (mínima de cinco años) y extensión suficientes, capaces de hacerla reconocible e identificable socialmente y de prestar a sus miembros los servicios religiosos adecuados a su propia naturaleza”³⁹¹. Sin embargo el autor indica que esta no es la interpretación que se da en la práctica.

El artículo 8° del R-LARCP enlista los contenidos de las solicitudes de registro de las AARR; en el segundo párrafo de la fracción V del mismo, se define el notorio arraigo en los siguientes términos:

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

En el primer párrafo de la misma fracción se señalan las pruebas para acreditar el notorio arraigo: *testimoniales o documentales expedidas por las autoridades competentes, así como el correspondiente comprobante del aviso a que se refiere el artículo 26 del presente Reglamento, entre otras pruebas*. El aviso al que se alude, que también se contiene en el artículo 24 de la LARCP, es sobre la apertura de un templo o local destinado al culto público, que deberá hacerse ante la Segob en los 30 días hábiles posteriores a su apertura.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 297.

³⁹⁰ Cabe señalar que el proyecto original de la LARCP sólo mencionaba el «arraigo», fue a propuesta de los diputados panistas Francisco Paoli Bolio y Lydia Madero García que se incluyó el adjetivo «notorio».

³⁹¹ Raúl González Schmal “Algunas observaciones en torno al Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, en Javier Saldaña (Coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, IJ, 2005, p. 50.

Como advierte González, la condición de notoriedad, por lo menos como él la entiende, se ve completamente desdibujada por el Reglamento pues, bastaría con que un grupo de personas se reunieran periódicamente en un inmueble para realizar prácticas religiosas durante los cinco años señalados, pudiendo “pasar prácticamente desapercibido en su entorno social” y aun así, “podrían constituirse en asociación religiosa, lo cual daría lugar a verdaderas entelequias o a asociaciones fantasmagóricas”³⁹².

Sin embargo, desde una perspectiva práctica, Jorge Lee Galindo abogado de la CNB y uno de los mejores conocedores del procedimiento de registro de AARR en el país, recomienda incluso suplir las pruebas testimoniales y documentales por el aviso de apertura de un templo de culto, a parte de la indicación de los cinco años de funcionamiento³⁹³. Esta recomendación prácticamente elimina el requisito del notorio arraigo, supliéndolo por un simple criterio de antigüedad.

La intención del notorio arraigo es positiva pues busca reconocer el auténtico objetivo religioso de las organizaciones que pretenden el registro como AARR. Pero es su amplio margen de discrecionalidad lo que nos enfrenta a la disyuntiva entre el riesgo de permitir que organizaciones sin una auténtica vocación religiosa obtengan el registro, o el riesgo de obstaculizar e incluso impedir que nuevas expresiones religiosas y confesiones minoritarias lo consigan. Tal como se ha venido proyectando en este trabajo, parece preferible correr el primero de los riesgos si con ello se puede garantizar mejor la libertad de religión, esto significa instrumentar la interpretación más amplia posible de los criterios para determinar el notorio arraigo, como pudiera ser la recomendación de Lee.

C. Los estatutos. Durante la discusión de la Ley, el PRD propuso la eliminación de los tres requisitos comentados hasta el momento, y conservar en el artículo 7° sólo las fracciones IV y V. El cuarto requisito para la obtención del registro constitutivo como AR se refiere a sus estatutos. El artículo 6° de la LARCP indica que los estatutos habrían de contener, además de los representantes y las divisiones internas, las bases fundamentales de la doctrina religiosa o su cuerpo de creencias. Sobre estas últimas surgen algunas cuestiones ¿cuál es la intención de que el Gobierno tenga en su posesión la doctrina o el cuerpo de

³⁹² *Ídem.*

³⁹³ Véase Jorge Lee Galindo, “Una visión desde la praxis”, en Javier Saldaña (Coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, IJ, 2005, pp. 35-36.

creencias de una organización religiosa? y ¿cuál es la utilidad de obtenerlos de manos de la propia organización que pretende el registro?

Parece ser que el interés en conocer la doctrina o el cuerpo de creencias radica en la constatación de que una determinada organización es efectivamente religiosa. En otras palabras, conocer la doctrina de una organización puede ser un medio para verificar que ésta se dedica a fines religiosos, o bien, partiendo de la identificación negativa de estos fines, que no persigue los objetivos que la norma considera distintos a los religiosos³⁹⁴. La utilidad de obtener esta información de la propia organización implica un compromiso, el de tener una visión religiosa del mundo, a partir de la cual actúa en la sociedad.

Pero si aquél es el caso, entonces, la misma validez tendría que las organizaciones religiosas declararan (quizá en una carta notariada) que a partir de la convicción en la idea de una divinidad se organizarán y actuarán (la concepción sustantiva de la religión) absteniéndose de perseguir los fines que la norma mexicana no les reconoce a las AARR³⁹⁵.

Tal declaración sería un acto de buena fe pues, la segunda oración del primer párrafo del artículo 130 constitucional ya establece que, *las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley*; dictado que se da incluso antes de plantear la existencia y posibilidad de que las organizaciones religiosas adquieran personería. Esto quiere decir que la regulación de la materia religiosa no requiere necesariamente de la aceptación explícita del orden jurídico mexicano por parte de las organizaciones pues, se da tácitamente. En el ejercicio de su primacía política, el Estado puede limitar las acciones de las iglesias y comunidades religiosas, con o sin registro, en torno a su orden jurídico.

Según Alberto Pacheco la intención de los estatutos es otra, la de constatar que quienes pretendan la personalidad jurídica son un grupo formalmente organizado:

El factor organizativo viene a ser la nota diferenciadora y es lógico que así sea, pues no basta una común creencia religiosa aun cuando fuera compartida por muchas personas, para que pueda hablarse de una entidad capaz de recibir el reconocimiento del Estado. Es necesario que esas personas, además de la fe común, estén conformes en obligarse a realizar algo en común y organizarse en una estructura que tendrá necesariamente consecuencias jurídicas [un derecho

³⁹⁴ El diputado priista Nahum Ildelfonso Zorrilla Cuevas sostuvo que el “reconocer la personalidad jurídica de las iglesias, no solamente está respondiendo a un criterio de libertad, sino está precisamente defendiendo también al Estado mexicano, porque al reglamentarse quién es la iglesia y quién tiene personalidad jurídica, el Estado podrá requerirlos y preguntarles y exigirles la realización de sus fines” (Discusión en lo general, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

³⁹⁵ El diputado Francisco Saucedo indicó que bastaba con la promesa de decir verdad que se había incluido en el cuarto párrafo del artículo 130 constitucional.

interno], aun en el solo ámbito de la confesión religiosa. Si no existe ese ánimo organizativo entre los que comparten una fe religiosa, no puede hablarse de asociación, corporación o Iglesia, y cualquiera de éstos son presupuestos necesarios para que el Estado reconozca personalidad a esas entidades.³⁹⁶

Como se planteó en el apartado 4.1, la instrumentación jurídica de una concepción sustantiva de la religión tiene el potencial de generar una norma general. La instrumentalización de esta concepción es compatible con la libertad en la medida en que también contemple otras formas de organización religiosas. En este sentido es importante señalar (como se hace en el apartado 4.2.1) que el registro de la personalidad jurídica se establezca a partir de la estructura organizacional. Es ahí donde reside el carácter de institución privada de las iglesias y comunidades religiosas, y no en sus aspectos doctrinales que, deben quedar amparados en la libertad de religión de los ciudadanos.

Por poner un ejemplo, las organizaciones religiosas católicas podrían sostener: «creemos *en un solo Dios Padre todopoderoso, creador del cielo y de la tierra, de todo lo visible y lo invisible*. Por tal motivo nos organizamos de esta forma... y actuamos de esta manera...». Es la última y no la primera oración la que debe tener centralidad en la política religiosa. De esta manera el Estado interviene lo menos posible en la calificación de unas creencias como religiosas —situación que, como se ha visto en los primeros requisitos, es muy complicada— y puede concentrarse en el factor organizativo como elemento clave para proteger la libertad de religión y el régimen de separación.

No es posible determinar aquí si los actores involucrados (las AARR y la Administración) han observado sistemáticamente la comprensión de que el interés estatal en las organizaciones religiosas debe darse prioritariamente en ese factor organizativo y no en el doctrinal, ello requeriría de un análisis extenso de las normas y procedimientos administrativos, así como de la revisión de una amplia variedad de casos. Lo que sí se puede hacer es describir el procedimiento de registro constitutivo de las AARR, por lo que toca a los estatutos y dar unos ejemplos concretos al respecto³⁹⁷.

³⁹⁶ Alberto Pacheco, “Régimen jurídico...”, *op. cit.*, p. 82.

³⁹⁷ Esto no significa centrarse en los aspectos organizativos por el simple hecho de cubrir un requisito legal. Lee Galindo explica cómo las mismas organizaciones religiosas que cubrieron este requisito con el único objetivo de obtener la personalidad jurídica, ahora se enfrentan a consecuencias que no previeron pues, sus estatutos “son totalmente escuetos y sin reglas claras para hacerlos valer ante terceros; o [...] contemplan demasiados aspectos meramente internos que prácticamente son imposibles de cumplir” (Jorge Lee Galindo, “El impacto del registro constitutivo en las iglesias” en Ma. Concepción Medina González, *Una*

Un buen ejemplo lo dan los estatutos de la ya citada CNB que, dedican sólo un artículo a su doctrina, dejando el resto a la regulación de su estructura interna (objeto, organización, instancias de dirección, facultades y responsabilidades). El énfasis en la estructura organizativa de las AARR ya había sido propuesto por el PRD en el debate de la LARCP que, junto a su propuesta de reducir los requisitos de registro del artículo 7°, planteó también detallar los elementos que habrían de contener los estatutos en el artículo 6°:

Las asociaciones religiosas se regirán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán:

1. Las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas;
2. La denominación exclusiva del que adopten;
3. Su objeto y fines;
4. El señalamiento de domicilio en el país;
5. La determinación de quiénes tendrán el carácter de asociados;
6. La determinación de sus representantes;
7. La formación y designación de sus ministros;
8. La determinación de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan, en su caso.
9. Las normas para la administración, y en su caso, liquidación de su patrimonio.³⁹⁸

La propuesta fue entonces desechada pero, diez años después, la Segob consideró necesario incluir una redacción muy similar en uno de los artículos del R-LARCP:

Artículo 14.- Los estatutos de las asociaciones religiosas deberán contener, al menos:

I. Denominación y domicilio de la asociación religiosa de que se trate;

II. Las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas, mismas que podrán presentarse conjunta o separadamente a los estatutos;

III. Su objeto;

IV. Lo relativo a su sistema de autoridad y funcionamiento, las facultades de sus órganos de dirección, administración y representación, así como la vigencia de sus respectivos cargos;

V. Los requisitos que se deben cubrir para ostentar el carácter de ministro de culto y el procedimiento para su designación, y

VI. Lo que determinen en cuanto a los derechos y obligaciones de los representantes y de los asociados, en su caso.

Esta condición reglamentaria puede deberse a una necesidad práctica, a una orientación gubernamental que de mayor claridad y permita mejorar el desarrollo del procedimiento administrativo de registro constitutivo de las AARR. El citado artículo también prevé la posibilidad de no incluir el aspecto doctrinal en los estatutos de la AR —lo que difiere del

puerta abierta a la libertad religiosa, México, Segob, 2007, p. 266), además, dice el autor, muchas veces esos estatutos no reflejan la realidad de la organización religiosa.

³⁹⁸ Diputado Francisco Saucedo del PRD, propuesta de modificación del artículo 6° del dictamen de la LARCP, Cámara de Diputados, Diario de los debates (número 24), *op. cit.*

mandato del artículo 6° de la LARCP—, aun así no se puede afirmar que la Administración de prioridad al factor organizativo sobre el doctrinal en los estatutos. Prueba de ello fue el extraño interés en el factor doctrinal de la popularmente llamada Iglesia de la Santa Muerte. Ésta obtuvo su registro como AR bajo el nombre de Iglesia Católica Tradicional Mex-USA, Misioneros del Sagrado Corazón y San Felipe de Jesús en 2002, apenas tres años después el registro le fue cancelado. La Segob sustentó así su decisión:

[...] por desviar gravemente los fines establecidos en sus estatutos, los cuales señalan que el objeto de la citada asociación consisten en “... conservar la liturgia de la Santa Misa Tridentina”.

En este caso la asociación religiosa infringió lo dispuesto en el Artículo 29, fracción VIII de la ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, el cual establece como infracción desviar los fines de la asociación, de tal manera que pierdan o menoscaben su naturaleza.

Lo anterior se determinó debido a que promovió entre sus feligreses el culto o devoción a la denominada “Santa Muerte” [...] ³⁹⁹

Aunque la sanción fue producto de una queja presentada por un ministro de culto de la propia AR, en la opinión pública se hicieron conjeturas sobre los intereses que había detrás de la cancelación del registro de la Iglesia de la Santa Muerte, sobre las supuestas presiones por parte de sectores conservadores. Dejando a un lado esto, el hecho es un buen ejemplo del porqué el Estado debe evitar pronunciarse sobre el carácter doctrinal de una AR.

El culto a la Santa Muerte tiene una tradición de varias décadas pero, ello no es nada en comparación con las tradiciones milenarias de otras confesiones. La construcción de las bases doctrinales fundamentales de la Iglesia católica, tal cual la conocemos ahora, llevó varios siglos. La doctrina católica es en sí un proceso inacabado y seguramente inacabable de constante revisión y análisis teológicos. La propia misa tridentina —llamada así por su institución en el Concilio de Trento (1545-1563)— fue objeto de revalorización durante el Concilio Vaticano II (1962-1965), y aún hoy para muchos teólogos y fieles dicha revalorización es espuria. En una mirada más amplia, se puede afirmar que doctrinalmente el cristianismo nos relata una historia de cismas, reformas y nuevas revelaciones.

En términos sociológicos podríamos preguntarnos si es justo exigir a las nuevas expresiones religiosas la concreción doctrinal alcanzada por las confesiones con una gran trayectoria histórica. La propia expresión «exigir» es chocante, aun así la Administración, a

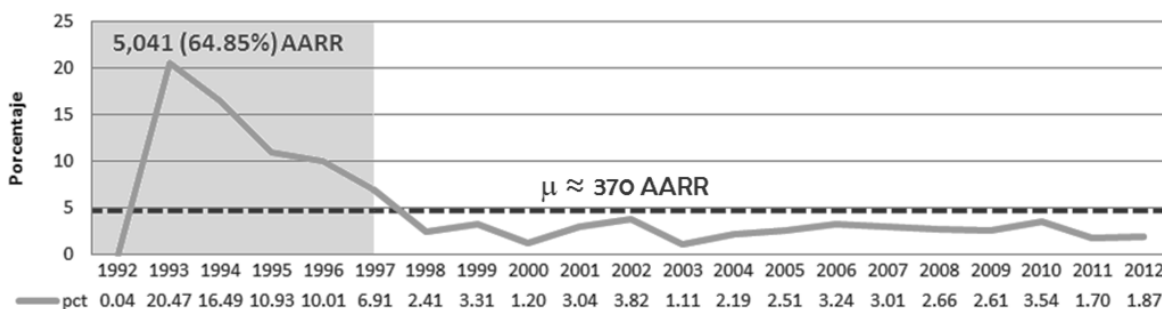
³⁹⁹ Secretaría de Gobernación, *Boletín* N° 87/05 “La Secretaría de Gobernación resuelve cinco procedimientos administrativos por violaciones a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, dado el 29 de abril de 2005.

la que no le toca hacer sociología de la religión, resolvió la interpretación de un precepto jurídico para realizar tal exigencia y sancionar la «falta»⁴⁰⁰.

La desviación de los fines para los que se constituye una AR, contemplada como situación sancionable por el artículo 29 de la LARCP, permite ampliamente la interpretación y de nueva cuenta la discrecionalidad. El que la Administración pueda sancionar los aspectos doctrinales de una AR es un despropósito de la política religiosa pues, en lugar de proteger las creencias y convicciones religiosas, las arbitra. Con ello la Administración no solo interviene en el ámbito vedado de la conciencia, cuyos efectos más negativos pueden llevar a la discriminación; también desvía gravemente los objetivos del Estado laico, rompiendo la diferenciación funcional entre Estado e Iglesia.

Conviene hacer aquí un balance del desarrollo de los registros de AARR. Hasta 2012 existían 7,774 AARR en el país. Como se aprecia en el Gráfico 1, casi dos terceras partes de todas las AARR obtuvieron sus registros entre 1992 y 1997, a partir de este año el número de registros comenzó a disminuir y ha permanecido por debajo de la media (4.76% en el periodo de estudio), es decir, en menos de 370 registros por año de 1998 a 2012. Estos números podrían demostrar el buen acogimiento de la Administración al desarrollo y crecimiento de las AARR pero, cuando se miran más de cerca se descubre que menos de una décima parte de las AARR son de una doctrina religiosa distinta de la cristiana.

Gráfico 1. Porcentaje de otorgación de registros de AARR por año



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la DGAR.

⁴⁰⁰ Este problema ya había sido señalado en discusión de la LARCP. El diputado Francisco Saucedo, alegó que no correspondía a la Segob tal tarea: “Nos preguntamos: ¿cómo se acreditará tal cosa?, ¿bastará una declaración bajo protesta de decir verdad?, ésta sería en todo caso la opción deseable. ¿En base a qué criterio se determinará que una doctrina es doctrina religiosa?, ¿contará la Secretaría de Gobernación con un cuerpo de teólogos que juzguen y valoren tal extremo?” (en contra la fracción I del artículo 7° de la LARCP, Cámara de Diputados, Diario de los debates (número 24), *op. cit.*).

Esto no habría de sorprender siendo la población mexicana mayoritariamente cristiana y preponderantemente católica. Pero la condición de minoría, y hasta se podría decir que de minoría (cristiana no católica) entre la minoría (no cristiana), genera condiciones de mayor vulnerabilidad. Puede que las condiciones estructurales hagan que la diversidad religiosa no cristiana tenga una representación tan pequeña.

El diputado Saucedo se quejó durante el debate de la LARCP del criterio de cinco años de antigüedad para poder constituir una AR: “el carácter restrictivo de esta disposición, [...] privilegia a las iglesias establecidas en vez de privilegiar el derecho de asociarse por motivos religiosos, independientemente de su antigüedad”⁴⁰¹. Por otra parte, la discrecionalidad en el procedimiento de registro constitutivo y la importancia que se le da al aspecto doctrinal, generan desconfianza en la neutralidad del registro.

Con lo antedicho, no se trata de que el Estado laico deba promover la diversidad confesional de la población, por muy vulnerables que sean las minorías esto lo tiene prohibido pero, por lo que hace a la protección de las diversas expresiones religiosas en la sociedad, lo que sí es su clara responsabilidad, se debe cuidar que el sistema no tienda a ser inequitativo debido a una desigualdad existente⁴⁰².

D. Los bienes de las AARR. El último requisito que menciona el artículo 7° de la LARCP trata sobre los derechos de propiedad de las AARR. Se refiere específicamente a las fracciones I y II del artículo 27 constitucional que versa sobre la propiedad. La última de estas fracciones fue modificada en la reforma de 1992, quedando de la siguiente manera:

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

⁴⁰¹ El diputado Francisco Saucedo en contra la fracción II del artículo 7° de la LARCP, Cámara de Diputados, Diario de los debates (número 24), *op. cit.*

⁴⁰² Ponderando diversos aspectos como el desarrollo de competencias organizativas y administrativas, así como su posición en la sociedad y (aunque no siempre sea determinante) las preferencias religiosas de los gobernantes, Rodolfo Casillas, indica cómo la Iglesia católica y sus organizaciones laicas acceden con mayor facilidad a los recursos estatales en comparación con el resto de organizaciones religiosas y señala también la poca atención que el Estado pone al respecto (véase Rodolfo Casillas, “Avances y pendientes en materia de iglesias y política social en México”, en Ma. Concepción Medina González, *Una puerta abierta a la libertad religiosa*, México, Segob, 2007, pp. 349-366).

Antes de la reforma la II fracción desconocía a las iglesias derechos de propiedad sobre bienes inmuebles y capitales. Además el artículo 27 reconocía un elemento insoslayable de la relación Estado-Iglesia en México, el destino y propiedad de los bienes eclesiales. El liberalismo reformista de mediados del siglo XIX persiguió —en primera instancia por razones financieras y después por motivos políticos— la acumulación eclesial de bienes y capitales que, desde la época colonial había convertido a la Iglesia católica en la entidad económica y financiera más importante tanto del Virreinato como de la joven República.

En 1856 se promulgó la *Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México (Ley Lerdo)*, que obligaba a poner en circulación los bienes eclesiásticos. La Iglesia se opuso a ésta y otras medidas adoptadas en el mismo lapso mediante la incitación y financiación —que le permitía su riqueza— de una guerra civil: la Guerra de Reforma (1857-1861). Durante esta conflagración el presidente Benito Juárez decretó la *Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos* en 1859, que en su espíritu fue elevada a rango constitucional en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

El Constituyente de 1917 ratificó la nacionalización de los bienes eclesiásticos en la fracción II del artículo 27, estipulando que los *templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto*, y así mismo que, los *templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación*.

La reforma eliminó la parte de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, creando el artículo decimoséptimo transitorio para señalar que los templos y los bienes a los que se refiere la fracción II del artículo 27 (reformada) son propiedad de la Nación⁴⁰³. Era imposible que el Congreso en 1992 pasara por alto la desamortización y la nacionalización de dichos bienes, iniciada en el siglo XIX y convalidada a principios del XX pues, como se ha dicho, representaba un elemento insoslayable en las relaciones Estado-Iglesia, asidero indispensable para el llamado principio «histórico» de separación. Por otra parte, el otorgamiento de la personería a las organizaciones religiosas indicaba la necesidad de que las AARR pudieran financiarse, más aun cuando el Estado no contemplaba una forma de cooperación económica directa a las AARR para promover la libertad de religión.

⁴⁰³ El artículo dice: *Los templos y demás bienes que, conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica.*

El objetivo entonces era encontrar una regulación que protegiera los bienes propiedad de la Nación, permitiera el desarrollo material de las AARR y evitara la acumulación de riqueza de las iglesias y comunidades religiosas⁴⁰⁴. Dicha regulación se conformó por dos rubros: a) la utilización, los derechos de uso de los bienes propiedad de la Nación por parte de las AARR; y b) la adquisición, los derechos de propiedad de bienes indispensables para que las AARR puedan cumplir con su objeto.

Los derechos de uso sobre el patrimonio nacional de carácter religioso son una prerrogativa de las AARR tal como lo establece el artículo 9° de la LARCP⁴⁰⁵. El ejercicio de este derecho comenzaría mal debido a discrepancias administrativas puestas en la propia Ley. Su artículo sexto transitorio señaló que las iglesias y comunidades religiosas que habían venido haciendo uso de los bienes nacionales podrían continuar haciéndolo a condición de obtener *en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor de esta ley, su correspondiente registro como asociaciones religiosas*; al tiempo que el artículo cuarto transitorio indicó que, *los juicios y procedimientos de nacionalización que se encontraren pendientes al tiempo de la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán tramitándose de acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del Artículo 27 Constitucional*.

Es decir, no se habían concluido todos los procedimientos de nacionalización de bienes inmuebles dedicados al culto, cuando se instaba a las organizaciones religiosas que hacían uso de éstos a obtener su registro como AARR en un plazo de un año desde la expedición de la LARCP. En estas condiciones, el plazo del sexto transitorio no se podía cumplir. Todavía en 2001 la Secretaría informaba que, en coordinación con otras dependencias, había venido trabajando en “el programa de emisión de certificados de derecho de uso de inmuebles federales destinados a actividades religiosas”⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ Así lo sintetizó el diputado José Ramos González del PFCRN: “Uno de los objetivos y problemas de la reforma constitucional, radica en permitir la administración y propiedad de bienes inmuebles necesarios para desarrollar el objeto social propio de las asociaciones religiosas, pero al mismo tiempo formular prohibiciones expresas que permitan la acumulación de riquezas. El texto constitucional propuesto cumple en lo fundamental con estos objetivos, pero es impreciso respecto al futuro de los templos y bienes que se construyen” (Discusión en lo particular artículo 27 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

⁴⁰⁵ Entre los derechos a los que son acreedoras las AARR la fracción VI del artículo indica: *Usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la nación, en los términos que dicte el reglamento respectivo*.

⁴⁰⁶ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores 2001*, p. 95.

Este significativo atraso en la regularización de la situación jurídica, tanto en su titularidad como en su uso, señala la falta de certeza sobre el patrimonio nacional. En *Los bienes nacionales de origen religioso en México (1833-2004)*, Rosa Ma. Martínez de Codes dice que, de “acuerdo a la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública se estima que las asociaciones religiosas tienen en uso 80,846 inmuebles propiedad de la Nación; de los cuales tienen inventariados el 78% y titulados el 21%, a través de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal”⁴⁰⁷. Las cifras son estimaciones pues no es posible determinar, a ciencia cierta, cuántos inmuebles destinados a fines religiosos existían en México antes de la reforma de 1992.

La falta de certeza sobre el patrimonio nacional se debe en parte a que no siempre se dio aviso a las autoridades de la apertura de nuevos templos de culto⁴⁰⁸, pero también al propio sistema administrativo. Martínez deja ver los problemas derivados de una gestión administrativa poco diligente y de la disparidad —que se habría de advertir poco tiempo después de finalizada la Guerra Cristera— entre un marco normativo anticlerical (la Constitución de 1917) y un Gobierno dispuesto a no acatarlo, así pues, el

proceso de nacionalización comenzó a padecer parálisis de aplicación y se volvió lento e inconcluso al enfrentarse a una política simuladora que lo bloqueó. Los bienes nacionales ingresaron en el patrimonio federal con cuenta gotas y la ausencia de datos no permiten precisar cuántos fueron incluidos, cuántos vendidos y cuántos titulados⁴⁰⁹.

A ello también añade la difícil ingeniería jurídico-institucional de la administración de los bienes nacionales que, pese a ser una materia centralizada, se despliega en múltiples leyes y reglamentos, así como en varias instancias competentes. Esta “política de dispersión administrativa practicada por el Gobierno federal no ha facilitado la creación de un inventario que integre a todos y cada uno de los bienes que conforman el universo real de

⁴⁰⁷ Rosa Ma. Martínez de Codes, *Los bienes nacionales de origen religioso en México (1833-2004)*, México, IJ, 2007, pp. 47-48.

⁴⁰⁸ La propiedad de la Nación sobre esos inmuebles se establecía automáticamente, según la Ley a la que hace referencia el cuarto transitorio de la LARCP, a partir del fin al que eran dedicados, por lo que aun cuando el título de propiedad estuviera en manos de un privado, no se requería ningún procedimiento de expropiación. Por el contrario, tanto el titular como la organización religiosa estarían incurriendo en un delito al ocultar la finalidad religiosa de un inmueble sin reportar la apertura de un nuevo templo a las autoridades, tal como obligaba el décimo párrafo del artículo 130 antes de la reforma: *Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.*

⁴⁰⁹ Rosa Ma. Martínez de Codes, *op. cit.*, p. 141.

los bienes que son nacionales, por lo cual su vigilancia y control no dejan de ser estimativos”⁴¹⁰.

En el ámbito de la Administración encargada de los asuntos religiosos, el R-LARCP señaló las responsabilidades de la DGAR en materia de bienes propiedad de la Nación dedicados a fines religiosos. Estos incluyen (además de llevar un registro de los bienes propiedad de la Nación que son utilizados por las AARR que se incluye en el artículo 26 LARCP) certificar ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), dependencia encargada de los bienes nacionales, que las organizaciones religiosas o las AARR declararon estar interesadas en la utilización de bienes nacionales, a fin de poder solicitar ante dicha dependencia un «Certificado de Derechos de Uso» (artículo 22 del R-LARCP)⁴¹¹. Pero se advierten problemas y confusiones en los propios registros la DGAR.

El expediente de sanción DN/SN/DI-02/2006 trata de un conflicto sobre la utilización ilegal de bienes propiedad de la Nación. La Arquidiócesis de Acapulco (SGAR/51/93) denunció ante la Segob que la Iglesia de Dios Católica Apostólica Nacional Mexicana Independiente (SGAR/1440/93), había venido utilizando ilegalmente templos de propiedad federal cuyos derechos de uso correspondían a la Arquidiócesis y a sus AARR derivadas. La Comisión Sancionadora encontró una controversia sobre esos derechos de uso pues, “*algunos inmuebles que fueron declarados en uso por la Arquidiócesis [...], también fueron manifestados por la asociación religiosa Iglesia de Dios [...], en su solicitud de registro como asociación religiosa*”⁴¹². Es decir, la Dirección General asentó en sus registros la utilización de los mismos inmuebles, por parte de dos AARR distintas⁴¹³.

Pese a los problemas con los diversos registros y competencias, es justo decir que el tema de los bienes nacionales no ha dejado de ser una preocupación de la Administración. En un comunicado, fechado en marzo de 2012, la SFP informó que el Gobierno Federal regularizaría el 90% de los bienes propiedad de la Nación destinados a fines religiosos a

⁴¹⁰ Ibid., p. 141.

⁴¹¹ Este trámite esta, por decirlo de alguna forma, asegurado, salvo que terceros puedan acreditar mejor razones para destinar esos bienes a otros fines (artículo 21 del R-LARCP).

⁴¹² Secretaría de Gobernación, *Expediente DN/SN/DI-02/2006* pp. 14-15, cursivas propias (fuente: INFOMEX).

⁴¹³ La Comisión no especifica cuántos inmuebles ni cuáles concretamente, ni si con base en ello, finalmente fijó la responsabilidad de un ministro de culto de la Iglesia de Dios... de violar los artículos 9° fracción VI y 29 fracción XII de la LARCP, así como el 21 del R-LARCP. La sanción impuesta a dicho ministro consistió en una multa de mil días de salario mínimo (cerca de 49 mil pesos) y un apercibimiento para que dejara de utilizar los bienes nacionales sobre los que, se tenía certeza, correspondían los derechos de uso a la Arquidiócesis.

finales de ese mismo año⁴¹⁴, esfuerzo encomiable si se considera que hasta 2006 sólo se había regularizado la situación jurídica del 10% de esos inmuebles⁴¹⁵.

No sólo las autoridades tienen responsabilidades en el rubro de la utilización, también las AARR son responsables, según el artículo 20 de la LARCP, en la protección y mantenimiento de los inmuebles, particularmente de los que se consideran *monumentos arqueológicos, artísticos o históricos propiedad de la nación*. El precepto legal obliga a las AARR *a preservar en su integridad dichos bienes y a cuidar de su salvaguarda y restauración*. Esto implica la disposición de recursos tanto humanos como económicos por parte de las AARR para cumplir tal fin, disposición con la que no siempre se cuenta, lo que termina por dificultar aún más la protección y administración del patrimonio nacional⁴¹⁶.

El rubro de adquisiciones es menos complejo en su andamiaje jurídico-administrativo pero, sobre él de nueva cuenta pesa la crítica de discrecionalidad en la toma de decisiones de la Secretaría. Las adquisiciones se comprenden en dos momentos que, corresponden a la constitución y desarrollo de las AARR. Para su constitución como AARR las organizaciones religiosas deben presentar un patrimonio inicial, el indispensable, que les permita cumplir sus fines (como se vio indica en la fracción II del 27 constitucional), particularmente en el caso de los bienes inmuebles. La Segob resolverá si procede la tenencia de los bienes presentados, con el cumplimiento de los objetivos de la organización, en un plazo menor a seis meses. Una vez que la Secretaría determine qué bienes puede poseer la organización, emitirá la declaratoria general de procedencia (artículo séptimo transitorio de la LARCP), que permite finalmente que esos bienes sean titulados ante notario y asentados en los registros públicos de la propiedad (artículo 18 de la LARCP). Bajo ninguna condición las AARR podrán adquirir o administrar bienes concernientes al área de las telecomunicaciones o de los medios de comunicación masiva, a excepción de los impresos (artículo 16 de la LARCP). La adquisición de bienes para el desarrollo de las

⁴¹⁴ Secretaría de la Función Pública, *Comunicado. Regularizará gobierno federal 90 por ciento de inmuebles federales que usan asociaciones religiosas, anuncia SFP*, dado el 29 de marzo de 2012, (disponible en: http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/marzo-2012/comunicado_290312.html)

⁴¹⁵ Álvaro Castro Estrada; Eduardo Rodríguez Garnica, *Relaciones Estado-iglesias en México*, México, Porrúa, 2007, p. 75.

⁴¹⁶ Martínez pone como ejemplo “la Arquidiócesis Primada de México, que cuenta en la actualidad con más de 1000 templos propiedad de la nación y no tiene elementos materiales suficientes para recabar la información solicitada por la Dirección General de Asuntos Religiosos” (Rosa Ma. Martínez de Codes, *op. cit.*, p. 48).

AARR sigue el mismo modelo, con la diferencia de que la Secretaría deberá resolver la procedencia en un plazo menor a 45 días (en artículo 17 de la LARCP pero, la medida se expresa mejor en el 24 del R-LARCP).

En la discusión de la reforma al artículo 27 constitucional se formuló la crítica sobre la inexistencia de criterios objetivos para determinar el carácter de «indispensables» de los bienes que habrían de constituir el patrimonio de las AARR. Como se vio al inicio de este apartado la crítica se funda en la imposibilidad del Estado para determinar los fines religiosos. Sin embargo, lo novedoso de la reforma al artículo 27 es que cambió la manera de entender las relaciones entre Iglesia y Sociedad. El Constituyente hizo legalmente incompatibles los fines religiosos y los sociales (véase apartado 5.1) pero, la reforma a la fracción III del 27, modificó esta idea por completo, al admitir que los fines de las AARR no incluyen solamente los religiosos, sino también fines sociales⁴¹⁷.

La reforma permitió, por omisión, que las AARR y sus ministros de culto administraran o participaran en las asociaciones de beneficencia que persigan cualquier fin lícito⁴¹⁸. Explícitamente la LARCP reconoció en su artículo 9º fracción V el derecho de las AARR a participar *por sí o asociadas con personas físicas o morales en la constitución, administración, sostenimiento y funcionamiento de instituciones de asistencia privada, planteles educativos e instituciones de salud, siempre que no persigan fines de lucro y se sujeten a las normas en esas materias.*

La iniciativa del proyecto de reforma de 1992 juzga como errónea la comprensión hecha de las iglesias y su relación con la sociedad por el Constituyente de 1917:

En 1917, la modificación más importante en esta materia [la religiosa] a la iniciativa de Venustiano Carranza, fue la eliminación del texto que declaraba que el Estado y las iglesias son independientes entre sí, para proclamar la supremacía, del poder civil sobre el religioso y desconocer toda personalidad jurídica a las iglesias. Lo adecuado y lo vigente debe seguir siendo la separación del Estado y de las iglesias, por razón de su distinta naturaleza. Es decir, iglesias dedicadas a sus *verdaderos quehaceres religiosos*, como las concibió Benito Juárez y un Estado laico, como idearon los liberales, que no prefiere ni prejuzga a favor o en contra de religión alguna, ni el no pertenecer o practicar ninguna. En la expresión pública de los

⁴¹⁷ Sobre la reforma a la fracción III del artículo 27 constitucional y sus implicaciones sociales se verán en el apartado 7.1, aquí se apunta la relación que esto tuvo con el patrimonio de las AARR.

⁴¹⁸ Originalmente la fracción III del artículo 27 decía: *Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados [...] En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados [...]*; lo que se suprimió fue esta última parte.

creyentes no puede ponerse en duda la subordinación al estado de derecho. En el ámbito privado no puede ponerse en duda la plena libertad de las personas.

La crítica al Constituyente de 1917 resulta interesante dada la nueva comprensión de esos «verdaderos quehaceres religiosos» y su relación con el resto de la sociedad. Se pasó del infructuoso intento de prohibir legalmente la relación entre lo religioso y lo social, a la permisibilidad sujeta al estado de derecho.

En materia de propiedad, exceptuando algunas críticas y oposiciones, el grueso de los legisladores entendió la necesidad de que las AARR tuvieran un patrimonio propio. Las críticas que trascendieron se centraron en las competencias del marco jurídico para regular dicho patrimonio. Los diputados que se opusieron a los cambios creían que éstos podrían “llevar de nueva cuenta a las asociaciones religiosas a acaparar bienes”⁴¹⁹, así como acumular riqueza pues, se permitiría “que las asociaciones religiosas encubiertas bajo instituciones de beneficencia, pudieran no solamente adquirir bienes raíces, sino también entrar al mercado de especulación, como el de la bolsa de valores”⁴²⁰. Este punto sobre la riqueza tiene relación con otra parte suprimida de la fracción III del artículo 27 en la reforma que, prohibía a las asociaciones de beneficencia capitalizarse por medio de créditos hipotecarios, cuando los contratos excedieran los 10 años⁴²¹.

Por ello se exigió que el propio texto constitucional señalara los criterios para determinar qué se consideraría como bienes indispensables de las AARR. Esta exigencia se rechazó bajo el supuesto de que la Ley reglamentaria se encargaría de la cuestión. Pero la LARCP solo señaló los casos en los que era necesario que la autoridad determinara la indispensabilidad de los bienes que pretendieran adquirir las AARR (artículo 17). El R-LARCP tampoco reparó en esos criterios, al respecto sólo indicó los requisitos para que la autoridad pudiera proceder tal determinación (artículo 24). La decisión quedó en manos de

⁴¹⁹ Diputado Juan Gualberto Campos Vega del PPS, discusión en lo particular del artículo 27 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

⁴²⁰ Diputado Alejandro Encinas Rodríguez del PRD, discusión en lo particular del artículo 27 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

⁴²¹ El texto constitucional decía: *Artículo 27. [...] III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.*

la autoridad responsable de la política religiosa. La Secretaría habría de determinar cuándo un inmueble sería considerado indispensable bajo criterios que no se especifican en el marco normativo, obteniendo con ello otra facultad discrecional.

6.3 La centralización y concentración en la Secretaría de Gobernación

Como se ha visto la discrecionalidad en la toma de decisiones es un elemento imperdible en la administración de la política religiosa en México. Debido a que esta política se planteó en 1992 como una materia de ámbito federal, las críticas sobre el diseño e instrumentación de facultades se han dirigido a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal encargadas de la administración de dicha política, a la Segob y a la DGAR.

Antes de la reforma el primer párrafo del artículo 130 ya indicaba que la materia religiosa era un asunto de orden federal, en el que los otros órdenes de gobierno participarían como auxiliares. Aun así, el texto constitucional estipulaba las competencias y facultades en esta materia de los tres Poderes de la Unión y de los tres Órdenes de Gobierno. El Congreso de la Unión no podía legislar para prohibir ninguna religión (párrafo 2°). Los Congresos locales determinaban el número de ministros de culto en su Entidad (párrafo 7°). La apertura de nuevos templos de culto necesitaba de la anuencia de los Gobiernos estatales (párrafo 10°). Las autoridades municipales debían registrar los templos y sus encargados, notificando esa información a la Segob por medio del Ejecutivo estatal (párrafo 11°). Se contemplaba la responsabilidad penal para las autoridades que desacataran la prohibición de validar los estudios hechos en los seminarios (párrafo 12°).

La Ley reglamentaria del 130, la llamada Ley Calles de 1927, encargaba a la Segob la materia del culto religioso y la disciplina externa del mismo pero, no solamente convalidaba las facultades en esta materia otorgadas a los Poderes y a los Órdenes, incluso la exponía más detalladamente. Un buen ejemplo de la distribución de responsabilidades en materia religiosa lo da su artículo 20 que, indicaba que la autoridad Judicial Federal, conocería de los delitos que se cometieran en materia religiosa, dejando las sanciones (cuando se mencionan en otros artículos) a lo dispuesto en el Código Penal. El mismo artículo señalaba que sólo las penas derivadas de infracciones administrativas serían aplicadas por el Poder Ejecutivo; en el Distrito Federal por la Secretaría, en las capitales de los Estados por los Gobernadores y en los municipios por los Presidentes municipales.

La antigua política religiosa en México también tenía elementos de discrecionalidad fundados en el anticlericalismo pero, lo que esto le restaba de democrática, se lo restituía su federalismo, dando pie a comunicaciones y relaciones específicas y continuas entre los Poderes de la Unión y los Órdenes de Gobierno. Si bien no era una materia completamente descentralizada, la competencia y responsabilidad en materia religiosa era compartida.

En un principio, la reforma del artículo 130 parecía conservar esta distribución de competencias en la materia religiosa; en el último párrafo se dice que las *autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley*. Pero la LARCP dio poco auge a la distribución de competencias y reconocimiento de facultades tanto en los Poderes como en los Órdenes.

Los opositores de la centralización propusieron que la Ley reglamentaria reconociera facultades explícitas a los Órdenes de gobierno estatal y municipal, con la intención de evitar que las decisiones discrecionales dependieran exclusivamente de la Segob pues, atisbaban “una actitud de corporativización de las prácticas religiosas por medio de su reducción a instituciones y del control discrecional sobre éstas por parte del gobernante”⁴²².

Los promotores de la propuesta hicieron notar la necesidad de la centralización con base en un argumento jurídico y otro administrativo:

No se excluyó a las autoridades estatales y municipales, así se les conceda carácter auxiliar, por un empeño centralizador; ya se ha señalado el motivo, por necesidad jurídica, las leyes federales deben estar a cargo de autoridades federales, mas hay otro de índole práctica que conduce a la misma solución: el registro de las asociaciones religiosas ha de ser único y de carácter nacional; multiplicarlo en variantes regionales o estatales, podría dar origen a confusiones y a contradicciones que es prudente evitar⁴²³.

Ambos argumentos eran cuestionables. En contraste con la Ley Calles, la LARCP tiende a la centralización y a la concentración de la materia religiosa en la Segob. ¿Cuáles son las facultades que han quedado reconocidas a los Poderes de la Unión y a los Órdenes de Gobierno? A continuación se revisarán las facultades de los Poderes (exceptuando las del Ejecutivo Federal para revisarlas como parte de los Órdenes de Gobierno) y después las de los Órdenes.

⁴²² Diputado Gilberto Rincón Gallardo del PRD, discusión en lo general de la LARCP, Cámara de Diputados, Diario de los debates (número 24), *op. cit.*

⁴²³ Diputado Rodolfo Echeverría Ruiz del PRI, discusión en lo general de la LARCP, Cámara de Diputados, Diario de los debates (número 24), *op. cit.*

En la distribución de facultades en los Poderes, el artículo 130 constitucional reconoce la facultad exclusiva del Congreso para legislar en materia religiosa (segundo párrafo), con lo que se eliminó la perniciosa facultad de las Legislaturas locales a determinar el número de ministros de culto en sus Entidades. Otro cambio a advertir es que la nueva política religiosa casi nulifica la acción del Poder Judicial sobre las AARR y los ministros de culto.

Extraña que en 1992 no hubiera una actitud más crítica de los diputados y senadores hacia la falta de facultades del Poder Judicial en la LARCP. Este poder sí tiene facultades en materia religiosa (reconocidas en otros ordenamientos jurídicos) pero, no tiene capacidad para sancionar a las personas físicas o morales que ostenten el carácter de AARR o ministros de culto. El ejemplo más claro de ello es la Jurisprudencia 11/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que, revisa el ordenamiento jurídico tanto en materia religiosa como electoral. La Jurisprudencia indica que las autoridades electorales son competentes para atender denuncias, así como iniciar la investigación sobre presuntos delitos de carácter electoral cometidos por las AARR o sus ministros de culto pero, que la facultad sancionadora corresponde exclusivamente a la Segob⁴²⁴.

El artículo 29 de la LARCP contempla las infracciones que los actores sujetos a este instrumento pueden cometer. Inicialmente eran doce de las cuales: dos se refieren a delitos político-electorales (fracciones I y IX), otras dos a mantener el régimen constitucional de separación (fracciones II y X), seis a observar los procedimientos administrativos que rigen a las AARR y los ministros (fracciones III, de la V a la VIII, y la XI), una a proteger la salud e integridad física de los sujetos (fracciones IV) y otra sobre el resto de infracciones previstas tanto en la LARCP como en otros ordenamiento aplicables (fracción XIV).

En 2010 se reformó la LARCP, incluyendo dos infracciones más en el artículo 29. La primera (fracción XII) obliga a respetar lo dispuesto en el también adicionado artículo 12 bis. Éste prevé que los ministros de culto, los asociados y los representantes de las AARR informen inmediatamente *a la autoridad correspondiente la probable comisión de delitos,*

⁴²⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 11/2011 “Asociaciones religiosas y ministros de culto. La Secretaría de Gobernación es la competente para sancionarlos por la infracción a normas electorales”, Sala superior, 4ta, Época (disponible en: <http://www.trife.gob.mx>). Esta Jurisprudencia fue el resultado de varios casos de violaciones en materia electoral cometidas por ministros de culto y AARR. Previamente a esta Jurisprudencia la Segob, en un caso de 2010 que involucró al vocero de la APM Hugo Baldemar (en el apartado 8.1 se revisa sucintamente que sucedió en este caso), se declaró incompetente para sancionar las violaciones de los ministros de culto y a las AARR en materia electoral, aunque ya lo había hecho en otros casos.

cometidos en ejercicio de su culto o en sus instalaciones, y a los padres o tutores de niños cuando los delitos se cometan en contra de ellos. La segunda adición (fracción XIII) señala la responsabilidad de los sujetos (ministros, asociados, representantes) en la comisión de delitos en su ejercicio del culto, y de las instituciones (AARR) en sus instalaciones.

La LARCP incluyó desde un inicio un órgano sancionador (artículo 30), que había de integrarse por funcionarios de la Secretaría según lo estipulase su Reglamento. Más de un década después, cuando se emite el R-LARCP, se crea la «Comisión Sancionadora», encargada de atender las infracciones señaladas en la LARCP e integrada por funcionarios de la Secretaría, los titulares de la DGAR, de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Artículo 38 del R-LARCP).

Así pues, el sistema de sanciones en materia religiosa se articula a partir de la competencia exclusiva de la Secretaría para conocer y sustanciar los procedimientos administrativos (a través de la Comisión Sancionadora) derivados de posibles infracciones señaladas en el artículo 29 de la LARCP y aplicar las sanciones previstas en su artículo 32 (que pueden ser apercibimientos, multas, clausuras de templos o la extinción del registro de las AARR) según los criterios que señala el artículo 31 (sobre la gravedad de la infracción).

Una crítica varias veces señalada a este sistema de sanciones es su ineficiencia pues, desde la promulgación de la LARCP hasta agosto de 2013, la Secretaría informa que de los procedimientos administrativos en contra de ministros de culto, sólo en 13 casos se ha acreditado la responsabilidad de aquéllos en alguna infracción, haciéndose acreedores a alguna(s) de las sanciones que marca la Ley. El bajo número de sanciones no se adjudica a un comportamiento ejemplar de los ministros, sino a la falta de criterios para integrar la Comisión Sancionadora, según aclara la Secretaría:

[...] hasta antes de la emisión del Reglamento [...] no era posible sustanciar procedimiento administrativo al no existir el desarrollo reglamentario relativo a la integración de la Comisión colegiada encargada de su aplicación; por lo que los datos proporcionados son a partir de la entrada en vigor de dicho ordenamiento, es decir, a partir del año 2004⁴²⁵.

Sin embargo, los *Informes de labores* de la misma Secretaría indican otra cosa. El Informe de 1994 dice que “se han abierto e iniciado 19 procedimientos administrativos

⁴²⁵ Secretaría de Gobernación, Oficio SEGOB/CI/ORD/31/2013 (Respuesta de la solicitud de acceso a la información pública, folio: 0000400180713), dado el 26 de agosto de 2013 (fuente: INFOMEX). Las sanciones antes mencionadas corresponden a tres casos del 2005, siete del 2006, un caso del 2010 y dos del 2011.

indagatorios, que sumados a los 21 iniciados en el periodo anterior hacen un total de 40, de los cuales 20 están a disposición de la Comisión que establece el artículo 30⁴²⁶ de la LARCP. Se podría asumir que estos procedimientos no obtuvieron sanción pues, eran directamente impugnables dada la carencia del Reglamento (como se aclara en la última cita larga) pero, parece que no es así. En el Informe de 2003 la Secretaría da cuenta de haberse “instaurado 15 procedimientos administrativos en contra de ministros de culto por presuntas violaciones a la [LARCP] en materia político-electoral, en tres de los cuales se dictó resolución durante el mes de junio, mientras los doce restantes se encuentran en sustanciación administrativa”⁴²⁷. La resolución de esas tres infracciones se dio meses antes de la publicación del R-LARCP en noviembre de 2003.

La falta por doce años del Reglamento no obstruyó la instauración de procedimientos de sanción pero ello se hizo de manera informal, lo que levanta sospechas sobre los procedimientos en sí mismos. La reglamentación de dicho procedimiento tampoco ha servido para disipar las dudas sobre la forma en que se sustancian los casos y sus resoluciones. Así lo han señalado especialistas en el tema y representantes públicos⁴²⁸.

Pero el problema más significativo es la interpretación de las infracciones y los conflictos de competencias entre los Poderes Ejecutivo y Judicial en los procedimientos de sanción, es decir, el diseño jurídico-administrativo del sistema de sanciones. Por el momento sólo se tratará el tema de las competencias. En las infracciones señaladas en el artículo 29 de la LARCP, se mezclan faltas administrativas con causas civiles y hasta penales; conductas que deben observar exclusivamente las AARR y los ministros de culto con otras aplicables a cualquier persona. Esto sucede particularmente con las dos últimas infracciones que se adhirieron en agosto de 2010.

Como se vio, esas últimas infracciones señalan la comisión de delitos en el ejercicio del ministerio de culto o en las instalaciones de las AARR. Tratándose de delitos, se habría

⁴²⁶ Secretaría de Gobernación, *Informe de Labores 1993-1994*, p. 14.

⁴²⁷ Secretaría de Gobernación, *3° Informe de Labores (sexenio 2000-2006)*, p. 150.

⁴²⁸ La diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (Partido Alternativa) presentó en 2008 un proyecto de reforma a los artículos que contemplan el sistema de sanciones de la LARCP, para modificar la composición de la Comisión Sancionadora. La propuesta respetaba la participación de los tres funcionarios de la Secretaría pero adicionaba tal órgano con la presencia de dos consejos, uno ciudadano y otro académico, cada uno con tres miembros. La diputada expuso la necesidad de ello señalando la ineficiencia y discrecionalidad de la Secretaría en la instauración y resolución de procedimientos de sanción. (disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/abr/20080422-II.html#Ini20080422-1>)

de suponer que los procedimientos de sanción corresponden en primera instancia al Poder Judicial que, tendría que determinar si hay responsabilidad de los indiciados en materia civil o penal. Con base en esa sentencia, la Comisión Sancionadora podría considerar imponer alguna de las sanciones previstas en la LARCP a las personas que resulten responsables, en su carácter de ministros de culto o AARR. Fue así como se procedió en el caso del albergue «Casitas del sur», dirigido por la Iglesia Cristiana Restaurada, en el que el Poder Judicial encontró culpables a cinco integrantes de dicha AR, de los delitos de tráfico de menores y delincuencia organizada. Debido a ello la DGAR inició un procedimiento de sanción en que resolvió la cancelación del registro de la AR⁴²⁹. Hay que anotar que el procedimiento judicial del caso antecede a la adición de esas dos infracciones.

El problema es que al incluir los delitos como infracciones en la LARCP, la Secretaría, a la que corresponde la aplicación de sanciones con base en todas las infracciones que contempla la Ley, parece adquirir facultades judiciales. La Secretaría ha negado esta posibilidad. En febrero de 2011 la Dirección General contestó así a una pregunta formulada en diciembre de 2010 (cuando ya eran vigentes las adiciones al artículo 29 de la LARCP):

En relación al primer punto “Solicito conocer cuántos delitos han sido denunciados por las [AARR] por haber sido cometidos en sus instalaciones o por su personal [...]”; se hace del conocimiento que de conformidad con el artículo 21 de la Constitución [...] corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de delitos, por lo que no se ha denunciado ningún delito por asociación religiosa o por su personal ante la [DGAR].⁴³⁰

En la respuesta no se dice que no haya casos registrados de infracciones al artículo 29 en sus fracciones XII y XIII, sino que la dependencia es incompetente en la materia. Aunque evidentemente la Constitución es superior a cualquier otra ley, eso no quita que al duplicar la contemplación de delitos como infracciones de la LARCP se genera confusión al momento de determinar las competencias, o bien, se habría de declarar esas fracciones como inconstitucionales.

Otra posible interpretación es que la LARCP infraccione en la materia de su competencia, los delitos probados ante el Poder Judicial. El problema con este proceder es

⁴²⁹ Secretaría de Gobernación, *Boletín N° 438/2010 “Respecto al procedimiento administrativo por infracciones a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, instaurado en contra de la Iglesia Cristiana Restaurada A.R.”*, dado el 29 de septiembre de 2010.

⁴³⁰ Dirección General de Asociaciones Religiosas, Oficio AR-03/1005/2011 (Respuesta de la solicitud de acceso a la información pública, folio: 0000400225), dado el 8 de febrero de 2011 (fuente: INFOMEX).

que se corre el riesgo de juzgar dos veces a las mismas personas (físicas o morales) por el mismo hecho, lo que viola ese principio general del Derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución. Imaginando que las fracciones XII y XIII hubieran sido vigentes al momento de instaurar los procedimientos contra Casitas del Sur, no sucedería lo anterior pues, el Poder judicial hubiera sancionado a personas físicas, mientras que la Secretaría hubiera instaurado su procedimiento sancionador en contra de una persona moral, la AR.

En el peor de los casos, la interpretación del sistema de sanciones conduce a una especie de tribunal especial de asuntos religiosos pues, además de los elementos antes señalados, también contempla a la misma Segob como dependencia para recurrir las decisiones tomadas por la Comisión Sancionadora (artículo 33 de la LARCP), utilizando solamente de forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que éste no contravenga a la LARCP. En pocas palabras se instaura una especie de fuero religioso que, entre otras cuestiones, fue a lo que se opuso el liberalismo del siglo XIX⁴³¹, con el que la iniciativa de la reforma pretendía conciliar la política religiosa. La falta de claridad tanto en las cifras de los procedimientos de sanción, como en las competencias para instaurarlos, son muestra de facultades que sobrepasan las posibilidades de una dependencia que centraliza y concentra los asuntos religiosos en el país.

Por lo que corresponde a las facultades y responsabilidades de los Órdenes de Gobierno, el artículo 25 de la LARCP establece que la aplicación de esta Ley corresponde al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Segob. La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su artículo 27, encarga a la Secretaría la conducción de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y las AARR, y le da la facultad de vigilar el cumplimiento del orden normativo en materia de culto público, iglesias y AARR. Estas facultades convierten a la Secretaría en el despacho de primera instancia de los asuntos religioso en el país, comisión para la cual se sirve de la Subsecretaría y principalmente de la DGAR.

El artículo 23 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* sintetiza las facultades que la LARCP da a la Segob (algunas ya se han comentado). Según este precepto las funciones concretas para llevar la política religiosa recaen en la DGAR, que se encarga de: 1) vigilar el ordenamiento en materia religiosa; 2) conducir las relaciones entre

⁴³¹ Cfr. cita 38.

el Ejecutivo y las entidades religiosas; 3) controlar y validar los registros de las AARR, así como los movimientos administrativos a su interior; 4) registrar los bienes inmuebles de las AARR (sean o no propiedad nacional) y los avisos de apertura de nuevos templos; 5) atender las solicitudes y avisos de actos religiosos de culto público extraordinarios; 6) atender los procedimientos de conciliación y arbitraje para solucionar conflictos entre AARR, o bien, remitirlos a las autoridades competentes (en particular casos de intolerancia religiosa); 7) sustanciar los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones de la LARCP; 8) establecer acuerdos de colaboración o coordinación con autoridades federales, estatales o locales; y 9) participar en proyectos de investigación para el conocimiento del fenómeno religioso, o de difusión del marco normativo.

De las funciones enlistadas, por el momento interesa la que corresponde al inciso 8. Como se dijo arriba, el último párrafo del artículo 130 constitucional dicta que la Ley fijaría las facultades y responsabilidades de las autoridades en materia religiosa. El artículo 25 de la LARCP determinó que las autoridades estatales y municipales y del Distrito Federal serían auxiliares del Poder Ejecutivo Federal en la instrumentación de la Ley pero, las únicas expresamente señaladas son las de recibir y atender los avisos de actos de culto público que se realicen fuera de los templos (artículos 22 y 27 de la LARCP). La Ley contempla un recurso jurídico adicional, por el cual establecer tal auxilio, los «convenios de colaboración o coordinación», aunque estos quedan a disposición de instrumentarse o no por decisión discrecional de la Segob (artículo 27 de la LARCP).

Quienes estuvieron en contra de estas medidas durante la discusión de la Ley, criticaron en varias ocasiones el escaso ánimo federalista de la misma. Defendiendo el peso de las relaciones Estado-Iglesia en el nivel local, el diputado Domingo Alberto Martínez (PRD) se opuso a los artículos 25, 26 y 27 de la siguiente manera:

El punto de vista que refleja esta iniciativa de ley, es justamente el del privilegio de la cúpula de una de las iglesias y reduce el papel de las autoridades en sus relaciones con las iglesias y agrupaciones religiosas, a las actividades y funciones de vigilancia y control de la Secretaría de Gobernación.

Nosotros creemos que una relación abierta, los vínculos que se establezcan entre el gobierno y las asociaciones religiosas, desde el lado de las autoridades, debe expresarse a sus distintos niveles.

Las necesidades del desarrollo democrático exigen un mayor peso y una autonomía de las autoridades municipales. En el caso que nos ocupa, la relación cotidiana entre las iglesias y agrupaciones con los distintos niveles de gobierno, se expresan en los niveles básicos.⁴³²

La Administración ha pretendido mantener comunicación con todas los Estados. Desde 2001 los informes anuales de la Segob dan cuenta de acciones administrativas realizadas en conjunto con los tres Órdenes de Gobierno. Además, en 2002 la Secretaría recomendó a los Estados la “creación de áreas específicas para la atención de asuntos religiosos o, en su caso, establecer una representación estatal *ad hoc*, con quien el Gobierno Federal y las asociaciones religiosas pudieran mantener interlocución en esta materia”⁴³³. Al final del periodo de estudio todas las Entidades habían dedicado un despacho a esta labor, y en 22 se estableció una oficina encargada exclusivamente de los asuntos religiosos. Esto puede indicar (hasta cierto punto) el interés de las mismas en participar de la política religiosa.

Sin embargo, los convenios que menciona el artículo 27 de la LARCP marcan, por sus características regulatorias, la medida en la que los Estado pueden realizar tal participación. Estos convenios buscan la *descentralización de acciones y programas de competencia federal*, así como *la sinergia de facultades, responsabilidades y atribuciones de las autoridades gubernamentales* en la aplicación de la LARCP, reconociendo como principios rectores del instrumento *la libertad de creencias y de culto; la separación del Estado y las iglesias; el carácter laico del Estado mexicano; la soberanía de los estados, el Distrito Federal y el Municipio Libre; la no intervención de las autoridades en los asuntos internos de las asociaciones religiosas; así como los usos y costumbres de las comunidades y pueblos indígenas*. La finalidad de los convenios es la de instrumentar, *conjunta o separadamente en el ámbito de su competencia, acciones integrales en la demarcación territorial de la entidad federativa, mismas que fortalezcan la protección de la libertad de creencias y de culto, así como la promoción de la cultura de la tolerancia religiosa*.

Los convenios indican la forma en que los Gobiernos estatales podrán participar en el desarrollo de funciones administrativas en materia religiosa en sus respectivas Entidades; pero también en las responsabilidades que adquieren para facilitar la acción de la Segob. Los principales compromisos de la Secretaría en los convenios son:

⁴³² Discusión de los artículos reservados de la LARCP, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 24), *op. cit.*

⁴³³ Álvaro Castro Estrada; Eduardo Rodríguez Garnica, *op. cit.*, p. 77.

- a) tramitar los asuntos que la autoridad estatal presente en relación con la LARCP. Esto permite que los Gobiernos de los Estados funcionen como una suerte facilitadores de las agrupaciones religiosas y AARR en sus trámites legales, mas no sustituyen las funciones de la Segob. Aunque este compromiso no representa ninguna facultad, es un importante aliciente en la protección de la libertad de religión pues, permite a las AARR acceder a una autoridad en sus propias demarcaciones, lo que sirve para ahorrar y racionalizar recursos tanto a éstas con a la misma Administración;
- b) tomar la opinión de la autoridad estatal en la autorización de los actos de culto público extraordinarios que se transmitan en radio o televisión. De lo que se trata aquí es de las radiodifusoras y televisoras locales que, dependen de los Gobiernos de los Estados;
- c) intervenir (de acuerdo a sus atribuciones) en los asuntos que la autoridad estatal considere atentan contra el marco jurídico en materia religiosa, lo que se interpreta como una forma de participación de los Gobiernos estatales en el sistema de sanciones;
- d) proporcionar a la autoridad estatal información sobre los registros de ministros de culto, AARR y bienes de éstas en su Entidad; y
- e) solicitar la opinión de la autoridad estatal para elaborar los criterios de aplicación de la LARCP en la Entidad.

Los compromisos más importantes de los Gobiernos estatales en estos convenios son:

- a) participar activamente en la resolución de conflictos de carácter religioso, convocando reuniones para su resolución, celebrando acuerdos entre las partes implicadas, o recomendando a la Segob un amigable componedor (artículo 19 de la LARCP). Con ello las autoridades estatales prácticamente sustituyen a la Secretaría en lo que dispone el artículo 28 de la LARCP; y
- b) prestar la fuerza pública ante conflictos religiosos.

Por último, es importante advertir un compromiso de las partes: la evaluación del convenio, por lo menos una vez al año. Esta función no solo es indispensable por criterios administrativos, también marca los logros en la descentralización de la política religiosa. Los convenios tienen una vigencia indefinida pero, pueden ser cancelados por las partes. Así sucedió con el convenio del Estado de Morelos, vigente hasta septiembre de 2012.

Si bien estos compromisos no constituyen facultades plenas a los Estados, los involucran directa y específicamente en el desarrollo de funciones administrativas que la LARCP encarga de manera exclusiva a la Segob. Esto sirve para clarificar el carácter auxiliar de los Estados en la política religiosa.

Ya se ha dicho que la celebración de convenios es una decisión discrecional de la Segob. Ésta no ha establecido convenios en materia religiosa con todas las Entidades. Hasta 2012, se habían firmado trece convenios de colaboración o cooperación con los Estados⁴³⁴. Se explorarán cuatro criterios objetivos que podrían explicar la firma de un convenio. La Tabla 1 muestra de izquierda a derecha: el Estado (sombreado si cuentan con convenio), si tenía hasta 2012 una oficina exclusiva para los asuntos religiosos, el porcentaje que representan las AARR registradas en esa Entidad a nivel nacional, el número de habitantes por cada AARR en la Entidad y el porcentaje de creyentes por Estado.

En cuanto al primer criterio, la existencia de una oficina exclusivamente encargada de los asuntos religiosos en la Entidad no coincide con la existencia de un convenio en materia religiosa con la Segob. Al final del periodo de estudio, de los 22 Estados que contaban con estas oficinas, sólo 9 habían firmado un convenio; y cuatro convenios se establecieron en Entidades sin una oficina exclusivamente dedicada a asuntos religiosos.

El criterio que propone la tercera columna es el porcentaje de AARR registradas por Estado, en el entendido de que dicho dato (probablemente) es directamente proporcional a la cantidad de acciones administrativas. Como se aprecia en el Gráfico 2, la distribución de AARR en el país no determina la existencia de un convenio. La Entidad con mayor número de AARR registradas en su territorio, el Distrito Federal (DF), no tiene convenio; mientras

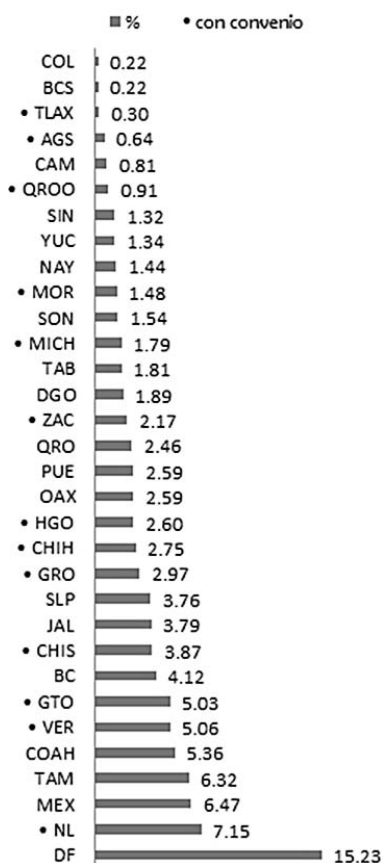
Tabla 1. Posibles criterios para la firma de convenios

EDO	Oficina	AARR		Creyentes %
		%	Habitantes/AARR	
AGS	no	0.64	23,700	98.21
BC	sí	4.12	9,860	90.01
BCS	no	0.22	37,472	93.72
CAM	no	0.81	13,055	88.44
CHIH	no	2.75	15,918	92.54
CHIS	sí	3.87	15,935	87.89
COAH	sí	5.36	6,591	94.49
COL	no	0.22	38,268	96.82
DF	sí	15.23	7,476	94.53
DGO	no	1.89	11,108	96.44
GRO	sí	2.97	14,670	97.04
GTO	no	5.03	14,032	98.61
HGO	sí	2.60	13,193	97.64
JAL	sí	3.79	24,918	98.31
MEX	sí	6.47	30,171	96.79
MICH	sí	1.79	31,302	98.09
MOR	sí	1.48	15,454	93.89
NAY	no	1.44	9,687	96.59
NL	sí	7.15	8,370	95.87
OAX	sí	2.59	18,915	95.54
PUE	sí	2.59	28,755	98.20
QRO	no	2.46	9,570	97.92
QROO	sí	0.91	18,670	86.62
SIN	sí	1.32	26,871	92.97
SLP	sí	3.76	8,855	97.74
SON	sí	1.54	22,187	93.45
TAB	sí	1.81	15,877	90.52
TAM	sí	6.32	6,657	93.27
TLAX	no	0.30	50,867	98.72
VER	sí	5.06	19,448	93.52
YUC	sí	1.34	18,804	95.23
ZAC	sí	2.17	8,821	98.79

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGAR y del INEGI.

⁴³⁴ La mayoría de los convenios fueron firmados en 2005 y 2008, a excepción del convenio con Chiapas que se firmó en 2004.

Gráfico 2. Porcentaje de AARR por Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DGAR.

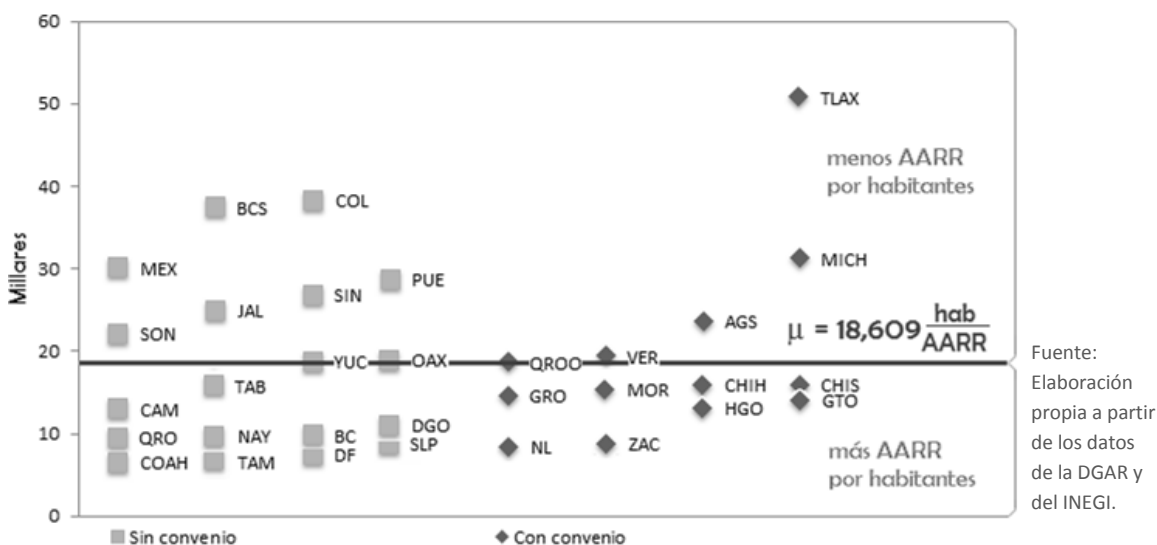
que tres Estados cuya proporción no llega al 1%, Aguascalientes (AGS), Quintana Roo (QROO) y Tlaxcala (TLAX), sí cuentan con convenio.

Que el DF no cuente con un convenio en materia religiosa se explica porque éste también la sede de la Segob y de la DGAR. Las AARR ahí asentadas pueden establecer una comunicación directa con la autoridad responsable de la política religiosa. Sin embargo, el promedio nacional de porcentajes de AARR por Estado es de 3.13%; solo cuatro de las once Entidades por encima de ésta media cuentan con convenio. Esto revela dos situaciones. La primera es que más de dos terceras partes de los convenios se firmaron con Estados cuyo porcentaje de AARR es inferior al promedio —valoración hecha teniendo en cuenta los datos al final del periodo de estudio—. La segunda es que el 63.28% de las AARR están en Entidades que no cuentan con un convenio de cooperación en materia religiosa con la Segob; restando a ese porcentaje las AARR registradas en el DF, la mitad de las AARR siguen en la misma situación.

El criterio anterior tiene una deficiencia, no muestra la relación entre el tamaño de la población y el porcentaje de AARR en cada Estado. Esto también es significativo al momento de valorar el número de acciones administrativas. El criterio de la cuarta columna de la Tabla 1 expone la relación de habitantes entre AARR por Estado. En las Entidades donde la relación supera la media nacional de 18,609 habitantes por AR, *hay menos* AARR y viceversa. Esto serviría para indicar que se establecen convenios donde *hay más* AARR.

Como se ve en el Gráfico 3, de las dieciocho Entidades que tienen una relación población/AARR por debajo de la media (que tienen *más* AARR y representan el 71.22% de todas las AARR del país), ocho cuentan con convenios (en éstas se ubican el 28.03% de las AARR del país); mientras que las catorce restantes, que tienen una relación población/AARR por encima de la media (tienen *menos* AARR y representan el 28.78% de las AARR del país), cinco cuentan con convenios (el 8.69% de las AARR).

Gráfico 3. Relación de habitantes entre AARR por Estado

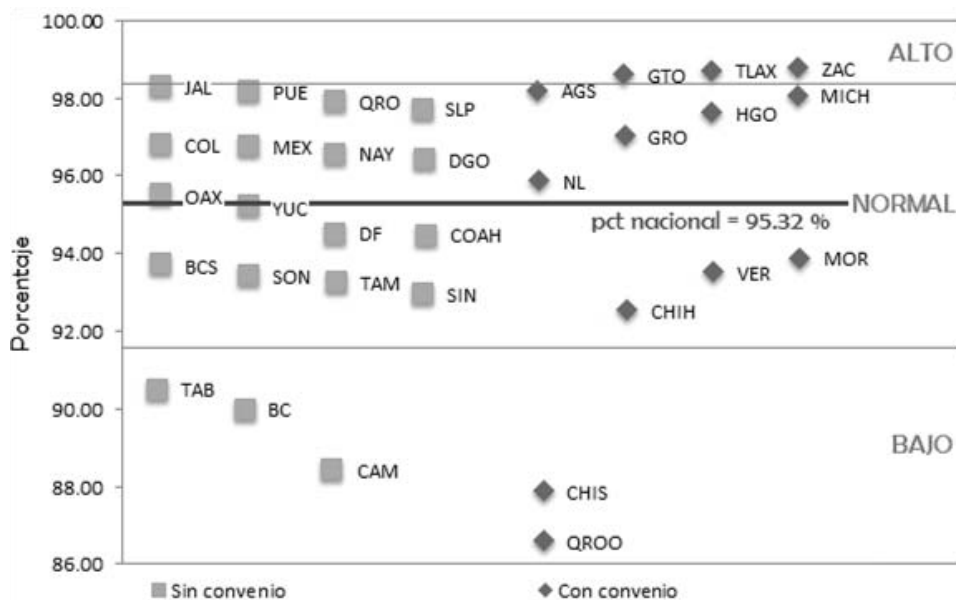


Aun cuando este tercer criterio avanza en la explicación de la firma discrecional de convenios pues, permite descifrar la motivación de esos convenios en al menos diez Estados, uno más que los dos criterios anteriores; tampoco la relación habitantes/AARR por Estado descifra por sí sola la racionalidad administrativa detrás de la firma de convenios.

El cuarto criterio (la quinta columna de la Tabla 1) se basa en la proporción de creyentes por Estado. Tal como se desprende de una concepción sustantiva de la religión, los derechos asociados a la libertad de religión tienden a basarse en los criterios organizativos y doctrinales de las confesiones (véase apartados 4.2 y 4.2.1), particularmente los de reunión, expresión y asociación. Si bien la LARCP contempla los derechos de todos los individuos, son los creyentes los que podrán ejercer los derechos asociados a la libertad de religión, así se deduce de su artículo 2º sobre los derechos en materia religiosa de los individuos. Siendo así, la presencia de más creyentes es otra buena razón para presumir la necesidad de más acciones administrativas. Para poder determinar la distribución de los porcentajes de creyentes por Estado (Gráfico 4) se proponen tres rangos: alto, normal y bajo porcentaje de creyentes; estimados a partir de la proporción creyentes en cada Estado e imponiendo un límite superior y otro inferior (de un desviación estándar).

El cuarto criterio parece hasta el momento la mejor explicación de la firma discrecional de convenios. A partir de éste se puede decir que, de los trece convenios firmados, once han sido con Estados cuyo porcentaje de creyentes es normal o alto, y sólo dos se ha firmado con Entidades con un bajo porcentaje de creyentes.

Gráfico 4. Distribución del porcentaje de creyentes por Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGAR y del INEGI.

La Tabla 2 muestra el cumplimiento de los criterios propuestos. En la primera columna se sombrea los Estado que cuentan con convenio, en las siguientes están sombreadas las celdas que cumplen con los criterios propuestos. Lo óptimo sería que los Estados que cuentan con convenios satisficieran los cuatro criterios, o al menos la mayoría de éstos. De los Estados con convenio, el único que da cuenta de todos los criterios es Nuevo León (NL); siete satisfacen tres criterios; otros tres dos criterios; y solo AGS y QROO uno. Por parte, además del DF, Coahuila (COAH), San Luis Potosí (SLP) y Tamaulipas (TAM) satisfacen todos los criterios y aun así no cuentan con convenios.

A los criterios propuestos se pueden agregar otros, a manera de razones que expliquen la firma de los convenios. Algunos podrían ser: la disponibilidad de recursos de un Estado para hacer frente a la carga administrativa, el número de conflictos entre AARR por Estado, o la incidencia de casos de discriminación religiosa⁴³⁵. Incluso podrían proponerse criterios de carácter político, aunque ello contravendría la racionalidad administrativa de la política religiosa.

El establecimiento de convenios no es un procedimiento de suma cero, es decir, que si se firma uno en un Estado ya no se puede firmar otro en otra Entidad. Aun así, la Segob no ha establecido convenios con todos los Estados, por lo que hallar la racionalidad

⁴³⁵ Esto justificaría el establecimiento del convenio entre la Segob y el Gobierno de Chiapas pues, es uno de los Estados donde se registran más casos de discriminación religiosa. esto se comentará en el apartado 7.1.

administrativa de fondo es importante para entender la manera en que la Secretaría ha venido instrumentando la descentralización administrativa de la materia religiosa que como, ya se veía, anuncia en sus informes anuales como parte de sus acciones y resultados.

Sin embargo, la propia Secretaría informa que no cuenta con ningún documento probatorio de las evaluaciones anuales de los convenios⁴³⁶. Ello no solo acrecienta la incertidumbre sobre la decisión discrecional en el establecimiento de los convenios, sino que hace muy difícil determinar cuáles son las acciones efectivamente llevadas a cabo por los Gobiernos estatales que cuentan con ese instrumento en la administración de la materia religiosa, el seguimiento de los programas instrumentados en conjunto (Segob y Gobierno estatal) y sus logros o la pertinencia de adecuaciones. Con todo ello no queda claro cuál es el propósito del principal instrumento de la descentralización en materia administrativa, es decir, de los convenios.

Esto también fuerza a realizar una pregunta sobre el involucramiento de las Entidades en la materia religiosa: ¿cuál es la función de las oficinas de asuntos religiosos en los Estados si la única atribución que les es reconocida en la LARCP es la de recibir las notificaciones de los actos de culto público que se realicen fuera de los templos? Pese a lo que indiquen las normas estatales al respecto la administración de la materia religiosa sigue estando fuertemente centralizada y concentrada en el Ejecutivo federal y la distribución de facultades entre los Órdenes de gobierno es poco clara. Aunque esta situación no es responsabilidad de la Secretaría, sino consecuencia del diseño jurídico-administrativo de la LARCP, la Administración hacen muy poco por clarificar en qué consiste el carácter de auxiliar de las Entidades en esta materia federal.

Tabla 2.
Cumplimiento de criterios

EDO	Criterios			
	1°	2°	3°	4°
AGS				
BC				
BCS				
CAM				
CHIH				
CHIS				
COAH				
COL				
DF				
DGO				
GRO				
GTO				
HGO				
JAL				
MEX				
MICH				
MOR				
NAY				
NL				
OAX				
PUE				
QRO				
QROO				
SIN				
SLP				
SON				
TAB				
TAM				
TLAX				
VER				
YUC				
ZAC				

Fuente: Elaboración propia.

⁴³⁶ Dirección General de Asociaciones Religiosas, Oficio: AR-03/5244/2014 (Respuesta de la solicitud de acceso a la información pública, folio: 0000400083214), dado el 13 de mayo de (fuente: INFOMEX).

Tema 7. LA LIBERTAD DE RELIGIÓN EN MÉXICO

A diferencia del tono jacobino del Constituyente de 1917, las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso en 1992 no asumieron a la religión como un peligro para la ciudadanía o la Nación. Los representantes en el Congreso del PAN y del PRD impulsaron una visión del marco jurídico congruente con el derecho humano a la libertad de religión. Aunque la visión del Gobierno y del PRI sobre la nueva política religiosa nunca dejó de ser política, también los legisladores de este partido se sumaron a la intención de generar una legislación sobre la libertad de religión con una protección más amplia.

El artículo 24 ha sostenido desde la promulgación de la Constitución en 1917, la libertad para profesar las creencias religiosas que cada uno elija. Su reforma en 1992, se dio en torno a poder manifestar dichas creencias de manera pública por medio de actos de culto fuera de los templos. Antes, durante y después de la reforma, la crítica más recurrente a este precepto fue que no reconocía explícitamente la libertad de religión —ello supuso también la principal razón jurídica que conduciría de nueva cuenta a su reforma en 2012.

El dictamen de la reforma precisó la distinción entre «libertad religiosa» y «libertad de culto», “siendo la primera *irrestringida*, por pertenecer precisamente a la conciencia individual, y la segunda como necesariamente supervisada por la autoridad por incidir en el ámbito del orden público”⁴³⁷. Desde la óptica de los promotores de la reforma, no estaba a discusión la libertad de religión pues ésta, además de que *no se podía regular*, se creía bien protegida en el ordenamiento jurídico mexicano⁴³⁸. Lo que estaba a discusión era la regulación de la libertad de culto, esto es, de “las actividades que de ordinario se deben realizar en los templos, de aquellas que se llevan a cabo fuera de ellos”⁴³⁹.

Durante la discusión el diputado priista Luis Dantón Rodríguez expuso las dimensiones de la libertad de creencias, en una suerte de concepción que conjugaba las libertades de religión y de culto. En este orden de ideas propuso que la libertad para profesar las

⁴³⁷ Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del PRI. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 17), *op. cit.* (cursivas propias).

⁴³⁸ Véase la comunicación entre el Relator Especial y el Gobierno mexicano en el apartado 5.2.

⁴³⁹ Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del PRI. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 17), *op. cit.*

creencias religiosas tiene una dimensión interna que, se traduce “como un acto de voluntad personal, que decide aceptar los principios o dogmas de una religión o movimiento espiritual; es un acto íntimo y personal, de absoluta convicción interior”; y otra externa que, “se concreta en la libertad de practicar las ceremonias, devociones o ritos sea de manera ordinaria en los templos o recintos dedicados a tal fin, o bien, en forma extraordinaria, en manifestaciones externas de la fe o la creencia”⁴⁴⁰.

Algunos diputados hicieron notar que las concepciones de la libertad sostenidas tanto por el dictamen como por sus promotores eran equívocas o insuficientes pues, a la libertad de manifestación religiosa se le reducía “al aspecto de culto, omitiendo todo aquello que consagra el artículo 18 de la”⁴⁴¹ DUDH, y con ello se perdían de vista aspectos de la religiosidad que trascienden el culto se traducen “en respetar la consecuencia o proyección social de la libertad de creencia”⁴⁴². Pese a que el diputado Raymundo Cárdenas presentó una propuesta de redacción del 24 constitucional semejante a la del artículo 18 de la DUDH, finalmente solo se aceptaron cambios que no modificaran sustancialmente la redacción del artículo 24 en el proyecto⁴⁴³. El precepto quedó así:

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

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

En 2007 mediante una Tesis aislada la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), aclaró que el artículo 24 de la Constitución, “consagra en sus términos nucleares la libertad religiosa”, asegurando su dimensión interna, que “atiende a la capacidad de los individuos para desarrollar y actuar de conformidad con una particular visión del mundo en la que quede definida la relación del hombre con lo divino”. Si bien el artículo 24 no reconoce el

⁴⁴⁰ Diputado Luis Dantón del PRI, discusión en lo particular del artículo 24 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

⁴⁴¹ Diputado Raymundo Cárdenas del PRD, discusión en lo particular del artículo 24 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

⁴⁴² Diputado Humberto Aguilar Coronado del PAN, discusión en lo particular del artículo 24 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

⁴⁴³ Se adhirió el noveno párrafo del antiguo artículo 130 como segundo párrafo del 24 (propuesta del diputado Luis Dantón Rodríguez); y se modificó el tercer párrafo para establecer la distinción entre los actos de culto ordinarios y los extraordinarios (propuesta del diputado Humberto Aguilar Coronado) pues, la propuesta de redacción en el dictamen solo consideró la figura de actos de culto.

derecho a no tener creencias religiosas, su segundo párrafo establece que el Estado no tomará por oficial ni prohibirá ninguna religión, de lo que se desprende, aunado a las medidas en contra de la discriminación que “la Constitución protege la opción de no desarrollar los contenidos del derecho a la libertad religiosa”. Además, la SCJN repara expresamente en el contenido negativo de la libertad señalando la no coercibilidad ni concurrencia en aquélla capacidad de los individuos para determinar su relación con lo divino y, con genuino realismo, sostiene que, existiendo

[...] medios por los cuales el Estado y los particulares moldean de hecho las creencias de las personas y, en los casos en los que, por el tipo de fines perseguidos o por los medios usados el impacto sobre esta dimensión sea empíricamente ostensible y sobrepase los niveles ordinarios, no puede descartarse que la dimensión interna cobre relevancia para el control de constitucionalidad de normas y actos.

La misma tesis desarrolla también la dimensión externa de la libertad de religión que

[...] es múltiple y se entrelaza de modo estrecho, en muchas ocasiones, con el ejercicio de otros derechos individuales, como la libertad de expresión, la libertad de reunión o la libertad de enseñanza. Una proyección típica y específica, pero en modo alguno única, que la Constitución menciona expresamente es la libertad de culto, que se refiere a la libertad para practicar las ceremonias, ritos y reuniones que se asocian con el cultivo de determinadas creencias religiosas.⁴⁴⁴

Esta Tesis de la SCJN permite evaluar el grado de protección y promoción de la libertad de religión en México, a pesar de que el artículo 24 no la reconoce explícitamente y sólo hace alusión a la libertad de culto⁴⁴⁵. En este tema se tratarán algunos temas relevantes en el ejercicio la libertad de religión en México contemplando su dimensión colectiva e individual (primer apartado). Se anticipa que esta diferenciación de dimensiones es poco práctica pues, el ejercicio colectivo de la libertad se sostiene en acciones individuales, lo mismo que éstas se ven respaldadas por los recursos que brinda la organización.

⁴⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis aislada (constitucional) LX/2007 “Libertad religiosa. Sus diferentes facetas”, 1a. Sala, 9a. Época, (disponible en: <https://www.scjn.gob.mx>).

⁴⁴⁵ Esto se modificó justo al final del periodo de estudio, cuando se reformó nuevamente el 24 constitucional para tratar de asimilar la norma mexicana a los contenidos de la libertad de religión en los tratados internacionales. En el último apartado de la tesis se revisará tal reforma junto con la del artículo 40 de la Constitución que agregó la palabra laica al conjunto de características que definen la República mexicana.

7.1 El ejercicio de derechos asociados a la libertad de religión en México

Además de la protección que otorga el artículo 24 a la libertad de religión, en el artículo 2° de la LARCP se reconocen libertades y derechos a los individuos en materia religiosa, inscritos en el contenido negativo de la libertad. La no concurrencia del Estado se reconoce en la libertad del individuo para adoptar o no las creencias religiosas que libremente elija (incisos a y b) y, en consecuencia, observar y participar únicamente de los actos de culto o ritos religiosos con los que esté de acuerdo (inciso d). La Ley también garantiza la no discriminación, coacción, hostilidad o inquisición gubernamental por causa de las creencias religiosas adoptadas por el individuo (incisos c y e). Por último reconoce el derecho de asociación y de reunión con finalidades religiosas (inciso f)⁴⁴⁶.

Se puede afirmar que estas libertades y derechos se inscriben en el contenido negativo de la libertad de religión pues, además de deducir acciones concretas para evitar los actos de discriminación y procurar la seguridad física de los creyentes en las manifestaciones públicas de su religiosidad así como la convivencia pacífica de la sociedad, la LARCP se pronuncia tajantemente en contra de uno de los principales elementos del contenido positivo de la libertad, la objeción de conciencia. En su artículo 1° declara que 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*. Tanto la cuestión de la discriminación como la objeción de conciencia se valoraran en el siguiente apartado.

La centralidad de la LARCP (como su propio nombre lo indica) no pasa privilegiadamente por la dimensión individual de la libertad de religión pero, esto no quiere decir que no haya existido en el legislador la intención de protegerla. En el apartado 4.2.1 se revisaron los elementos que conforman la protección de esta libertad en la política religiosa del Estado laico y se sostuvo que, bajo el supuesto de una concepción sustantiva de la religión, los derechos asociados a la libertad de religión tienden a estar asociados a las iglesias y comunidades religiosas, particularmente a las condiciones materiales para que puedan cumplir su función. Esto implica muchas veces en una actitud cooperativa (la dimensión positiva de la libertad) del Estado hacia las organizaciones religiosas con el fin

⁴⁴⁶ Sobre el contenido general de la libertad de religión en México se puede revisar Jorge Adame, *El Estado laico y la libertad religiosa* [en línea], disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/6.pdf>.

de que los individuos puedan ejercer aquéllos derechos. Pero también implica la regulación de las manifestaciones organizadas de las expresiones religiosas, las AARR y el culto público. Lo que queda de manifiesto es la centralidad que adquiere la dimensión colectiva de la religión en el marco normativo.

Si bien, la libertad de religión en su dimensión colectiva no está sujeta a las organizaciones religiosas —ello contravendría el espíritu de este derecho humano radicado en el individuo—, el Estado mexicano ha dado visos de que en términos institucionales, aquéllas tienen parcialmente la titularidad de dicha libertad, y que ninguna otra institución privada o pública, ninguna otra persona moral, puede ser titular de la libertad de religión⁴⁴⁷.

El otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias y comunidades religiosas cambió la forma en que el Constituyente había comprendido su función en la sociedad. Esto se tradujo una serie de derechos específicos de las AARR, concedidos (no reconocidos) en el artículo 9° de la LARCP: el respeto a su identidad (fracción I), independencia organizativa y estatutaria (fracción II), el derecho a manifestar su religiosidad por medio de actos de culto y la propagación de su doctrina religiosa (fracción III), capacidad jurídica (fracción IV), la posibilidad de participar o establecer instituciones asistenciales, educativas, de salud o de beneficencia (fracción V) y el derecho a utilizar bienes propiedad de la Nación y los demás que les otorga la Ley (fracción VI).

La concesión de derechos también implicó la adquisición de obligaciones. Originalmente solo se contemplaron dos en el artículo 8° de la LARCP: respetar el orden jurídico constitucional (fracción I) y evitar perseguir fines de lucro o preponderantemente económicos (fracción II); después se añadieron las obligaciones de respetar la diversidad religiosa y confesional (fracción III) y propiciar el respeto de los derechos humanos (fracción IV). A estas obligaciones generales habría que sumar el conjunto de infracciones que se desprenden de la Ley, como causas de responsabilidad administrativa —y no penal, como se vio en el apartado 6.3— de las AARR.

No sólo las AARR tienen derechos, la LARCP también otorga derechos a las organizaciones religiosas sin registro. En su artículo 10 les concede en términos generales los tres primeros derechos señalados en el 9°. Esto se entiende como una medida que

⁴⁴⁷ Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 22/2004 “Partidos políticos. No son titulares de libertad religiosa”, Sala Superior, 3ra. Época, (disponible en: <http://www.trife.gob.mx>).

protege la libertad de religión, al respetar que las organizaciones sin registro también son manifestaciones colectivas de las expresiones religiosas. Sin embargo, el mismo artículo 10 las hizo responsables de las obligaciones e infracciones que marca la Ley para las AARR.

En estas circunstancias la protección de la libertad de religión en su dimensión colectiva se vuelve conflictiva pues, las organizaciones religiosas que no consiguieron, o bien que no pretenden conseguir, el registro constitutivo como AARR, quedan sujetas al mismo marco jurídico en materia religiosa al que libremente se someten las AARR pero, sin todos los derechos y prerrogativas que éstas tienen⁴⁴⁸.

Ahora bien, las condiciones en que las AARR obtuvieron sus derechos y prerrogativas vinieron acompañadas de una presión burocrática que las iglesias y comunidades religiosas desconocían. El derecho a la independencia organizativa y estatutaria de las organizaciones religiosas se sujeta a una serie de requisitos para la obtención de la personalidad jurídica (véase apartado 6.2). Una vez obtenido el registro como AARR su organización interna es objeto de control por parte del Estado.

El control de la DGAR sobre la organización interna de las AARR se refiere en primer lugar a los asuntos de éstas con la sociedad o con el Estado, que pudieran ser considerados como aspectos que tienen repercusiones hacia el exterior. Motivada por la presencia pública de las AARR y las repercusiones sociales de sus acciones, la Dirección está obligada a llevar diversos registros (de las propiedades, de los estatutos, de los ministros de culto, entre otros) que debe mantener actualizados. Sin embargo, el sistema regulatorio que se ha creado también conlleva registros de control del desarrollo y funcionamiento interno de cada AR —es necesario un paréntesis para indicar que esto no significa un control sobre el funcionamiento de una iglesia o comunidad religiosa o el reconocimiento de sus jerarquías y derecho internos, como se expuso en el apartado 6.1, sino del funcionamiento de la personería creada en el Derecho mexicano: la AR—. Además de otras circunstancias, la DGAR es, por ejemplo, instancia para dirimir los conflictos al interior de las AARR⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ Desde el punto de vista del derecho humano a la libertad de religión esto es muy cuestionable pero, desde la óptica política del régimen de separación se entiende el sentido de la medida como una forma de controlar las expresiones religiosas, en especial con la finalidad de incluir los controles políticos que permitan los mecanismos de diferenciación entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, aunque también estas medidas tengan sus límites y se pueda abusar de ellas como se verá en el siguiente tema.

⁴⁴⁹ El R-LARCP en su artículo 19 faculta a la DGAR para actuar como amigable componedor (o proponer a un tercero en esta función) de las desavenencias administrativas al interior de las AARR.

A partir de la expedición del R-LARCP este control se hizo más explícito. La modificación de los estatutos o el cambio de nombre en la AARR, debe seguir el procedimiento interno y finalizar solicitando a la DGAR la toma de nota de los cambios (artículo 15 del R-LARCP). Lo mismo sucede con los nombramientos, separaciones y renunciaciones de sus ministros de culto, representantes y demás asociados (artículo 17 del R-LARCP). Para tener una visión del alcance de estos procedimientos, sólo en el informe de labores 2011-2012 de la Secretaría de Gobernación se dicen haber tramitado 39,021 tomas de nota que, modificaron la organización interna de las AARR.

Las AARR también están sujetas a los regímenes laboral (artículo 10 de la LARCP) y fiscal (artículo 19 de la LARCP⁴⁵⁰). Exceptuando a los ministros de culto y a los asociados (que tienen otro régimen), el resto de personas que trabajan en las AARR tienen los mismos derechos laborales que cualquier otro trabajador; su patrón es la AR, lo que genera a ésta las obligaciones legales aplicables (llevar nóminas, calcular el impuesto sobre la renta de sus trabajadores, contribuciones a la seguridad social y otras prestaciones, etc.).

Al considerarse a las AARR como personas morales sin fines de lucro, les es aplicable un régimen fiscal que las exime de pagar el impuesto sobre la renta de las actividades de culto o para el sostenimiento de éste (quedan exentos de impuestos las limosnas, los donativos y los óbolos; la venta de inmuebles o los intereses gananciales de sus cuentas bancarias sí están gravados). Esto, que puede considerarse como una forma indirecta de cooperación económica del Estado con el ejercicio de la libertad de religión en su dimensión colectiva, también plantea obligaciones para las AARR. Sus principales obligaciones fiscales consisten en llevar una contabilidad, expedir comprobantes fiscales y presentar declaraciones ante el Sistema de Administración Tributaria.

El goce de derechos y prerrogativas de las AARR se acompaña del desarrollo de una burocracia interna calificada, o bien de la contratación de abogados y contadores, para hacer frente a los requerimientos de la burocracia estatal. La Administración es consciente de que no todas las AARR pueden permitirse destinar recursos personales o económicos

⁴⁵⁰ El precepto indica: *A las personas físicas y morales así como a los bienes que esta ley regula, les serán aplicables las disposiciones fiscales en los términos de las leyes de la materia.* Esto quiere decir que también los ministros de culto están sujetos a un régimen fiscal. Para una explicación del régimen fiscal de los ministros de culto véase Alfredo Torres Mijares, "Tratamiento fiscal de los ministros de culto" [en línea], en *Prontuario de Actualización Fiscal*, 6 de febrero de 2014, disponible en: http://www.ccpm.org.mx/avisos/tratamiento_fiscal.pdf.

para hacer frente a la presión burocrática, por lo que periódicamente realiza cursos y talleres destinados a las AARR sobre sus obligaciones fiscales y el marco normativo en materia religiosa en general. Esto representa también otra medida de cooperación.

Al mismo tiempo implica que los recursos estatales se destinan en buena parte a satisfacer la presión burocrática. Así pues “la dinámica de operación de la [DGAR] y la creciente demanda de servicios por parte de las [AARR], limita fuertemente la capacidad de la autoridad para hacer planteamientos sobre los aspectos más relevantes de la libertad religiosa”⁴⁵¹. No es de extrañar que las AARR, especialistas en el tema, e incluso quienes han estado al frente de la DGAR, como Álvaro Castro Estrada (Director General de Asociaciones Religiosas de 2001 a 2006) propongan la flexibilización y depuración de los criterios y trámites en la administración de la materia religiosa⁴⁵².

Puestos en términos generales los derechos y obligaciones de las AARR, se revisarán a continuación los dos derechos que menciona el artículo 9º de la LARCP y que mayor impacto tienen en el ejercicio de la libertad de religión en su dimensión individual: el derecho únicamente reconocido a las AARR para participar en instituciones sociales; y el derecho para manifestar la religiosidad por medio de actos de culto y la propagación de la doctrina religiosa.

La fracción V del artículo 9º de la LARCP se refiere al derecho de las AARR de establecer, administrar o participar en instituciones de educación, de salud o de asistencia y beneficencia. Originalmente la fracción III del artículo 27 constitucional prohibía explícitamente a las corporaciones religiosas y a sus ministros de culto administrar o dirigir instituciones de beneficencia, asistenciales o educativas (lo que rompía jurídicamente el sistema de pilares, los vínculos sociales de las iglesias, véase apartado 5.1):

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección,

⁴⁵¹ Álvaro Castro Estrada; Eduardo Rodríguez Garnica, *op. cit.*, p. 99.

⁴⁵² Haciendo un balance a veinte años de la promulgación de la LARCP y teniendo en cuenta su experiencia como Director general, Castro hace una sucinta propuesta de temas a revisar en materia religiosa, véase del autor “Acercamiento a los nuevos horizontes de las relaciones Estado-Iglesia en México” en VVAA, *El Estado mexicano frente a las Asociaciones Religiosas: Antología de Balances y perspectivas*, México, Segob, 2012, pp. 123-125.

administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

La reforma de 1992 omitió la prohibición explícita (eliminó la segunda oración), lo que legalizó los vínculos entre las organizaciones religiosas y la sociedad, otorgando certeza jurídica a una realidad que permaneció ilegal por siete décadas pero, que era bien conocida por la población: la existencia de escuelas, hospitales, clínicas, dispensarios, instituciones asistenciales y de beneficencia, administradas por organizaciones religiosas.

No existen datos oficiales sobre la participación de las AARR en este tipo de instituciones; sus iniciativas se contabilizan con el resto de iniciativas privadas no religiosas en cada sector. Presumiblemente es la Iglesia católica la organización religiosa con mayor participación. Cifras de la Oficina Central de Estadística de la Iglesia (OCEI) de 2010 revelan que en México existían cerca de 15,800 centros en propiedad o administrados por el clero, entre instituciones educativas (que representan casi la mitad de esa cifra), instituciones de salud, asilos, orfanatos y otras de carácter asistencial⁴⁵³.

El reconocimiento y la legalización de los vínculos entre las organizaciones religiosas y la sociedad, impacta positivamente en el ejercicio de derechos asociados a la libertad de religión en su dimensión individual. El R-LARCP reconoció explícitamente uno de estos derechos, el de la asistencia religiosa. En su artículo 6° ordena que:

Los responsables de los centros de salud e instituciones de asistencia social, del sector público o privado, así como las autoridades de los centros de readaptación social y de estancias o estaciones migratorias, de conformidad con sus atribuciones, proveerán las medidas conducentes para que sus internos o usuarios, a petición expresa de los mismos, reciban asistencia espiritual de las asociaciones religiosas y los ministros de culto.

Pese a haberlo reconocido, el derecho a la asistencia religiosa se encuentra restringido. Las restricciones a este derecho tienen que ver con el acceso efectivo de los ciudadanos a la asistencia religiosa. La restricción más importante es que el derecho a la asistencia religiosa se ligó a la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas. Esto significa que los creyentes de organizaciones que no cuentan con registro como AARR, no pueden

⁴⁵³ “La Iglesia en México y Cuba en cifras. Datos de la Santa Sede con motivo del viaje de Benedicto XVI” [en línea], en Zenit, 9 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.zenit.org/es/articulos/la-iglesia-en-mexico-y-cuba-en-cifras>

formalmente hacer uso del derecho⁴⁵⁴. Una crítica recurrente de buena parte de los expertos de la materia religiosa en México es que el derecho a la asistencia religiosa se halla infundadamente restringido para algunos sectores de la población. Por ello proponen que “debiera hacerse extensivo a otras” instituciones públicas que también confinan voluntaria o involuntariamente a los creyentes en sus instalaciones “por ejemplo, a los miembros de las fuerzas armadas, es decir, al Ejército y la Marina”⁴⁵⁵.

Las restricciones para acceder a los derechos han generado el argumento de los «ciudadanos de segunda clase». Este argumento se basa en las condiciones jurídicas que hacen que el ejercicio de los derechos sea desigual. Debido a que la configuración en derecho de cada libertad siempre está acompañada de restricciones y limitaciones, el argumento de los ciudadanos de segunda clase se expresa frecuentemente. En este trabajo se revisará dicho argumento en dos temas. Uno es el de las restricciones a los derechos políticos de los ministros de culto (véase apartado 8.1). El otro, que refleja lo que en este apartado se ha venido discutiendo, el ejercicio de la libertad de religión en su dimensión colectiva y su impacto en la dimensión individual, es el derecho a la formación religiosa.

El proceso de reforma de 1992 también modificó el artículo 3º constitucional, sobre la educación. Originalmente el precepto indicaba que la educación impartida por el Estado en todos sus niveles debía regirse por la enseñanza libre y laica, al tiempo que prohibía a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto establecer o dirigir escuelas primarias. Este artículo fue objeto de tres reformas anteriores a la de 1992 (en 1934, 1946 y 1980, esta última no modificó lo relativo al marco normativo en materia religiosa). Jorge Adame sintetiza las características que en materia religiosa adquirió la educación según el texto constitucional hasta antes de 1992:

[...]de 1917 a 1933, la educación es laica en escuelas públicas y en primarias privadas, y se puede impartir educación religiosa en escuelas secundarias y superiores privadas [...] de 1934

⁴⁵⁴ No obstante, en gran parte de los centros que menciona el artículo, particularmente en las instituciones de salud (públicas y privadas) y en las instalaciones penitenciarias, se cuenta con espacios destinados a la meditación religiosa, lo que permite a los creyentes que voluntaria o involuntariamente se encuentren en una situación de sujeción en los centros mencionados y sus familiares realizar prácticas religiosas sin ser molestados ni molestar a las demás personas. Desafortunadamente la creación y mantenimiento de este tipo de espacios en las instituciones públicas no sigue un criterio homogéneo, por lo que —salvo algunas excepciones, como el oratorio interreligioso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México—, no se toma en cuenta la diversidad religiosa de la población y dichos espacios terminan convirtiéndose frecuentemente en capillas católicas.

⁴⁵⁵ Javier Saldaña, “Derecho eclesiástico mexicano...”, *op. cit.*, p. 899.

a 1945: la educación es antirreligiosa en todas las escuelas públicas, y también debe serlo en las escuelas privadas, primarias, secundarias, normales y especiales para obreros y campesinos [...] de 1946 a 1991: toda la educación que imparta el Estado es obligatoriamente laica, y lo mismo lo que impartan particulares en escuelas primarias, secundarias, o normales.⁴⁵⁶

A esta síntesis habría que agregar un eje articulador propuesto por el Constituyente de 1917 y presente en todos los cambios constitucionales del artículo 3º, incluyendo el de 1992: la idea de la incompatibilidad entre la educación formal y la educación religiosa, de la que también se pueden hacer diversas interpretaciones, como se ve en la síntesis.

Los objetivos de la reforma al 3º constitucional consistieron en la conservación de la educación pública laica y en eliminar la prohibición para que corporaciones religiosas y ministros de culto participaran en el sector educativo. Se estableció que la educación financiada con recursos estatales debe ser laica, es decir, *por completo ajena a cualquier doctrina religiosa* (fracción I); y basarse en *los resultados del progreso científico* (fracción II). Del último aspecto se desprenden una serie de criterios y objetivos de la educación⁴⁵⁷ que también deben observar —junto con los programas y planes de estudio elaborados por la autoridad correspondiente— los establecimientos particulares que impartan educación pero, quedan exentos observar obligatoriamente la orientación laica (fracción IV).

La reforma al artículo 3º amplió la protección a libertad de religión en lo referente a su derecho asociado a la formación religiosa que, incluye la enseñanza y la educación religiosa, así como el derecho de los padres y tutores para decidir la formación moral de sus hijos o pupilos. Se trata de una ampliación porque en México ninguna de las actividades relacionadas con la formación religiosa estuvo prohibida antes de 1992. Se ha construido (en torno a una falacia) la idea de que en México la educación religiosa era ilegal, cuando lo que en realidad estaba prohibido era que ésta se impartiera en las escuelas (con los matices que expone Adame). La ampliación consiste en que se permitió a las AARR

⁴⁵⁶ Jorge Adame, *Estudios sobre política y religión*, México, UNAM, 2008, p. 328.

⁴⁵⁷ El artículo 3º contenía hasta 2012 los siguientes tres incisos sobre los criterios y objetivos de la educación: a) *Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;* b) *Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;* c) *Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.*

participar en el sector educativo —derecho adquirido por omisión constitucional (se suprimió el texto que lo prohibía) y reconocido explícitamente en la fracción IV del artículo 9° de la LARCP—, abriendo la posibilidad a que en las escuelas financiadas por particulares (incluidas las AARR) pudiera impartirse educación religiosa.

La vocación docente de la religión es uno de sus rasgos más notables, del que se desprenden diversos derechos asociados a la libertad de religión en los tratados internacionales (en conjunto el derecho a la formación religiosa, véase el Núcleo de derechos asociados a la libertad de religión en el apartado 4.2.1). Además, la labor docente de las iglesias y comunidades religiosas es, después de las actividades de culto, la actividad donde más fuertemente se constata su vínculo con la sociedad, debido a su cotidianeidad y visibilidad pública. El caso de las organizaciones católicas es un claro ejemplo en México. De la relación de las cifras de la OCEI y de los datos oficiales sobre el ciclo escolar 2010-2011⁴⁵⁸, resulta que en la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) entre el 4 y el 5% del total de la población escolar asistió a una escuela católica. La cifra se eleva hasta aproximadamente la mitad de la matrícula escolar en escuelas particulares. A ello se suma también la presencia de organizaciones católicas en el ámbito universitario⁴⁵⁹.

El respeto a la vocación docente de la religión ha llevado, en diversas ocasiones, a que funcionarios del Estado, legisladores y académicos propongan una actitud estatal más cooperativa hacia el ejercicio de la libertad de religión. Sus exhortos giran en torno a modelos de subsidiariedad que permitan la impartición de educación religiosa en la escuela pública, sin modificar el marco constitucional vigente que obliga a que toda la educación impartida por el Estado sea laica. Un modelo, quizá el más apoyado, consistiría en un doble compromiso: del Estado a prestar las instalaciones educativas que sostiene y de organizaciones religiosas a impartir la educación religiosa en esas instalaciones. Lo anterior sin eliminar la idea de la incompatibilidad entre la educación formal y la educación

⁴⁵⁸ *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2010-2011* [en línea], México, Secretaría de Educación Pública, 2011, disponible en: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1899/3/images/principales_cifras_2010_2011.pdf.

⁴⁵⁹ Desde luego y al igual que en los otros ámbitos sociales, no sólo la Iglesia católica participa en instituciones sociales. En el sector educativo se constata la participación de organizaciones religiosas como la Iglesia de los Santos de los Últimos Días (los mormones) que, ha desarrollado un sistema educativo en México que va desde la escuela primaria hasta el bachillerato, lo mismo que la Religión Judía, mientras que el sistema educativo bautista llega hasta el nivel universitario.

religiosa pues, ésta sería complementaria y opcional, independiente de los planes de estudio formulados por el Estado y a los que los centros educativos están sujetos⁴⁶⁰.

En el apartado 4.2.1 se vio que, los tratados internacionales sobre derechos humanos no señalan que el derecho a la formación religiosa deba traducirse en la incorporación de una asignatura sobre religión en los planes de estudios. La Conferencia de Madrid exhortó a los Estados a incluir en los planes de estudio una perspectiva de la libertad de religión tendiente a respetar y promover el conocimiento de la diversidad religiosa, como una forma para luchar en contra de la discriminación. En 1994, siete años antes de la Conferencia, el Relator Especial envió un cuestionario a todos los Estados miembros de las ONU sobre la forma en que se contempla la enseñanza religiosa en los planes de estudio de la educación básica (primaria y secundaria). Así respondió el Gobierno mexicano a algunas de las preguntas formuladas:

1.- ¿Existe en su país una definición constitucional o legislativa de las bases de la enseñanza religiosa? En caso afirmativo ¿en qué términos?

Sí. El Artículo tercero de la Constitución mexicana señala en su primer apartado que la educación que imparta el Estado -Federación, Estado, Municipios-, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados del progreso científico [...] Asimismo, en el inciso C del segundo párrafo, se indica que la educación contribuirá a la mejor convivencia humana, sustentará los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.

13.- ¿Se trata en los programas y manuales escolares la libertad de religión y de convicciones, incluida la libertad de no practicar ninguna creencia?

Sí. Los programas educativos inculcan el respeto tanto de la educación laica como de las manifestaciones religiosas, siempre y cuando no afecten los derechos y libertades de los demás, de conformidad con lo establecido en el Artículo 24 Constitucional.

15.- ¿Evocan los programas y manuales escolares las cuestiones relativas a la eliminación de todas las formas de intolerancia o de discriminación basadas en la religión o las convicciones?

Sí. La educación cívica se imparte en los seis grados de educación primaria. Se promueve el conjunto de las normas que regulan la vida social y se fomenta la formación de valores y actividades que permiten al ciudadano conocer sus derechos y los de los demás [...]; es decir, un ciudadano capacitado para participar en la democracia, respetuoso de la diversidad cultural y de pensamiento.

Por otra parte, el plan de estudios de la educación secundaria contiene materias [...] prioritarias dentro del plan de estudios la educación sobre derechos humanos, democracia y ética.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Jorge Adame hace una propuesta similar basándose en las obligaciones jurídicas que el propio Estado mexicano se ha impuesto para desarrollar una educación integral (véase, Jorge Adame, "El derecho a la educación religiosa en México", en Javier Saldaña (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002)*, México, IJ, 2003, pp. 23-42).

⁴⁶¹ Extracto de la respuesta de la Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales al cuestionario ("Cuestionario destinada a los Estados miembros de la ONU referente a la libertad de religión y

Sería cuestión de otro análisis verificar el desarrollo de los planes de estudios y, en especial, de la educación cívica en su formulación y contribución a los objetivos planteados a nivel internacional sobre la convivencia cívica y en contra de la discriminación. Pero la experiencia nacional deja mucho que desear.

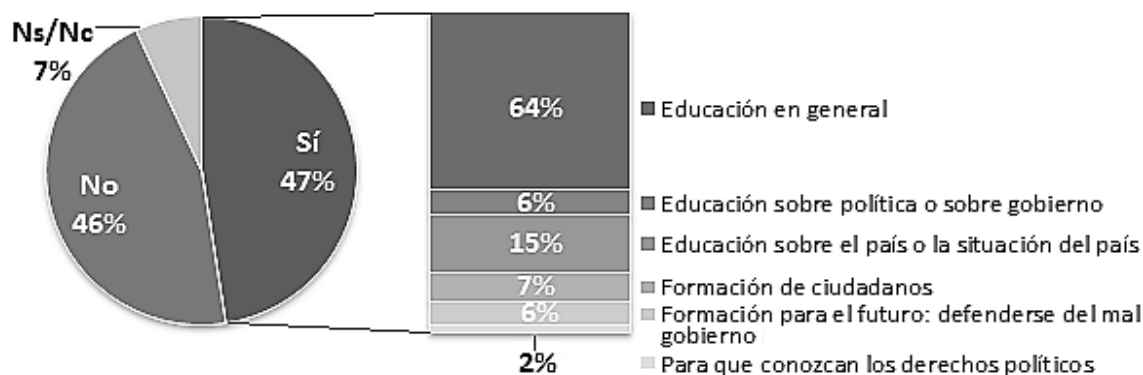
Se encuentra bien documentada la relación entre la educación y la formación ciudadana, al punto de poderse afirmar que “la educación proporciona tanto las habilidades necesarias para poder participar políticamente, como el conocimiento para entender y aceptar los principios democráticos”⁴⁶². Esta relación se expresa en términos estadísticos, siendo el nivel de escolaridad directamente proporcional al interés en los asuntos públicos, al desarrollo de aptitudes ciudadanas (como la confianza y la tolerancia) y en general a la participación política. Sin embargo, los ciudadanos muy difícilmente asocian la educación con la formación cívica.

En la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* de 2001, se preguntó a los encuestados si los maestros de primaria debían hablar de política a sus alumnos (Gráfico 5). Menos de la mitad contestó afirmativamente, y de éstos, seis de cada diez no relacionaron esta práctica con la formación de aptitudes cívicas.

Los maestros de primaria deben hablar de política a sus alumnos

¿Por qué?

Gráfico 5. Educación y formación cívica



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* de 2001 (pregunta 1a).

convicciones en los establecimientos de enseñanza primaria y secundaria”) del Relator Especial Abdelfattah Amor. Nota: G/SO 214 (56-8), del 30 de enero de 1995. (fuente: INFOMEX).

⁴⁶² Benilde García Cabrero, “Educación, ciudadanía y participación democrática”, en VVAA, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Segob/SEP/IFE, 2002, p. 207.

La preocupación por la formación cívica, como componente en la construcción de la ciudadanía, es una constante en todos los países democráticos⁴⁶³. Durante la discusión de la reforma al artículo 3° en el Congreso, algunos de los oradores pusieron el acento del carácter laico de la educación en la formación de la ciudadanía⁴⁶⁴, sin embargo, la mayor parte de las intervenciones se centraron en afirmar que la laicidad en la educación está ligada a los conocimientos científicos, en otras palabras, que es secular, con lo que inmediatamente se oponen las nociones de educación laica y educación religiosa⁴⁶⁵.

Con las reservas que supone lo anterior, se puede decir que México cumple con lo establecido en los tratados internacionales y con las recomendaciones hechas por las instancias internacionales en materia de protección del derecho a la formación religiosa. Aun así, la propuesta de impartir educación religiosa en las escuelas públicas sigue siendo válida como una forma de cooperación adicional con el ejercicio de la libertad de religión, y sin que esto signifique modificar el carácter laico de la educación pública.

La finalidad de la propuesta consiste en que la población estudiantil de las escuelas públicas (que representan la inmensa mayoría), pueda acceder a la educación religiosa al igual que lo hace la población estudiantil en los colegios particulares, consiguiendo con ello que en todo el sistema educativo sea posible acceder a la formación religiosa. Con ello se eliminaría el argumento de los ciudadanos de segunda clase pues, se afirma que sólo los padres de familia que pueden permitirse el pago de una colegiatura en las escuelas

⁴⁶³ En los sistemas educativos de todos los países de la Unión Europea, por ejemplo, se contempla la asignatura de «educación para la ciudadanía», ésta “incluye cuatro aspectos principales: (a) la cultura política, (b) el pensamiento crítico y la capacidad de análisis, (c) las actitudes y los valores y (d) la participación activa” (Comisión Europea, *La educación para la ciudadanía en Europa*, EACEA, 2012, p. 16).

⁴⁶⁴ El diputado priista José Manuel Correa sostuvo que el “artículo 3o. va más allá del plano normativo, del nivel puramente jurídico, significa mucho más que eso. Es una real concepción filosófica de la vida, del mundo, de la sociedad; es el contexto doctrinario de la educación nacional; es la conceptualización de la democracia, del nacionalismo, del interés general, de la concepción de comunidad” y concluyó aseverando que desde “el punto de vista jurídico, el artículo 3o. precisa y consagra derechos individuales, pero también, indudablemente, derechos sociales tiene que ver con la supervisión del estado, en contenidos de programas y planes de estudio y tiene que ver también con libertades fundamentales del hombre” (Discusión en lo particular del artículo 3° constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

⁴⁶⁵ El senador perredista Porfirio Muñoz Ledo (como lo habían hecho otros diputados) consideró que la posibilidad de impartir educación religiosa en las escuelas privadas significaba generar un sistema dual de educación que se oponía a los fundamentos y objetivos de la educación nacional: “Entonces, la pregunta es: ¿Si los planes y programas oficiales son de carácter laico, por qué se está autorizando a que la educación sea de carácter religioso? Ahí está el problema. Es una bárbara contradicción” (Discusión en lo particular artículo 3° constitucional, Senado de la República, *Diario de los debates* (número 31)). Esta visión se sustenta en que lo laico y lo religioso son incompatibles.

confesionales pueden ejercer, tanto ellos como sus hijos, este derecho asociado a la libertad de religión.

La discusión está abierta pues, hay quienes plantean la posibilidad de incluir asignaturas religiosas en la escuela pública con muy serios argumentos jurídicos⁴⁶⁶ pero, existen también muy importantes objeciones a este respecto. El más cuestionable de estos argumentos es el peso de la historia que permite concebir al laicismo educativo como “uno de esos temas que ya forman parte de la Constitución inscrita, y que vale más dejar como está en la Constitución escrita, para no revivir la polémica en torno a un tema tan sensible”⁴⁶⁷. Si bien la educación laica puede concebirse como un elemento de la identidad nacional, la simple tradición siempre es objetable.

Aunado al anterior, otro argumento es la mayoritaria opinión de los mexicanos sobre conservar la educación pública laica, es decir, ajena a cualquier doctrina religiosa⁴⁶⁸. Pero incluso en un sistema democrático la opinión mayoritaria no siempre es la que mejor concuerda con el respeto y defensa de los derechos humanos. No obstante, esta mayoría es significativa por otra razón. Quienes promueven el argumento de los ciudadanos de segunda clase frecuentemente obvian que no todos los padres de familia que pueden pagar una colegiatura inscriben a sus hijos en colegios confesionales, también existen escuelas particulares laicas. Así pues, habría que admitir la posibilidad de que entre esa opinión mayoritaria también haya «ciudadanos de primera clase» que están de acuerdo con que la religión no forme parte de la educación formal. Además, tampoco se puede concluir que los padres que inscriben a sus hijos en colegios confesionales lo hagan pensando exclusivamente en el derecho a la formación religiosa.

Al argumento anterior se suma uno de mayor peso, el de la diversidad religiosa. Como se veía en el apartado 4.2.1, proponer una educación religiosa en la escuela pública que responda únicamente a las doctrinas religiosas mayoritarias en la población (católica o incluso solo cristiana), sería negar a las otras confesiones religiosas la cooperación con su derecho a la formación religiosa, lo que equivaldría a una forma de discriminación. Una respuesta que se ha planteado, implicaría quitar a la educación religiosa sus características

⁴⁶⁶ Cfr. cita 457.

⁴⁶⁷ Diego Valadés, *Derecho de la educación*, México, UNAM/McGraw-Hill, 1997, p. 20.

⁴⁶⁸ Según la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional de 2011 de 6 cada 10 mexicanos están en desacuerdo o muy en desacuerdo con que se imparta religión en las escuelas públicas (véase <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion9.pdf>).

doctrinales para evitar la discriminación pero, sin estas características doctrinales se desdibuja la intención de una educación religiosa. Estos argumentos no son sólo de carácter instrumental o ideológico, en ellos también van preocupaciones sobre el acceso a los derechos. No son cuestiones que se puedan resolver después, sino parte fundamental del debate sobre la inclusión de la educación religiosa en la escuela pública.

La propagación de las doctrinas religiosas está protegida por el marco legal. La difusión por medios de comunicación escritos (publicaciones como libros, semanarios y folletos) o interacciones cara a cara (como las campañas de evangelización de puerta en puerta) no son objeto de ninguna restricción siempre que su contenido sea estrictamente religioso. Por ello es necesario concentrar la discusión en el tema de los actos de culto.

Los actos de culto se dividen en diferentes categorías como se ve en Cuadro 5. La única categoría no especificada se refiere a los actos de culto privado pues, no están regulados en la norma mexicana. Por exclusión de lo que sí está regulado se deduce que aquéllos son los ritos religiosos que se realizan en domicilios particulares y locales privados; se

Cuadro 5. Tipos de actos de culto

Tipos de actos de culto	Naturaleza	Condiciones para su realización
Públicos	Ordinarios ❖ se realizan dentro de los templos de culto	→ Ninguna
	Extraordinarios ❖ se realizan fuera de los templos de culto ❖ se transmiten por radio y televisión	→ Requiere dar aviso a las autoridades → Requiere permiso de la Segob
Privados	No especificada ❖ se realizan en domicilios o locales privados	→ Ninguna

Fuente: Elaboración propia a partir del marco normativo.

entiende también que en ausencia de regulación se permiten sin necesidad de cumplir ninguna condición específica para su realización, aunque como toda acción se encuentran sujetos al marco jurídico.

Los actos religiosos de culto público se dividen, según el tercer párrafo del artículo 24, en ordinarios y en extraordinarios. Los primeros son los que se dan dentro de los templos (y los domicilios particulares o locales cerrados) y para los que su realización no requiere de ninguna condición. Los actos de culto público extraordinarios están regulados en el título tercero de la LARCP. Éstos pueden ser los que se realizan fuera de los templos, que requieren ser avisados con al menos quince días de antelación a las autoridades federales, estatales o municipales (indistintamente), mismas que podrán prohibirlos *por razones de*

seguridad, protección de la salud, de la moral, la tranquilidad y el orden públicos y la protección de derechos de terceros (artículo 22 de la LARCP); y los que se transmiten por radio o televisión que requieren permiso de la Segob.

La autorización, sea a un aviso o a un permiso, para la realización de actos de culto público ha sido interpretada por varios juristas como una violación a la libertad de religión reconocida en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En el mismo sentido se sustenta la crítica a la prohibición que impide a las AARR a participar como administradoras, concesionarias o propietarias de medios de telecomunicación (artículo 16 de la LARCP, se refiere específicamente a la radio y la televisión).

Si bien el Estado mexicano suscribió tratados internacionales que reconocen el derecho a la libertad de religión, tanto en el caso de la adhesión a la DUDH, como en la firma del Pacto, se hicieron declaraciones interpretativas a sus artículos 18 y 12 (que tratan de la libertad de conciencia y de religión), respectivamente, indicando que los actos de culto solo podrían realizarse en los templos⁴⁶⁹. Ello no quita que los organismos internacionales encargados sobre los derechos humanos recomienden continuamente a los Estados la eliminación de las reservas y las declaraciones interpretativas con las que se adhieren o firman los tratados, en favor de garantizar una protección más amplia de esos derechos.

La figura de actos de culto público extraordinarios (con la autorización que requirieren) y la prohibición a las AARR para poseer o administrar medios de telecomunicación, son medidas legales que obstruyen la libre presencia y transmisión de contenidos religiosos en el espacio público, es decir, contravienen la garantía de publicidad de las expresiones religiosas —como se vio (apartado 4.2.1) en el segundo bloque del Núcleo de derechos asociados a la libertad de religión—. Sin embargo, durante el periodo de estudio, las manifestaciones colectivas y públicas de religiosidad como procesiones o peregrinaciones no han sido objeto de inquisiciones sistemáticas por parte de las autoridades, además ha habido una constante presencia y expresión de ministros de culto y argumentos religiosos en diversos foros de discusión, así como programación con un sentido claramente religioso, tanto en radio como en televisión⁴⁷⁰.

⁴⁶⁹ Cfr. cita 310.

⁴⁷⁰ Los más representativos son los programas de televisión de corte católico, *La rosa de Guadalupe* y *A cada quien su santo*, que se transmiten en las dos televisoras de señal abierta con mayor audiencia en el país (estos programas exponen melodramas de situaciones cotidianas que se ven superadas por los

Lo anterior es posible conforme al marco jurídico y a la interpretación del mismo. La LARCP exime de autorización a la *afluencia de grupos para dirigirse a los locales destinados ordinariamente al culto* (artículo 23), mientras que el R-LARCP indicó que no requerían de autorización los *programas informativos o de opinión sobre aspectos en materia de asuntos religiosos* (artículo 31).

En 2007 la SCJN emitió una Tesis que plantea la distinción entre expresiones públicas de la religiosidad y actos de culto. Las primeras son aquéllas que proyectan la religiosidad de un individuo o una colectividad en el espacio público, como portar un símbolo o indumentaria religiosos (la Tesis pone como ejemplo el crucifijo y la kipá), o desarrollar un proyecto o empresa de carácter religioso (como la fundación de escuelas confesionales o la organización de peregrinaciones). Los actos de culto están “orientados a desarrollar de manera colectiva los ritos, ceremonias y prácticas que las diferentes religiones reconocen como manifestaciones institucionalizadas o formalizadas de su fe religiosa, definidas y gobernadas por reglas preestablecidas por ellas”⁴⁷¹. En otras palabras, las expresiones religiosas están amparadas en la libertad de religión (que también en esta Tesis la SCJN considera se haya protegida en el artículo 24 constitucional) pero, una forma particular de estas expresiones, las de carácter ritual e institucional, se sujetan a la regulación de la libertad de culto como lo dispone la Constitución.

La publicidad de las expresiones religiosas es parte consustancial en el desarrollo de las convicciones de los creyentes, así como la externalización de dichas convicciones por medio de actos de culto de carácter ritual que, por diversas circunstancias, se realicen fuera de los templos o se transmitan por medios de telecomunicación. Se puede afirmar *grosso modo* que la Administración es sensible y atiende esas circunstancias. Según los registros de la Segob la inmensa mayoría tanto los avisos como los permisos para la realización de actos de culto público extraordinarios se han autorizado.

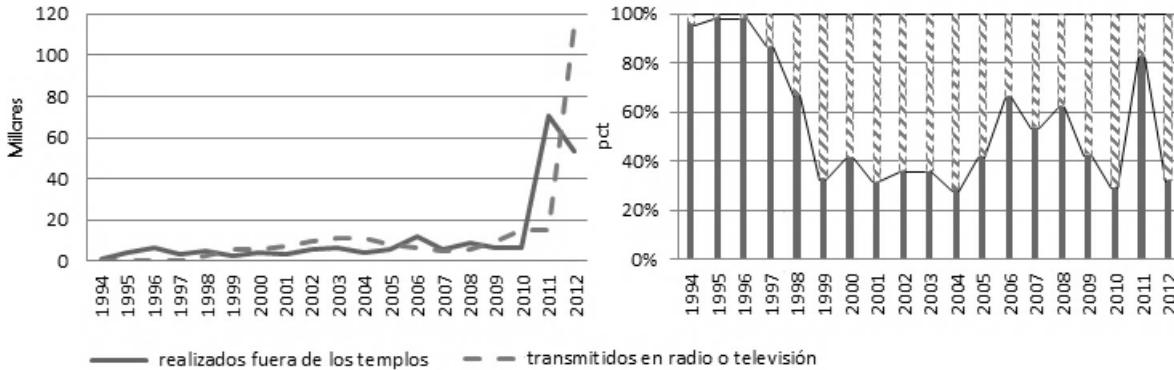
El Gráfico 6 muestra el incremento en el número de actos de culto público extraordinarios realizados fuera de los templos y transmitidos por radio o televisión de

protagonistas a través de su devoción religiosa). La expresión de contenidos religiosos también se ve expuesta en programas de análisis social con un fuerte contenido doctrinal (es el caso de los que ha conducido el teólogo y presentador católico Roberto O’Farril), o incluso propagandístico (como el polémico programa televisivo *Pare de sufrir* de la Iglesia Universal del Reino de Dios).

⁴⁷¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a. LXI/2007, “Libertad religiosa y libertad de culto. Sus diferencias”, 1a. Sala, 9a. Época, (disponible en: <https://www.scjn.gob.mx>).

1994 a 2012 (izquierda) y la proporción de esos mismos tipos en el total de actos de culto público extraordinarios por año (derecha).

Gráfico 6. Actos religiosos de culto público



Fuente: elaboración propia a partir de los informes de labores anuales de la Secretaría de Gobernación

Lo primero que se nota es un incremento, más o menos sostenido, en la autorización de actos de culto público extraordinarios, tendencia que se revirtió sólo entre 2007 y 2009, llegando a más de 70 mil los actos de culto públicos fuera de los templos en 2011 y a casi 120 mil los transmitidos por radio o televisión en 2012. También se advierte que en diez de los 19 registros anuales de este tema, los actos transmitidos por radio o televisión representan más de la mitad de todos los actos de culto público extraordinarios del año.

Con esto se constata la apertura de la Administración a la presencia y transmisión de expresiones religiosas en el espacio público. Esto también podría ser ejemplo de la cooperación del Estado con el derecho a la libertad de religión, de no ser por el hecho de que no queda claro cuál es el objetivo de requerir autorización para las expresiones religiosas de carácter ritual o institucional en el espacio público.

Si bien se pueden alegar razones fundadas en reglas de convivencia social, seguridad pública, o de respeto a los derechos de terceros (como lo estableció el artículo 22 de la LARCP), en la discusión de la reforma del artículo 24 constitucional no se aportó ningún supuesto jurídico que sustentara el carácter de extraordinario de un acto de culto público, a partir del cual se justificara una regulación especial⁴⁷². Esto no quiere decir que se dejen de

⁴⁷² Como señaló el diputado Raymundo Cárdenas del PRD que propuso la eliminación de la medida por considerarla contraria al derecho de manifestación consagrado en el artículo 9° de la Constitución. El diputado sostuvo que: “Constreñir el culto público a los templos es injustificado a la luz de la garantía constitucional de reunión, que no debería tener más límite que de realizarse en forma pacífica y sin que tenga por objeto la comisión de algún delito y es también insostenible desde el punto de vista de una práctica generalizada que ha sido hasta ahora tolerada por la autoridad y que no afecta en lo absoluto los

contemplar ciertas restricciones en el régimen de separación sobre los actos de culto pero, es necesario que esas restricciones provengan del análisis sobre la conciliación entre las características políticas del régimen y la protección de la libertad de religión.

En el Estado laico existen buenas razones políticas para limitar los actos de culto que, tienen que ver con la diferenciación ontológica: evitar confundir el contenido ritual de esos actos con el formalismo procedimental de la democracia. La Constitución prohíbe en el tercer párrafo del artículo 130 la celebración de reuniones de carácter político en los templos, misma prohibición que se replica en el artículo 21 de la LARCP que, también contempla como una infracción convertir los actos de culto en reuniones políticas (artículo 29 fracción IX). Adicionalmente a lo estipulado se pudieran prohibir actos de culto en lugares específicos como en edificios de gobierno o en escuelas públicas, en lugar de dejar al criterio de las autoridades su autorización.

Las peregrinaciones religiosas son un ejemplo de que no es necesaria una regulación especial. Como ya se dijo las peregrinaciones no requieren de autorización, aunque como toda acción está sujeta al marco normativo. Los asistentes a una peregrinación deben observar las reglas de convivencia social y de seguridad pública, así como tratar de no afectar, en la medida de lo posible, los derechos de terceros. Corresponde a las autoridades vigilar que los peregrinos se conduzcan de manera cívica y cuidar la seguridad de éstos y del resto de sujetos que confluían en el lugar. Al no prohibir y vigilar el desarrollo pacífico de esta forma de expresión religiosa colectiva y pública, el Estado no solo asume una actitud de protección sino de genuina cooperación con la libertad de religión⁴⁷³.

Lo que la regulación del acto de culto sí muestra es “una determinada concepción y práctica del mismo, que no es absolutamente compatible con muchas manifestaciones religiosas del pueblo mexicano, cristianas o de origen prehispánico”, aunque esto no se debe sólo a la falta de comprensión del fenómeno religioso y sus transformaciones dada la creciente pluralidad confesional del país. La regulación de estos actos entraña también una visión de las relaciones Estado-Iglesia que, el dictamen de la reforma de 1992 y sus

derechos de terceros” (Discusión en lo particular del artículo 24 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

⁴⁷³ De hecho, el Estado mexicano ha formalizado esta manera de actuar, mediante el arriba citado convenio entre autoridades federales y locales, con la APM y la Basílica de Guadalupe, para resguardar este último templo que, se trata del más visitado del país y al que llegan varias peregrinaciones durante todo el año, incluyendo la del 12 de diciembre que moviliza a millones de personas por todo el país.

promotores pretendieron modernizar pero, por sobre ese propósito, la concepción de los actos de culto estuvo marcada por su contenido histórico: la decisión del Constituyente de 1917 de regular las expresiones religiosas. De ahí que el dictamen y sus promotores celebraran el tercer párrafo del artículo 24 (que permite los actos de culto extraordinarios) como una flexibilización en pro de los derechos asociados a la libertad de religión⁴⁷⁴.

Esta concepción de los actos de culto implica el control del Estado sobre las expresiones religiosas en el espacio público, no sobre todas, sobre las institucionalizadas. En el debate de la LARCP hubo una breve controversia en torno a quién podía celebrar actos de culto público extraordinarios. Los diputados del PAN y del PRD plantearon que tal como se estaba configurando el asunto se trataría de una prerrogativa exclusiva de las AARR y no de los creyentes. El diputado panista Luis Felipe Bravo Mena sostuvo:

[...] el artículo 24 [de la Constitución] no está distinguiendo entre asociaciones y personas y el derecho a manifestar públicamente su religión o a profesar actos de culto público está dirigido a las personas y no a las asociaciones. La garantía es para las personas.

[...]

De manera que cuando en el artículo 21 [de la LARCP] se establece que sólo las asociaciones religiosas podrán celebrar actos de culto público, se está mutilando el derecho de las personas, cuando no constituyan asociación religiosa, su derecho a manifestar su religión públicamente.⁴⁷⁵

La propuesta fue aceptada, por lo que el artículo 21 tal como se había dictaminado se modificó evitando señalar que sólo las AARR podrían realizar actos de culto público extraordinarios. Varios de los eclesiasticistas mexicanos han interpretado en su conjunto la regulación de esta materia encontrando que “no es privativo de la asociaciones religiosas celebrar actos de culto público ordinario o extraordinario”⁴⁷⁶. Ahora bien, lo anterior no niega que la Administración tenga como principal referente a las AARR en la realización de este tipo de actos. El artículo 27 del R-LARCP en su último párrafo indica que, la decisión de prohibir actos de culto público extraordinarios habrá de notificarse a la AR de que se trate, cuando debería de decir (en el entendido de que no es un derecho privativo de las AARR) que se notificará a la(s) persona(s) que solicite(n) la autorización.

⁴⁷⁴ Así lo dijo el diputado priista Luis Dantón Rodríguez: “Se propone por ello reformar el artículo 24 para imprimirle mayor flexibilidad en lo que hace a la celebración de actos de culto externo” (Discusión en lo particular del artículo 24 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*).

⁴⁷⁵ Discusión de los artículos reservados de la LARCP, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 24), *op. cit.*

⁴⁷⁶ Javier Saldaña, “Derecho eclesiástico...”, *op. cit.*, p. 368.

7.2 La discriminación por motivos religiosos en México.

Si bien las manifestaciones religiosas por medio de actos de culto público se hayan restringidas por el marco normativo, ha habido diversos esfuerzos por parte de autoridades y grupos de la sociedad civil para construir una actitud abierta a la expresión pública y pacífica de la religiosidad. Pero ello no ha evitado que se produzcan conatos de intolerancia entre creyentes de distintas confesiones, en los que la participación de algunas autoridades ha llegado al punto de constituir violaciones al derecho humano a la libertad de religión. La intolerancia y la violación de derechos debido a la condición religiosa es un asunto que liga el ejercicio colectivo e individual de derechos asociados a la libertad de religión.

Este tipo de actos caen en el rubro general de la discriminación fundada en motivos religiosos pero, es necesaria la distinción. Jurídicamente, la discriminación entre particulares debido a una condición religiosa no es igual a la discriminación de una autoridad hacia los particulares. Aunque existen algunas objeciones, el paradigma de la doctrina jurídica internacional indica que el último caso se trata de una violación a los derechos humanos, mientras que el primero es un acto de intolerancia. La intolerancia por motivos religiosos se da entre los individuos, al Estado no corresponde una actitud tolerante o intolerante frente a las convicciones de los sujetos, lo que le corresponde es la protección de los derechos humanos, de ahí que la configuración jurídica de un acto de discriminación religiosa sea diferente esas dos situaciones.

Una de las fuentes más usuales de actos de discriminación por motivos religiosos se da por conflictos entre las confesiones, es decir, entre las organizaciones religiosas. Esto fue bien comprendido en la LARCP. El artículo 28 faculta a la Segob para resolver los conflictos que se susciten entre las AARR de acuerdo a un procedimiento específico que contiene los siguientes pasos: 1) La AR afectada debe presentar una queja ante la Segob; 2) ésta notificará a la AR presuntamente responsable y solicitará su respuesta; 3) la Segob emplazará a ambas AARR a una junta de avenencia; 4) en la junta la Secretaría exhortará a ambas AARR a la conciliación; 5) de no ser posible la conciliación, la Segob tratará de ser nombrada arbitro de estricto derecho; 6) como árbitro resolverá la controversia; y 7) de no aceptarse el arbitraje y si las condiciones lo ameritan, las partes deberán continuar la querrela en los tribunales competentes. Finalmente el artículo señala que la realización de este procedimiento no es requisito para iniciar un procedimiento civil directamente en los

tribunales competentes sin que la Secretaría esté al tanto de ello. El procedimiento se detalla además en el *Título quinto. De los procedimientos de conciliación y de arbitraje y del recurso de revisión* del R-LARCP.

Los conflictos entre AARR son solo un aspecto de una situación mucho más grave, que la expansión de la cultura de la denuncia ha puesto en evidencia, una abyecta actitud entre la población hacia lo diferente. En el rubro general de la discriminación fundada en motivos religiosos, la Segob informa haber atendido presuntos «conflictos por intolerancia religiosa», de los que se han acreditado como tales entre 400 y 500 casos, dando solución a cerca de la mitad; todo ello desde 1994 y hasta 2012⁴⁷⁷.

La LARCP no contempla explícitamente la intolerancia religiosa, aunque sí el derecho de los individuos a la no *discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas* (inciso c del artículo 2º). La intolerancia religiosa se contempló hasta la publicación del Reglamento de la Ley que la define en el artículo 37 *como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en motivos de carácter religioso, sancionada por las leyes, cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo de las garantías tuteladas por el Estado*. El mismo precepto propone unos lineamientos generales en la atención de los conflictos por intolerancia como, privilegiar el diálogo y la conciliación y respetar los usos y costumbres siempre que no conculquen los derechos humanos y la libertad de creencias y de culto. Pero además de estos lineamientos no existe un procedimiento específico, debido a que la LARCP, que no contempla el concepto de intolerancia religiosa, tampoco prevé explícitamente la competencia de la Segob en la atención a conductas o actos de esta naturaleza.

¿Qué es entonces lo que la Segob ha atendido como conflictos por intolerancia religiosa? Huelga repetir que aun careciendo de la definición legal, de competencia específica y de un procedimiento adecuado para los actos de discriminación, la DGAR acreditó y resolvió supuestos conflictos por intolerancia religiosa. Si bien la publicación del R-LARCP supuso un avance importante en la definición operativa de la intolerancia religiosa y la forma en que la Administración debe proceder ante estos hechos, los resultados no son del todo los esperados. Así se refiere la Segob a los conflictos de 2008:

⁴⁷⁷ Las cifras se desprenden los informes anuales de la Secretaría de Gobernación de 1994 a 2012.

De los conflictos por intolerancia religiosa, durante 2008 se presentaron dos, 75% menos que los ocho registrados en el mismo periodo de 2007.

- Las autoridades de la comunidad de Parajes, municipio de Huejutla, Hidalgo, elaboraron el reglamento interno de la comunidad donde se declara que se expulsará del lugar a cualquier miembro evangélico y se les ha amenazado con quitarles el agua y destruirles sus propiedades.
- Se denunció que autoridades municipales del poblado de San Miguel, municipio de Chilpancingo, Guerrero, privaron de su libertad a uno de los feligreses de la Fraternidad Cristiana por negarse a cooperar para la festividad religiosa de la iglesia católica del lugar. En ambos casos se estableció comunicación con los gobiernos de los estados, y se solicitó una investigación para que, en su caso, se instrumenten las acciones necesarias para garantizar los derechos y la libertad religiosa de las personas⁴⁷⁸.

Como se puede apreciar, los conflictos por intolerancia de 2008 son en realidad presuntos actos de violación a los derechos humanos pues, en ambos casos se señala a autoridades municipales. Decididamente ninguna acción en pro de los derechos humanos debiera admitir críticas fundadas en las facultades legales que tengan una persona física o moral o una dependencia de gobierno para realizarla pero, en términos jurídicos, se requiere un claro discernimiento de las obligaciones y responsabilidades del que actúa, para tener una adecuada sustanciación y análisis de los actos de discriminación, así como de la solución a este problema. Desgraciadamente la definición que hace el R-LARCP de la intolerancia religiosa lo mismo vale para la discriminación perpetrada por particulares que por autoridades.

Aunque las acciones reactivas de la Secretaría encubren las obligaciones y responsabilidades de las autoridades en una clasificación genérica de discriminación religiosa, su actitud proactiva en la defensa del derecho a la libertad de religión da cuenta del discernimiento. En diversos informes anuales de labores, la Segob dice haber impartido cursos a autoridades de todos los Órdenes de gobierno sobre el marco normativo en materia religiosa, la diversidad religiosa y el respeto a los derechos humanos. Por otra parte informa haber impulsado diversos foros, campañas y publicaciones de difusión y sensibilización sobre la diversidad y la tolerancia religiosa destinadas al público en general.

El conjunto de las acciones del gobierno federal en materia de discriminación también presenta claroscuros. El 11 de junio de 2003 entró en vigor la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LD) que, en su artículo 16 creó el Consejo Nacional para

⁴⁷⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información, *Estudio para el recurso de revisión 2091/09 en contra de la Secretaría de Gobernación* [en línea], 27 de mayo 2009, p.6 (disponible en: [http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2009/DGEI-248-09%20Estudio-2091\(09\)-SEGOB.pdf](http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2009/DGEI-248-09%20Estudio-2091(09)-SEGOB.pdf)).

Prevenir la Discriminación (Conapred), organismo descentralizado con independencia técnica y jurisdicción para resolver sobre los actos de discriminación que se le presenten. En un inicio se estableció la distinción de estos actos mediante dos figuras jurídicas, las quejas y las reclamaciones —la reforma a la LD del 20 de marzo de 2014 derogó la sección destina a las reclamaciones, artículos 58-63.

Originalmente la LD no definía la figura de queja⁴⁷⁹, pero sí la de reclamación en su artículo 58 como, *el procedimiento que se sigue ante el [Conapred] por conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas*. De ello se deduce que las quejas son los actos de discriminación entre particulares. Así, cuando

[...] una denuncia involucra tanto a autoridades como a particulares, se procederá a hacer la separación correspondiente a fin de seguir procedimientos distintos; en el caso de la autoridad se aplicará lo dispuesto en los artículos 58 a 79 de la LD, mientras que en el caso de los particulares se deberá estar a lo que establecen los artículos 80 a 82 de la misma Ley.⁴⁸⁰

Tabla 3. Quejas y reclamaciones en materia religiosa (Conapred)

Informe anual	Colectiva		Individual		Total		TOTAL
	Q	R	Q	R	Q	R	
2004	4	2	0	1	4	3	7
2005	1	1	0	2	1	3	4
2006	0	1	0	0	0	1	1
2007	1	10	0	0	1	10	11
2008	1	2	0	1	1	3	4
2009	0	3	0	1	0	4	4
2010	2	2	1	0	3	2	5
2011	3	1	3	0	6	1	7
2012	5	0	2	0	7	0	7
TOTAL	17	22	6	5	23	27	50

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Conapred

Desde 2004 y hasta el de 2012, el Conapred ha aceptado 50 casos de discriminación religiosa (Tabla 3). De éstos más de la mitad corresponden a reclamaciones, es decir, violaciones de los derechos humanos. Que el 80% de las quejas y reclamaciones que se

⁴⁷⁹ Con la reforma de 2014 a la LD, su artículo 43, primer párrafo, establece que *El Consejo conocerá de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias a que se refiere esta ley, atribuidas a particulares, personas físicas o morales así como a personas servidoras públicas federales, y a los poderes públicos federales, e impondrá en su caso las medidas administrativas y de reparación que esta Ley previene*. Con lo que se desdibujó la diferencia entre los actos de discriminación de los particulares y de las autoridades.

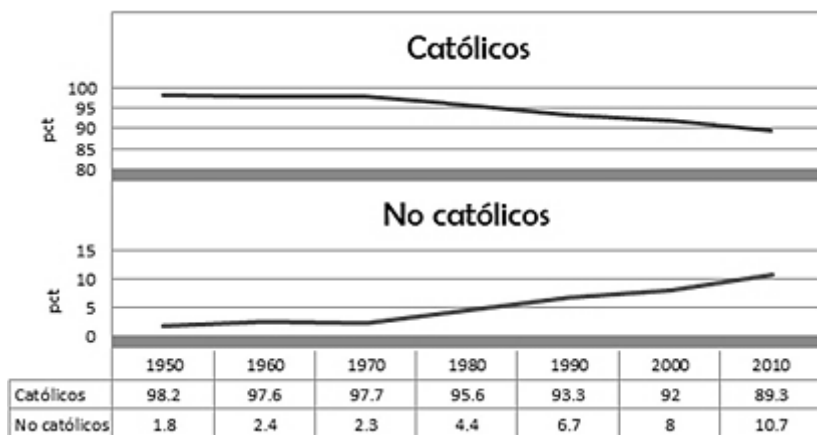
⁴⁸⁰ Miguel Carbonell, “Consideraciones sobre la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, en Carlos De la Torre Martínez (coord.) *Derecho a la no discriminación*, México, IJ, 2006, p. 225.

presentaron por discriminación religiosa fuera de manera colectiva, indica que la discriminación se dirige hacia los grupos, frecuentemente hacia las minorías religiosas.

Si bien el número total de casos de discriminación religiosa que reporta el Conapred es bajo —hay que tener presente que, aunque ha venido creciendo, sigue siendo muy escasa proporción de los actos y conductas discriminatorias denunciadas, y así mismo que la LD y el Conapred solo se encargan de la discriminación en el plano federal— se puede interpretar la similitud entre el porcentaje de quejas y el de reclamaciones como una realidad social poco tolerante y en donde la asimilación de la diversidad religiosa aún tiene grandes retos. Esta realidad se conforma por una población poco dispuesta a la integración y unas autoridades que, enganchadas en el mismo proceso de discriminación, convierten sus acciones de gobierno en violaciones a los derechos humanos. Los retos se amplifican si consideramos que la presencia, aunque escasa, de nuevas confesiones y grupos religiosos distintos a la mayoritaria confesión católica es una tendencia en crecimiento.

El Gráfico 7 muestra el desarrollo de la diversidad religiosa entre 1950 y 2010 en la población que declaró tener alguna confesión. En la medición más próxima al inicio del

Gráfico 7. Diversidad religiosa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI

periodo de estudio, el Censo de Población de 1990, de los mexicanos que profesaban alguna religión el 6.7% tenían una confesión religiosa distinta de la católica, porcentaje que se incrementó en cuatro puntos según la medición

del Censo de 2010. En consecuencia el catolicismo pasó del 93.3% al 89.3%.

Sobre la actitud de los mexicanos frente a la diversidad religiosa se deben diferenciar los aspectos sociales de los jurídico-políticos. La diferencia es sutil pues, los aspectos sociales inciden determinantemente en la integración y la cohesión social, indispensables en el sistema democrático; mientras que los jurídico-políticos se refieren a las condiciones para participar y convivir en sociedad (fundamentalmente el reconocimiento de derechos).

Esta distinción parte de dos nociones. Los aspectos sociales se ven tocados por una noción de identidad, extrapolable al ideal de sociedad. Los aspectos jurídico-políticos reparan en una noción de la justicia, exigible y traducida en condiciones de legalidad.

La idea de que la identidad de un pueblo, la identidad nacional, se enraíza en la religión o en cualquier otro aspecto ampliamente compartido (como la lengua o la etnia) ha sido y sigue siendo una posición sostenida y debatida en la Sociología. En México la interiorización del catolicismo, y más profusamente del guadalupanismo —como señalan sociólogos, antropólogos, historiadores y ensayistas—, genera las bases (ciertas o falsas) para la construcción de la identidad mexicana. Trastocar estas bases puede convertirse en fuente de conflictos.

Según la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) de 2005, la mitad de los mexicanos (50.9%) afirmaron que la diversidad religiosa es una fuente de conflictos. En la ENADIS 2010 solo un cuarto (24.8%) consideraron que la religión no provoca divisiones entre la gente, a pesar de que siete de cada diez mexicanos dijeron que era positivo que la sociedad esté compuesta por personas con diferentes religiones.

Antes de señalar contradicciones convendría valorar la diferencia sutil entre aspectos sociales y jurídico-políticos que enfrentan la actitud de los mexicanos hacia la diversidad religiosa. Uno de los indicadores más usuales de la tolerancia es la disposición del individuo a vivir con alguien que sea diferente. En la ENADIS de 2005 más de un tercio de los mexicanos (36%) declararon que no permitirían vivir en sus casas a una persona con una religión distinta, mientras que en la de 2010 casi un cuarto (24.2%) mantuvo una negativa absoluta y el 9.8% los haría con cierta reticencia. Pero también en 2010 el 86% opinó que no existía justificación alguna para expulsar de una comunidad a alguien que no fuera de la religión mayoritaria.

Ciertamente los discursos y las iniciativas sociales y gubernamentales sobre los derechos humanos y la democracia permean las opiniones de los ciudadanos. La idea de derechos iguales para todos sin importar las diferencias de cada uno es respaldada mayoritariamente entre los mexicanos. En la ENADIS de 2010 el 84.1% de los mexicanos estuvieron en franco desacuerdo con la afirmación de que los católicos debían tener más derechos que los no católicos. Esto se ve ligado a la idea de justicia, la exigibilidad de los derechos y el respeto de las autoridades del marco legal. Así pues, en el mismo ejercicio el

65.6% opinó que ante la decisión de una comunidad mayoritariamente católica de expulsar a los protestantes las autoridades debían defender su derecho a vivir ahí, aunque un tercio optó por posibilidades de exclusión o de inacción de la autoridad.

La respuesta de las autoridades a los actos de discriminación (tanto por intolerancia como por violaciones a los derechos humanos) es fundamental para la protección de libertad de religión en su dimensión colectiva. Los actos de intolerancia hacia las minorías religiosas, muchas veces convalidados por las autoridades, que conducen a la expulsión de minorías religiosas de su propia comunidad, han adquirido especial relevancia y atención pública, en buena medida gracias a la labor de los organismos no jurisdiccionales de protección y promoción de los derechos humanos.

En concordancia con los tres sistemas normativos a partir de los que se construyó el Núcleo de Derechos de la Libertad de Religión (apartado 4.2.1), existen también tres tipos de organismos no jurisdiccionales que se han pronunciado en materia de discriminación por motivos religiosos, muy especialmente en el asunto de las expulsiones de minorías religiosas en comunidades de Chiapas, una de las entidades en donde se presenta con mayor incidencia este tipo de actos de discriminación.

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU, a través del Relator Especial, establece comunicaciones con los gobiernos estatales para velar el cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos, en particular de la DEIDRC. Aunque el Relator ha seguido los casos de discriminación en diversos poblados de Entidades como, el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Michoacán y Oaxaca, su correspondencia con el Gobierno mexicano se ha concentrado en la situación de los protestantes en Chiapas, en especial en el municipio de San Juan Chamula⁴⁸¹. Las agresiones de las que ha sido informado el Relator consisten en asaltos, golpizas y violaciones a los protestantes, así

⁴⁸¹ La comisión de actos de discriminación en Chamula fue preguntada por el Relator al Gobierno mexicano en la Nota G/SO 217 (56-7) del 17 de agosto de 1994, así como en la Nota G/SO 214 (56-9) del 31 de mayo de 1996, en la que se incluyen además los casos de discriminación en otras Entidades. La discriminación por motivos religiosos en Chiapas no se circunscribe únicamente al municipio de San Juan Chamula, en la Nota G/SO 214 (56-9)/ PG /cmc del 28 de mayo de 1998, el Relator pregunta al Gobierno mexicano sobre un ataque armado de católicos hacia protestantes en el municipio de Teopisca. Además de las comunicaciones señaladas, los informes anuales del Relator Especial dan cuenta de que esta situación se ha continuado (fuente de las notas: INFOMEX). En sus informes de 2000 y 2001 nuevamente expone la situación de discriminación y expulsiones en San Juan Chamula. A este tipo de situaciones se volvió a referir en los informes de 2004 y de 2005 pero ahora en el caso de los huicholes convertidos al Gospel Cristiano en el municipio de Tenzompa en Jalisco (los informes del Relator Especial están disponibles en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>).

como la destrucción y presiones para cerrar sus templos. El Relator Especial también señala la posible participación de autoridades en estos casos de discriminación, al estar involucradas en las expulsiones de protestantes de varias comunidades.

Ante los cuestionamientos del Relator, el Gobierno mexicano ha destacado que el Poder Judicial investiga y persigue los delitos derivados de los actos de discriminación por motivos religiosos, acciones que, han resultado en el señalamiento de responsabilidades penales a los perpetradores. Al mismo tiempo indica la colaboración en conjunto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como de las comisiones estatales, con las autoridades de los tres Órdenes de gobierno para atender las quejas de actos de discriminación por motivos religiosos y proponer soluciones por medio del diálogo.

En el caso específico de Chiapas los gobiernos federal y estatal han instrumentado diversas acciones como: la integración de comisiones y el establecimiento de mesas de diálogo que, buscan la solución pacífica de los conflictos por motivos religiosos; la supervisión del retorno de los expulsados a sus comunidades; y (como se advirtió en el apartado 6.3) la celebración de convenio de coordinación entre la Segob y el Gobierno de Chiapas para la instrumentación del marco normativo en materia religiosa.

Dentro de este último grupo de acciones el Gobierno mexicano informó en su momento al Relator que, las autoridades estatales atendieron la Recomendación No. 58/94 de la CNDH del 19 de abril de 1994 sobre la situación en San Juan Chamula, aunque no así las autoridades municipales. La CNDH exhortó al presidente municipal a abstenerse “de continuar lesionando en sus bienes y derechos a los indígenas de los distintos parajes de ese municipio y respete la diversidad de credos religiosos” y a cumplir “con su mandato constitucional de hacer cumplir la Ley y, además, garantizar la pacífica convivencia de los miembros de su municipio, impidiendo o dejando de promover nuevas expulsiones de indígenas”⁴⁸², recomendaciones que no fueron aceptadas.

Pese a las acciones tomadas, el panorama de la discriminación religiosa en Chiapas es preocupante pues, además ha generado una auténtica crisis de desplazamientos forzados:

Robledo (1987) había señalado a finales de la década de los ochenta que el número de expulsados por problemas religiosos en Chiapas ascendía a 10 000, cifra que seis años más

⁴⁸² Quinta y sexta recomendaciones de la Recomendación 58/94 “Caso de las Expulsiones en distintos parajes del Municipio de San Juan Chamula Chiapas” (disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1994/Rec_1994_058.pdf).

tarde reproducía Hernández Castillo (1993:176) para los expulsados originarios de Chamula, el grueso principal de todos los desplazados. Sin embargo [...] las últimas referencias al número de desplazados de sus lugares de origen por motivos religiosos se han disparado hasta situarse en los 30 000 (Erdely, 1998: 62; Hernández Castillo, 2000: 58) e incluso en los 32 000 (Masferrer, 1998: 12-13). Aunque el hecho principal de la expulsión por motivos religiosos pueda dejar en un segundo término la cuestión de las cifras, resulta preocupante que éstas se manejen con ligereza y sin referencias fidedignas que constaten la validez de las mismas.⁴⁸³

La peor noticia es que esta situación no da señales de revertirse. En 2010 la CNDH volvió a emitir recomendaciones sobre nuevas quejas recibidas por actos de discriminación religiosa en Chiapas, señalando también la participación de autoridades en la expulsión de las minorías religiosas de sus comunidades⁴⁸⁴. La discriminación en Chiapas y en particular las violaciones a los derechos humanos tienen una composición diversa pues no solo incluyen aspectos religiosos, sino también étnicos y de género, que se inscriben en un contexto social de violencia y corrupción política. Es este contexto el que ha impedido rutas adecuadas para la solución del problema de la discriminación en la Entidad⁴⁸⁵.

Ejemplo de la situación que se describe en el párrafo anterior es el Informe N° 49/99 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 13 de abril de 1999. En éste se exponen, al igual que en las comunicaciones del Relator y las recomendaciones de la CNDH, los actos violentos vinculados a la discriminación pero, el asunto que trata es la violación de los derechos humanos debido a la expulsión de extranjeros involucrados en organizaciones de defensa de los derechos humanos y en organizaciones religiosas⁴⁸⁶.

Los reportes de la intolerancia religiosa en México, agravada por las violaciones a los derechos humanos, no se ciñen únicamente al escenario chiapaneco. Otro caso reportado también por los organismos no jurisdiccionales durante el periodo de estudio fue la

⁴⁸³ Carolina Rivera Farfán, *et al.*, *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*, México, UNAM, 2005, p. 24.

⁴⁸⁴ Se trata de la Recomendación No. 53/2010 "Sobre el caso de intolerancia religiosa en el ejido Lázaro Cárdenas Chilil, en Huixtán, Chiapas", del 30 de septiembre de 2010 y la Recomendación No. 71/2010 "Sobre el caso de intolerancia religiosa en el ejido Los Llanos, San Cristóbal de las Casas, Chiapas" del 30 de noviembre de 2010.

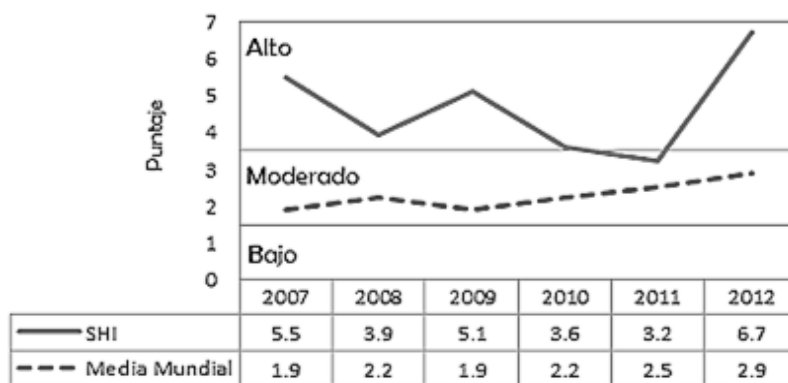
⁴⁸⁵ Véase Carolina Rivera Farfán, *et al.*, *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*, México, UNAM, 2005, pp. 349-358.

⁴⁸⁶ El informe se enfoca en el Caso 11.610 "LOREN LAROYE RIEBE STAR, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs MÉXICO", los anteriores, ministros de culto católicos de nacionalidades estadounidense, argentina y española respectivamente (pertenecientes a la Diócesis de San Cristóbal de las Casas) que, alegaron la violación de sus derechos humanos al ser privados arbitrariamente de su libertad y expulsados del país sin audiencia previa pese a ser residentes legales (disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/98span/Fondo/Mexico%2011.610.htm>).

expulsión de varios grupos de indígenas convertidos al protestantismo en una comunidad de Jalisco⁴⁸⁷. Sin embargo este tipo de situaciones no son privativas de dos entidades, aunque sin duda sí son algunos de los casos más graves. Como se dijo al inicio de este apartado, la intolerancia religiosa aunada a violaciones de los derechos humanos exponen (gracias a una cultura de la denuncia que aún necesita desarrollarse) las actitudes de discriminación y de reticencia hacia la diversidad de la población mexicana.

El Índice de Hostilidad Social (SHI por sus siglas en inglés) elaborado por el Pew Research Center (PRC)⁴⁸⁸ para medir y comparar las situaciones de violencia que impiden el ejercicio de la libertad de religión, revela la gravedad de la discriminación religiosa en México a partir de un enfoque comparativo. Desde que se instrumentó este índice en 2007, el país ha recibido evaluaciones que lo sitúan por encima del promedio mundial en las mediciones de cada año hasta 2012. A excepción de la medición de 2011, las calificaciones de México siempre han estado en niveles altos de

Gráfico 8. Índice de Hostilidad Social (PRC)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del PRC

hostilidad hacia la libre expresión de las prácticas religiosas (Gráfico 8).

Al complejo panorama de discriminación religiosa en México, donde las acciones del Gobierno no parecen estar dando los resultados esperados, se añade otro aspecto relacionado con la discriminación que se establece en el propio marco legal. La imposibilidad de apelar a las convicciones fundamentales y específicamente a las convicciones religiosas para atemperar la Ley o proponer procedimientos o conductas sustitutivas en su obligación de acuerdo con esas convicciones.

⁴⁸⁷ La CNDH emitió la Recomendación No. 07/2008 “Sobre el caso de las comunidades religiosas Adventista del Séptimo Día, Bautista e Iglesia Apostólica de la Fe en Cristo Jesús de San Sebastián Teponahuatlán, municipio de Mezquitic, Jalisco” del 25 de marzo de 2008.

⁴⁸⁸ Entre las fuentes más importantes para construirlo se encuentran el *International Religious Freedom Report* elaborado anualmente por el Departamento de Estado de Estados Unidos y los informes anuales del Relator Especial.

Como se expuso al inicio del apartado anterior, el primer artículo de la LARCP desconoce cualquier razón fundada en motivos religiosos para incumplir legalmente una obligación jurídica, es decir, desconoce la posibilidad de la objeción de conciencia por motivos religiosos. Aun así existen tres casos en los que se ha permitido el incumplimiento de una obligación legal debido a las convicciones religiosas del sujeto.

Dos de estos casos se encuentran amparados por la propia legislación como situaciones de excepción. Uno de éstos se da sobre la decisión del médico a practicar un aborto (el concepto correcto es interrupción legal del embarazo). El debate sobre el aborto en México adquirió relevancia recientemente debido a la legislación de 2007 en el Distrito Federal que, admitió la decisión de la madre a no continuar su embarazo durante las primeras doce semanas de gestación, con lo que se despenalizó la práctica conocida como aborto inducido. La Ley de Salud para el Distrito Federal (LSDF) en su artículo 59 admitió la objeción de conciencia por motivos religiosos para el personal médico:

El médico a quien corresponda practicar la interrupción legal del embarazo y cuyas creencias religiosas o convicciones personales sean contrarias a tal procedimiento, podrá ser objetor de conciencia y por tal razón excusarse de intervenir en la interrupción del embarazo teniendo la obligación de referir a la mujer con un médico no objetor. Cuando sea urgente la interrupción legal del embarazo para salvaguardar la salud o la vida de la mujer, no podrá invocarse la objeción de conciencia. Es obligación de las instituciones públicas de salud del Gobierno garantizar la oportuna prestación de los servicios y la permanente disponibilidad de personal de salud no objetor de conciencia en la materia.

Además de proteger al objetor, la redacción del precepto no se opone a las condiciones vistas en el apartado 4.2.2 que podrían motivar la negativa a la objeción⁴⁸⁹. No se coartan los fines de las instituciones públicas de salud en el Distrito Federal que deben proporcionar el servicio de interrupción legal del embarazo (ILE) pues, se hallan obligadas a encontrar un médico no objetor para garantizar ese servicio médico; y principalmente, no se transgrede el derecho a la salud de la mujer pues, se impide la posibilidad de objetar cuando la salud o la vida de ésta estén riesgo, además de que se protege su prerrogativa a decidir si continua con su embarazo al obligar al médico objetor a remitirla a uno no objetor.

En el otro caso se reconoce la objeción de conciencia por motivos religiosos al eximir a los ministros de culto de realizar el servicio militar a partir de la interpretación del marco jurídico. En primer lugar la Ley del Servicio Militar (LSM) en su artículo 10 señala que, el

⁴⁸⁹ Cfr. cita 224.

Reglamento de la misma, *fijará las causas de excepción total o parcial para el servicio de las armas, señalando los impedimentos de orden físico, moral y social y la manera de comprobarlos*. Por otra parte, en su Reglamento el artículo 38 fracción III, exceptúa a los mexicanos que se desempeñan como ministros de culto de cumplir con el servicio militar obligatorio. Pero estas dos disposiciones no están directamente vinculadas.

Los preceptos señalados no mencionan explícitamente que la excepción se base en una objeción de conciencia motivada por principios morales. El artículo 40 del Reglamento de la LSM, que desarrolla las excepciones a las que se refiere el artículo 10, indica que la Secretaría de la Defensa Nacional puede exceptuar del servicio militar a los sujetos cuando *por su conducta notoriamente inmoral pueda determinar situaciones indecorosas, de escándalo o desprestigio en las filas del Ejército*. De esto se deduce que la excepción por motivos morales está diseñada para cuidar el prestigio de las Fuerzas armadas y no la integridad moral de los sujetos.

La última afirmación parecía ser el caso hasta que la SCJN emitió en 2012 una Tesis Aislada (constitucional), sobre la interpretación del artículo 38 del citado Reglamento a partir de los principios del interés general y el respeto a los derechos humanos. Respecto a los ministros de culto la tesis señala que, la excepción está justificada “en el respeto y garantía de los derechos humanos de aquellos que se colocan en dichas hipótesis, ya que de no establecerse tales excepciones serían irremediablemente violados por el Estado”; y adicionalmente propone que, “otra razón subyacente es el respeto del derecho humano a la libertad de conciencia y de religión contenido en el artículo 24 de la Constitución [...], el cual se materializa a través de la ‘objeción de conciencia’, que se reconoce conjuntamente en los artículos 12 y 6.3, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”⁴⁹⁰. De esta materia y con la interpretación amplia de los motivos morales a los que se refiere la LSM, la SCJN reconoció explícitamente el derecho a la objeción de conciencia por motivos religiosos en este caso en particular.

Los dos casos señalados generan una confusión jurídica pues en el caso de los médicos y la ILE, es la propia LSDF la que reconoce que las convicciones religiosas son aceptadas

⁴⁹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a. CXLVI/2012 [TA], “Servicio Militar Nacional. Las excepciones previstas en el artículo 38 del Reglamento de la Ley respectiva tienen una finalidad constitucional, en tanto que atienden al interés general y al respeto de los derechos humanos”, 1a. Sala, 10a. Época, (disponible en: <https://www.scjn.gob.mx>).

para promover la objeción de conciencia; mientras que en el caso de los ministros de culto y el servicio militar, la LSM no se refiere a la objeción de conciencia pero, la SCJN interpretó su Reglamento como un caso de objeción. Lo anterior pese a que el artículo 1° de la LARCP indica que las *convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país*.

A la confusión jurídica entre estos dos casos y la LARCP no es posible atribuir que el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia haya significado una alteración irreparable a los principios de igualdad o generalidad de las normas a las que se refieren. Además hay que agregar que en el caso de los médicos objetores la LSDF prevé mecanismos sustitutivos por cuanto la objeción de conciencia pueda afectar el funcionamiento de las instituciones públicas de salud y los derechos de terceros (en este caso de las mujeres a interrumpir sus embarazos).

El último caso no se desprende ni del marco legal (como el primero) ni de una interpretación jurídica vinculante (como el segundo), se trata de una recomendación emitida por la CNDH sobre la discriminación a estudiantes testigos de Jehová en las escuelas por negarse a rendir honores a los símbolos patrios. La Recomendación General Número 5 del 14 de mayo de 2003, da cuenta de 1,110 quejas recibidas entre 1991 y 2003 de los padres de familia hacia las autoridades educativas.

Sobre esta situación la Comisión ya se había referido en cinco recomendaciones anteriores, razón por la cual y dada la gravedad de los hechos —pues en muchos casos la negativa a rendir los honores se tradujo sanciones que llegaron a la expulsión de los alumnos, interfiriendo con su derecho a la educación— se motivó esta Recomendación General a los Gobernadores (responsables locales de la educación pública) y al Secretario de Educación Pública federal.

El texto de la Recomendación reconoce la validez de la exigencia de los padres de familia a que las autoridades educativas respeten su derecho y principalmente el de sus hijos a la libertad de religión pues:

Una de las características de la doctrina de los Testigos de Jehová es que prohíbe a sus fieles participar en solemnidades tanto cívicas como religiosas. En este contexto, para los alumnos Testigos de Jehová participar en las ceremonias de honores o saludo a la bandera, que se realizan en las escuelas primarias y secundarias en nuestro país, equivale a un acto de idolatría

inaceptable para su conciencia, por lo que su actitud durante la realización de esas ceremonias es pasiva y respetuosa.⁴⁹¹

Los argumentos en los que las autoridades educativas justificaron las sanciones se fundaron en: el artículo 3° constitucional que indica que la educación pública debe permanecer ajena a las doctrinas religiosas; la *Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional* que las instruye a organizar ceremonias cívicas para honrar a los símbolos nacionales, actos que tienen por objeto cultivar el respeto y amor a la Patria; la LARCP que niega las excepciones del marco jurídico fundadas en las convicciones religiosas; y la Ley General de Educación que también las obliga a realizar las ceremonias cívicas y a orientar desde una perspectiva laica la educación que imparten.

Escuchados ambos argumentos la CNDH se pronunció en contra en las sanciones que, para hacer valer sus instrucciones legales, han impuesto autoridades escolares a los alumnos (e incluye también a los profesores) que profesan la religión Testigos de Jehová pues, las considera discriminatorias y violatorias de los derechos de los afectados.

La CNDH no se pronunció sobre el derecho a la objeción de conciencia, sino que analizó las facultades y responsabilidades de las autoridades educativas. En primer lugar señala que la Ley sobre los símbolos patrios no faculta a estas autoridades para imponer sanciones. En segundo lugar alude a la responsabilidad que les encomienda la Ley General de Educación de prestar educación a la población. La Comisión resolvió que las sanciones instrumentadas por las autoridades educativas en contra de los estudiantes que se niegan a rendir honores a los símbolos patrios son ilegales y las desvían de su obligación primaria y superior de prestar educación.

En esta recomendación la CNDH insta a los Gobernadores y al Secretario de Educación a girar instrucciones para que las autoridades educativas se abstengan de sancionar a los alumnos que por motivos religiosos no rindan honores a los símbolos patrios, que hagan conscientes a esas autoridades de que la imposición de sanciones ilegales puede conllevar a fincarles responsabilidades administrativas y penales, y que deben procurar una educación fundada en el respeto a los derechos humanos y que inculque la tolerancia.

⁴⁹¹ Apartado de Antecedentes de la Recomendación General Número 5 “Discriminación en las escuelas por motivos religiosos”, del 14 de mayo de 2003 (disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC_Gral_005.pdf).

El último caso no hace referencia explícita a las convicciones religiosas para eximir el cumplimiento de la Ley. Más allá de la confusión jurídica que generan los dos primeros casos, el tercero es un buen ejemplo de la necesidad de contemplar la objeción de conciencia en el marco normativo nacional pues, en este caso la instrumentación de distintas leyes del mismo marco jurídico se obstruye en su instrumentación. Por supuesto en este caso también cuenta el hecho de que los derechos a la educación y a la libertad de religión están consagrados en el texto constitucional, lo que los hace inmediatamente superiores a las leyes regulatorias, como es el caso de la LARCP. De ahí que sea incluso un despropósito jurídico que la LARCP prohíba la posibilidad de objeciones de conciencia o acomodamientos por motivos religiosos de forma tajante y generalizada, sin dar apertura a los argumentos razonables que puedan existir para consentir legalmente el incumplimiento de una disposición jurídica.

Tema 8. LÍMITES ENTRE POLÍTICA Y RELIGIÓN

El principio de laicidad estatal adoptado en el sistema democrático es compatible con diversos regímenes. Se puede afirmar que la religión oficial en el Reino Unido, la aconfesionalidad estatal que propone convenios con algunas iglesias y comunidades religiosas en España, la pluriconfesionalidad en Estados Unidos o de Estado laico de Francia, son regímenes que hacen propio el principio de laicidad a partir de sus condiciones sociopolíticas, de su manera de entender la libertad de religión y de la forma en que estructuran las relaciones Estado-Iglesia.

Lo distintivo del régimen de separación en comparación con otros regímenes que también adoptan el principio de laicidad estatal es, además de la protección a la libertad de religión sin distinciones y de medidas de cooperación unilaterales, las medidas jurídicas indispensables para garantizar el régimen de separación, que en el caso de México, como se ha visto en el apartado 4.2.2, radica en los controles políticos que establece para evitar la unión y confusión entre el Estado y sus autoridades y las organizaciones religiosas.

Aunque estas medidas se piensan a partir de la estructura de relaciones Estado-Iglesia (la dimensión vertical de la laicidad), las condiciones político-jurídicas del régimen también atañen a la participación política fundada en convicciones religiosas (la dimensión horizontal de la laicidad). Como lo propone Habermas, por más que se plantee la secularización como uno de sus rasgos modernos, el sistema democrático no se puede permitir desconocer y anular las fuentes motivacionales que construyen vínculos sociales prepolíticos. Esto no quiere decir que este tipo de participación deba quedar exento de regulación pero, no es posible aplicar las mismas medidas jurídicas destinadas a la estructuración de las relaciones Estado-Iglesia, a la participación política de los ciudadanos creyentes.

En este tema se revisarán en primer lugar los controles políticos que sobre el hecho religioso se imponen a los ministros de culto y a las AARR, junto con las principales críticas que se han hecho a los mismos y su desarrollo administrativo. Después se valorará el comportamiento de los ciudadanos creyentes en México y los controles que se imponen a la participación política fundada en convicciones religiosas. Por último se elabora una aproximación a la comprensión oficial del Estado laico en 1992 y su modificación en 2012.

8.1 Los controles políticos del régimen de separación

Pensando principalmente en la Iglesia católica, el Constituyente de 1917 desarticuló la estructura eclesial en sus componentes con la finalidad de neutralizar políticamente una corporación que se pensaba estaba en contra de las instituciones del país. Fue así que se desconoció jurídicamente la existencia de las organizaciones religiosas y sus vínculos con el resto de la sociedad (el llamado sistema de pilares careció de protección y certeza jurídicas, aunque como se ha dicho se desarrolló como mediante la figura de asociaciones civiles). La nacionalización de los bienes eclesiásticos supuso que el eje articulador de la Iglesia, la parroquia, fuera en parte controlada por el Estado pues, además de poseer la propiedad de los templos de culto existentes y supervisarlos, supeditó la apertura de nuevos templos a su autorización. En suma el marco jurídico en materia religiosa se diseñó negando derechos a las organizaciones religiosas y pesando sobre éstas el control estatal.

Buscando evitar que el objetivo principal de neutralizar políticamente a la Iglesia interfiriera con el derecho a la libertad de culto de los ciudadanos, el Constituyente conservó de la estructura eclesial (en términos jurídicos) al ministro de culto, aunque también lo habría de regular ampliamente. La Constitución de 1917 declaró su control sobre las actividades de los ministros de culto al considerarlos profesionistas y al facultar a los Congresos estatales para determinar el número de ministros de culto en su territorio. A lo anterior se sumó la negación de sus derechos políticos.

La reforma de 1992 al artículo 130 modificó la visión de las iglesias y comunidades religiosas en la sociedad, dejando de contemplarlas como amenazas políticas para el Estado. Aunque esta nueva valoración de las organizaciones religiosas condujo a también revalorar la figura jurídica del ministro de culto, ello no significó una modificación drástica de las medidas adoptadas por el Constituyente de 1917 para aquéllos. La nueva redacción del artículo 130 incluso impuso restricciones adicionales a los derechos políticos de los ministros de culto de las que preveía el texto original. A manera de lo que aquí se ha definido como medidas jurídicas para proteger el régimen de separación, el Constituyente Permanente de 1992 estableció controles políticos sobre el hecho religioso destinados a limitar la participación política (en especial electoral) de los ministros de culto.

Antes de continuar hay que aclarar el párrafo anterior pues podría pensarse que la reforma resultó un ejercicio de inmovilismo. A los comprensibles motivos que tuvo el

Constituyente en 1917 para proponer una postura anticlerical, se presentan los también justificables motivos en el Congreso de 1992 para reformar la estructura de relaciones Estado-Iglesia. El propósito en ambos momentos fue el mismo, marcar algunos límites que impidieran la confusión y la unidad de los poderes civil y religioso pero, la intención de renovar la concepción del Estado laico e incluir quizá no determinadamente pero sí de manera insoslayable la lógica de los derechos humanos a esa concepción, produjo una diferencia sustancial. Ahora bien, esto no significa que no se hayan evidenciado diversos problemas con la nueva manera de entender aquellas relaciones y los límites adecuados para proteger el régimen de separación.

Un problema de origen fue que los controles políticos se establecieron antes de definir jurídicamente la figura de ministro de culto. El artículo 130 reformado solo indicó (inciso c) que los mexicanos *podrán ejercer el ministerio de cualquier culto* y que tanto éstos como los extranjeros —a diferencia del texto original que prohibía a los extranjeros ser ministros de culto— *deberán satisfacer los requisitos que señale la ley*. El artículo 12 de la LARCP se encargó de estos requisitos, estableciendo dos muy comprensibles: la mayoría de edad y la acreditación como ministro de culto por parte de una AR, lo que deben notificar las AARR a la Segob. Sin embargo, ante la omisión de las AARR o en el caso de las organizaciones religiosas sin registro, la Ley otorgó la facultad a la autoridad de considerar como ministro de culto *a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización*.

En la Ley Calles existía una redacción similar en su artículo 8° segundo párrafo: *Para los efectos de esta Ley, se considerara que una persona ejerce el ministerio de un culto, cuando ejecuta actos de las reglas de cada credo religioso reservan a determinadas personas, investidas de carácter sacerdotal, ya sea temporal o permanentemente*. Pero, mientras que la Ley Calles fijó la determinación jurídica del carácter de ministro de culto en una actividad sacerdotal, la LARCP la fijó en funciones que no necesariamente tienen que ver con el ministerio de un culto.

Desde la elaboración del dictamen, durante la discusión en lo general y también en lo particular de la LARCP, varios diputados se opusieron a esta definición de los ministros de culto, calificándola como errónea pues, “es tan amplia que da pie a la ambigüedad, desconociendo las formas de organización que las propias iglesias y agrupaciones tienen,

igualando el papel de los ministros de culto, lo cual no sucede en la realidad y confundiendo el papel que los laicos juegan en dichas organizaciones”⁴⁹². Los ejemplos sobre esto giraron en torno a la tradición protestante, en donde los laicos asumen muchas de las tareas administrativas de las iglesias.

La gravedad de la definición (como lo señaló en su momento del diputado Francisco Javier Saucedo) es que teniendo en cuenta que los derechos políticos de los ministros de culto serían restringidos, se puede caer en el error de restringir derechos a ciudadanos que no se desempeñan como ministros. Pese a que se hicieron propuestas para modificar el artículo 12 de la LARCP a fin de evitar confusiones, el grueso del Constituyente permanente prefirió conservar esta laguna.

Aun así se dispusieron dos vías para evitar confundir al ciudadano que participa activamente en su organización religiosa con un ministro de culto. Una de ellas es la figura de asociado (artículo 11 de la LARCP). Para ser asociado de una AR, además de tener la mayoría de edad, se debe reconocer tal es una figura en los estatutos de las AARR. Así es como muchos de los laicos que participan en AARR con funciones institucionales reconocidas, son señalados por éstas mismas como asociados, evitando que se conculque el ejercicio de sus derechos políticos. La otra vía posible es la interpretación. Según Javier Saldaña la posibilidad de atribuir el carácter de ministro de culto a una persona solo puede hacerse en concordancia con los estatutos de las AARR: “Por ejemplo, en el caso de la Iglesia católica, la Secretaría de Gobernación no podría considerar como ministro de culto a una mujer, por más que realice funciones de dirección, representación u organización, pues dentro de los estatutos de tal iglesia, que fueron presentados a la autoridad respectiva, solamente los varones pueden ser ministros de culto”⁴⁹³.

Por supuesto a ninguna de estas dos situaciones puede apelar un ciudadano que sin tener funciones sacerdotales sí participe en una organización religiosa que no cuente con registro como AR. Las razones del mantenimiento de esta problemática definición son explicables a luz del establecimiento de unos controles políticos que buscan evitar la unión entre los poderes civil y religioso; y en general del mantenimiento del orden público en el

⁴⁹² Diputado Raymundo Cárdenas del PRD, discusión de los artículos reservados de la LARCP, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 24), *op. cit.* Recuérdese que aquí el término laico se utiliza comúnmente para distinguir a las personas que no ejercen como ministros de culto.

⁴⁹³ Parafraseando a Alberto Pacheco, Javier Saldaña, *op. cit.*, p. 925.

régimen de separación. En la práctica, sin embargo, la aplicación de esta disposición no ha sido del todo afortunada. Un ejemplo de ello es el caso de «Nueva Jerusalén».

Desde 1990 Juan Carlos Ruiz Guadalajara comenzó a documentar los nexos entre el PRI y los líderes de una comunidad religiosa del municipio de Turicato en Michoacán, conocida como Nueva Jerusalén. Según el investigador estos nexos apuntaban a la corporativización del voto de los fieles a favor del PRI. Además también se tienen documentados actos de intolerancia religiosa pues lo fieles de esa comunidad han hostigado e intentado expulsar a los habitantes que no comparten sus convicciones religiosas⁴⁹⁴.

En 2011 el PAN, buscando la nulidad de la elección a gobernador de Michoacán en la que había resultado ganador Fausto Vallejo (PRI-PVEM), denunció ante el Instituto Electoral de esa entidad que «San Anselmo Obispo», líder religioso de Nueva Jerusalén, había realizado proselitismo político a favor de Vallejo, comprometiendo a los fieles a votar por el PRI. Como no se presentaron pruebas, el Tribunal Electoral desestimó la causa pero dio vista de ella a la Segob. En lugar de coincidir con el razonamiento del Tribunal, la DGAR “determinó que no se iniciaría procedimiento alguno por actos que pudieran constituir transgresiones al artículo 29 de la LARCP, en virtud de que no tenía registro de alguna asociación religiosa denominada [...] Nueva Jerusalén y tampoco de que San Anselmo Obispo fuera su representante o ministro”⁴⁹⁵. La Dirección dio la misma respuesta y calificó como un asunto entre particulares que competía al poder Judicial de Michoacán resolver, cuando a mediados de 2012 los fieles de Nueva Jerusalén decidieron destruir las escuelas públicas (laicas) del poblado por considerar que eran contrarias a su fe⁴⁹⁶.

En otro caso, sin necesidad de que la Segob interviniera, el TEPJF resolvió que Jesús Ríos Alvarado, ministro de la Iglesia «Lirios de los Valles» sin registro como AR, que había sido postulado por el PRI al Ayuntamiento de Ciudad Frontera, Coahuila, era inelegible como candidato. El Tribunal llegó a esta conclusión al considerar que aun cuando las organizaciones religiosas no contaran con registro como AARR, ello no

⁴⁹⁴ Rodrigo Aguiar; América Juárez, “Nueva Jerusalén, una comunidad religiosa que prohíbe la educación” [en línea], *CNN*, México, Martes, 21 de agosto de 2012, (disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/08/21/nueva-jerusalen-una-comunidad-religiosa-que-prohibe-la-educacion>).

⁴⁹⁵ Lucila E. Domínguez, *Expresiones de ministros de culto en materia político-electoral*, México, TEPJF, 2014, p. 55.

⁴⁹⁶ “Colaborará Federación para distender conflicto en la Nueva Jerusalén” [en línea], *Quadratin*, 23 de agosto de 2012 (disponible en: <https://www.quadratin.com.mx/justicia/Colaborara-Federacion-para-distender-conflicto-en-la-Nueva-Jerusalen/>).

significaba que no fueran una entidad sociológica, y por lo tanto les eran aplicables las mismas medidas en materia electoral que se imponen a las AARR y a sus ministros⁴⁹⁷.

Identificada la figura de ministro de culto (con los problemas en su definición), es posible avanzar a las restricciones a sus derechos políticos. Se trata de restricciones y ya no negaciones como lo eran para el Constituyente de 1917 porque en 1992 se comprendió que no se podía ignorar que los ministros de culto mexicanos eran ciudadanos. Así se propuso que sus derechos políticos estarían restringidos durante el tiempo que se desempeñaran como ministros de culto y que, cuando se hubiesen separado del ministerio, sus derechos les serían restituidos, situación que no contemplaba el marco jurídico anterior.

Las restricciones a los derechos políticos de los ministros de culto se asentaron en los incisos d y e del artículo 130. El inciso d restringió su derecho al voto y al desempeño de cargos públicos. El inciso e restringió el resto de derechos asociados con la participación política, principalmente los de asociación y expresión. A continuación se expondrá en qué consisten estos controles políticos sobre el hecho religioso en el Estado laico mexicano.

El inciso d del artículo 130 de la Constitución dice que: *En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.* Antes de la reforma los ministros de culto no tenían derecho al voto activo (votar) ni al pasivo (ser votados), y no se contemplaba la posibilidad de que desempeñaran cargos públicos, aunque los requisitos constitucionales de elegibilidad para cargos de elección popular señalaban (como lo siguen haciendo) el no ser ministro de culto.

Este control político, como se comentó en el apartado 4.2.2, resulta muy importante en torno al mecanismo de diferenciación material del régimen de separación pues, se refiere a la no unidad de los poderes civil y religioso. Esto es que, un sujeto no desempeñe simultáneamente funciones institucionales estatales y eclesiásticas. Durante la discusión de la reforma al artículo 130 en la Cámara de Diputados, el diputado priista José Antonio González Fernández sostuvo:

⁴⁹⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis CIV/2002 “Ministros de culto religioso. Son inelegibles, aunque la agrupación o iglesia a la que pertenezcan no esté registrada legalmente”, Sala Superior, 3ra. Época (disponible en: <http://www.trife.gob.mx>).

[...] no es totalmente laico un Estado, ni estaría plenamente separado de las iglesias aquél en el que pudieran los ministros de los cultos ser representantes electos por los ciudadanos. No obstante, para hacer la propuesta de reforma plenamente congruente con lo que persigue, esto es, impedir que los ministros de culto lleguen a formar parte de los órganos en los que la ley suprema deposita el ejercicio del poder público y personalizan al Estado, es menester prohibir a cualquier ministro de culto, desempeñar todo cargo público.⁴⁹⁸

Los diputados de todos los partidos estuvieron de acuerdo en prohibir que los sujetos que se desempeñaran como ministros de culto lo hicieran también como autoridades civiles. Pero hubo dos interpretaciones adicionales para conseguir tal propósito a la que finalmente quedó plasmada en el texto constitucional.

Diputados del PPS propusieron que se conservaran las negaciones al voto activo y al pasivo, es decir, que no se permitiera participar a los ministros de culto ni como electores ni como candidatos a elección. Esto derivado de que, desde su punto de vista, muchas de las iglesias respondían a intereses extranjeros, por lo que el voto de sus ministros de culto respondería también a esos intereses y no a los nacionales.

Por otra parte, en el mismo sentido de evitar que los ministros de culto fueran autoridades estatales pero con un matiz importante en el reconocimiento de derechos de los ciudadanos, el diputado Eloy Vásquez López del PRD sostuvo que, permitir votar a los ministros de culto “y no ser votados, responde más bien a un prejuicio, a una enorme desconfianza en torno a la madurez ciudadana que a valores y principios democráticos”. El diputado hizo constar además que la

[...] Constitución prohíbe las leyes especiales y en este caso, en el caso de los ministros de culto se les está haciendo taxativo el derecho a ser votados, el derecho de manifestación, el derecho de asociación política, el derecho de la libertad de expresión y manifestación de sus ideas, en términos políticos y en esas condiciones no se les puede denominar; se les continúa considerando como mexicanos de excepción, como mexicanos de segunda o como votantes de segunda.⁴⁹⁹

En consecuencia, para el caso del derecho al voto, propuso otra redacción del inciso d, que reconociera los derechos políticos plenos a los ministros de culto: “Los ministros de culto, como ciudadanos, tendrán derecho a votar y ser votados. Quienes aspiren a puestos de elección popular, solicitarán licencia a su cargo seis meses antes de la fecha de la

⁴⁹⁸ Discusión en lo particular del artículo 130 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

⁴⁹⁹ Discusión en lo particular del artículo 130 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

elección y no deberán ejercer su ministerio durante el período que dure su mandato”⁵⁰⁰. Esta propuesta también fue recogida por su correligionario en el Senado, Porfirio Muñoz Ledo que, la desarrolló pensando en la integridad de la conciencia de los ministros de culto, al argüir que era injusto que se exigiera a alguien renunciar a su proyecto de vida para poder formar parte de la vida política del país. De esto que se fuera más adecuado exigirles que pidieran licencia y no que presentaran su renuncia como ministros de culto.

Además de otras razones, la principal justificación de los promotores de la reforma a la restricción del voto pasivo de los ministros de culto y al resto de sus derechos políticos, fue que estas medidas no buscaban

[...] limitar los derechos políticos a los ciudadanos [...] los ministros de los cultos, efectivamente se les señala el carácter de ciudadanos en el dictamen aprobado, pero hay disposiciones específicas en la Constitución, que caracterizan su función, su participación como ciudadanos en la vida pública del país y estas características específicas [...] son congruentes con el principio de separación Iglesia-Estado.⁵⁰¹

Así, las restricciones de los derechos políticos de los ministros de culto, se valoraron como adecuadas dadas las características político-jurídicas del régimen de separación. Pero aún con este acertado argumento, se terminaron restringiendo excesivamente dichos derechos (esto se irá demostrando poco a poco). En el dictamen de la LARCP se resumió así la interpretación que imperó en torno al voto pasivo de los ministros de culto:

Se consideró que la obligación de los ministros de culto para poder acceder a puestos de elección popular y cargos públicos, de separarse formal, material y definitivamente de su ministerio, es indispensable para el cumplimiento de la norma constitucional. De suprimirse el término definitivamente se permitirían violaciones a la Constitución, mediante licencias, permisos o suspensiones de ministerio.⁵⁰²

Fue en la discusión del artículo 14 de la LARCP donde hubo discordancias. El precepto finalmente estableció que, los ministros del culto no

[...] podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.

⁵⁰⁰ *Ídem.*

⁵⁰¹ Diputado Miguel Ángel Yunez Linares del PRI, Discusión en lo particular del artículo 130 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*

⁵⁰² Dictamen de la LARCP, Cámara de diputados, *Diario de los debates* (número 23), *op. cit.*

Sobre esta situación se acumularon varias críticas, sostenidas en una mucho más profunda: la desmedida argumentación de la incompatibilidad entre el desempeño del ministerio de culto y de las actividades estatales. En primer lugar se señaló que en la Administración Pública no se establecía ninguna diferencia entre cargos públicos superiores e inferiores, por lo que imponer distintas reglas temporales de separación era absurdo. Al PRD le parecieron excesivos e injustificados los plazos señalados en el artículo 14 de la LARCP, por ello propuso que se estableciera de manera general un plazo de seis meses. Esta fue la regla temporal más corta, el resto de los partidos propusieron otras más largas.

Definir la temporalidad de separación adecuada para los ministros de culto es un problema difícil pues, se invocan distintas circunstancias. Constitucionalmente a todos los puestos de elección popular se aplican reglas de temporalidad en la separación de los ciudadanos que estuviesen desempeñando ciertas funciones estatales. Lógicamente un individuo no puede desempeñar simultáneamente dos cargos públicos, más aun si están en diferentes Poderes de la Unión, de lo contrario no habría división entre éstos. Así pues, los miembros de las fuerzas armadas y de los tres Poderes, que aspiren a un cargo de elección, deben separarse definitivamente de sus funciones con antelación al día de la elección.

La dificultad en imponer una regla de temporalidad a los ministros de culto es que éstos no desempeñan ninguna función estatal. Por otra parte, el ministerio de culto es la única actividad no estatal en la que se exige la separación definitiva del sujeto. Otras actividades públicas, otras profesiones, no están sujetas a la misma medida. Muñoz Ledo lo puso en estos términos:

[...] ¿No puede un médico, no puede un abogado volver, después del ejercicio de una función pública de elección popular, volver a su actividad?

¿Por qué al único profesionista, y esta ley los equipara a los profesionistas, que se le obliga a separarse definitivamente de su encargo, es a los sacerdotes, ministros de los cultos? Es una pregunta que se ha quedado sin respuesta.

La razón es otra, la razón es que, se quiere evitar; se quiere evitar que ejerzan el derecho de ser votados. Se quiere poner requisitos tales, que los pongan en conflicto con sus propias organizaciones religiosas; que llamase derecho canónico, llamase otras regulaciones. No aceptan la renuncia a un ministerio, simplemente por ser sacramental y llevarse de por vida.⁵⁰³

⁵⁰³ Discusión de la LARCP, Senado de la República, Diario de los debates (número 32), LV Legislatura, 13 de julio de 1992 (disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=&ano=&id=2947>).

En el dictamen del Senado se dio otra razón de porqué los ministros de culto no podrían gozar del derecho al voto pasivo. Se estimó que “pueden afectar el principio de igualdad de oportunidades que compete establecer en la ley para los candidatos que aspiran a una función de representación popular. [...] Es clara la influencia que podría tener sobre los electores y que implicaría una ventaja inconveniente para la contienda electoral”⁵⁰⁴. Con esta razón también se justificaría una regla de temporalidad de separación tan elevada.

Generar condiciones de igualdad en las contiendas electorales ha sido una de las reiteradas preocupaciones en las cambiantes leyes electorales del país. Poner especial atención en la influencia electoral de los ministros de culto es aceptable pero, se torna insostenible cuando se verifica que a otras profesiones, y asimismo podría decirse a otras corporaciones, que también cuentan con gran influencia social no se les exige la separación.

Muy frecuentemente los líderes sindicales o personas vinculadas con alguna empresa llegan a puestos de elección popular como diputaciones o senadurías; en el caso de los primeros, ejercen tanto el cargo público como la dirección sindical. Parece evidente que la influencia electoral que logran estas personas no se debe tanto a una campaña política (en muchos casos ni siquiera se presentan en las listas de mayoría sino en las de representación proporcional), como sí a sus recursos personales y materiales, como la movilización de un gremio o el respaldo en los medios de comunicación. Lo mismo podría decirse sobre la influencia electoral de funcionarios o representantes públicos a los que sí se les impone una regla temporal de separación para poder aspirar a un cargo de elección popular. También Porfirio Muñoz Ledo lo señaló:

Tiene por ejemplo, un sacerdote de una barriada, mayor influencia sobre los electores que alguien que renuncia seis meses antes a una Secretaría de Estado o alguien que eventualmente pida licencia de una gubernatura. A mí no me parece ahí que el principio que se aplique es el uso indebido de la influencia de alguien que desempeña una función, que de cualquier modo es pública.

[...] parece excesivo el tiempo que se está exigiendo para esta separación. Yo me preguntaría, siguiendo la lógica de lo que he expuesto. ¿Por qué no se exigen también cinco años de renuncia anterior al ejercicio de un cargo a quienes, de una manera u otra, ejercen funciones en donde tienen influencias sobre la ciudadanía?⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Dictamen del decreto que reforma los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, Diario de los debates (número 30), LV Legislatura, 20 de diciembre de 1991 (disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=55&ano=1&id=2721>)

⁵⁰⁵ Discusión de la LARCP, Senado de la República, Diario de los debates (número 32), *op. cit.*

A lo que Muñoz Ledo se refería fue a una tesis barajada por su partido, con la que creyeron se explicaba la razón para limitar los derechos políticos de los ministros de culto:

[...] nosotros consideramos que el planteamiento que hace la mayoría, de negarle los derechos políticos a los ministros de culto, obedece a una pretensión corporativista, que pretende pactar con la jerarquía eclesiástica, el hecho de que puedan tener un control vertical, legal, constitucional, las jerarquías sobre los individuos, ministros de culto, en materia de opinión sobre política nacional.⁵⁰⁶

No se puede afirmar si en realidad hubo por parte de los promotores de estos cambios en la política religiosa una intención corporativista en las restricciones a los derechos políticos de los ministros de culto pero, en el siguiente apartado se verá hasta qué punto la sospecha de los perredistas ha ocurrido en la realidad. Lo cierto es que tanto la restricción del voto pasivo, como la exigencia de una regla de temporalidad para que los ministros puedan ejercer cargos públicos son medidas consecuentes con el régimen de separación. Pero por la forma en que se diseñaron, es de suponer que estos controles son desmedidos.

El inciso e del artículo 130 de la Constitución dice que los ministros de culto: *no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.* La primera oración —cuyo contenido no era parte de la redacción original del artículo 130— se refiere a una restricción de los derechos políticos asociada al voto pasivo, que en conjunto tienden a limitar su participación político-electoral al mínimo. Sobre esta primera oración no hubo oposición en el Congreso pues, al igual que el voto pasivo, los controles políticos que habrán de desprenderse de esta oración se justificaron como parte de las características político-jurídicas del régimen de separación.

En suma los controles políticos constitucionales sobre la participación político-electoral de los ministros de culto fueron tres: 1) no se pueden presentar como candidatos a puestos de elección popular; 2) no pueden formar parte de partidos políticos ni de asociaciones políticas; y 3) no pueden promover ni desincentivar el voto a favor de ningún

⁵⁰⁶ Diputado Eloy Vázquez del PRD, discusión en lo particular del artículo 130 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*.

candidato, partido o coalición de estos. Este último control se reitera en el artículo 353 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe):

1. Constituyen infracciones al presente Código de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión:

a) La inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo por cualquiera de ellos, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación;

b) Realizar o promover aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular [...]

Como se ve el Cofipe agregó otro control político, la prohibición a realizar aportaciones económicas a los candidatos y partidos. Además de que el Cofipe también lo indica, estos controles son extensivos a las AARR de acuerdo con las infracciones señaladas en el artículo 29 de la LARCP.

Como se expuso en el tema 4, la restricción del derecho al voto pasivo de los ministros de culto cumple con la diferenciación material de los poderes civil y religioso, mientras que la prohibición a las AARR y los ministros de culto de realizar proselitismo político es parte de la diferenciación ontológica. Este último control es consecuente con el principio de laicidad en sus dimensiones vertical y horizontal (véase apartado 4.2.2). En la primera, porque la medida responde a evitar desvirtuar la legitimidad política en el Estado laico. En la segunda, que propone la participación de distintas convicciones en el espacio público, es aceptable si se respetan la libertad de expresión de los ministros de culto y las posiciones de las AARR sobre los procesos electorales. La prohibición radica en que, como dice Jorge Adame, los ministros de culto y las AARR se abstengan de realizar la «movilización del voto» (indicar a la feligresía por cuál candidato o partido deben o no votar). Pero no puede prohibirse que las AARR y sus ministros inviten a sus fieles a reflexionar su voto a partir de sus convicciones religiosas o teniendo en cuenta los dogmas que sostiene su religión.

Por lo tanto, no puede considerarse que declaraciones generales, [...] del tipo de votar por los partidos o los candidatos (sin especificar cuáles) que protejan la vida del no nacido, o no votar por los partidos que atenten contra la libertad religiosa, [...] constituyan una violación constitucional, ya que no constituyen proselitismo a favor o en contra de un partido o candidato determinado.⁵⁰⁷

⁵⁰⁷ Jorge Adame, “Las restricciones a los derechos políticos de los ministros de culto de hacer proselitismo y oponerse a las leyes y las instituciones”, en VVAA, *El Estado mexicano frente a las asociaciones religiosas: antología de balances y perspectivas*, México, Segob, 2012, pp. 81-82.

En diversos procesos electorales la Iglesia católica ha propuesto, a sus fieles y a la sociedad en general reflexionar sobre el voto, por medio de documentos (mensajes pastorales). Especialistas en la materia religiosa del país han señalado que en algunos de estos documentos se da con poca sutilidad la inducción del voto hacia determinados candidatos o partidos. Así lo documenta Nora Pérez-Rayón que, en el proceso electoral del 2000, describe lo que pareció ser la correspondencia pública de mutuo beneplácito entre el entonces candidato y después Presidente de la República Vicente Fox y la CEM⁵⁰⁸. En otro caso se llegó incluso a la denuncia. La Segob recibió en 2006 la denuncia que contra el obispo de Cuernavaca interpuso el Partido del Trabajo (PT) por considerar que en su mensaje pastoral *Por un voto responsable*, el obispo llamó a no votar por su candidato a la Presidencia Andrés Manuel López Obrador. La respuesta de la Segob fue la siguiente:

La Comisión Sancionadora consideró que al tratarse de una serie de reflexiones de tipo religioso, sustentadas en diversos principios de la doctrina de la Iglesia católica, pero que no están dirigidas a ningún partido político en particular, por lo que no se acreditó que se hubiera realizado proselitismo político. No resultó procedente aplicar alguna de las sanciones previstas por la ley en la materia.⁵⁰⁹

En los procesos electorales se ha denunciado que los ministros de culto de diversas AARR han violado la prohibición de realizar proselitismo en favor o en contra de candidatos y partidos. Algunos de los casos que por este motivo analizó el TEPJF (en diversas Salas) durante el periodo de estudio fueron la elección de los ayuntamientos de los municipios de: Yurécuaro, Michoacán (SUP-JRC-604/2007); Chiautempan, Tlaxcala (SUP-JRC-5/2008); Zimapán, Hidalgo (ST-JRC-15/2008); y de Acapulco, Guerrero (SUP-JRC-165/2008); Tlantepec, Estado de México (ST-JRC-57/2011) y Los Cabos, Baja California Sur (SG-JRC-7/2011)⁵¹⁰. Cabe resaltar que algunos de estos casos resultaron en la nulidad de los procesos electorales.

⁵⁰⁸ La autora se refiere a los documentos *La democracia no se puede dar sin ti del Episcopado Mexicano* y al texto de Vicente Fox *Proyecto para la Nación: sobre libertad religiosa y relaciones Iglesia-Estado*, mejor conocido como el «decálogo» (véase Nora Pérez-Rayón, “El fenómeno religioso y su importancia para el análisis de la realidad sociopolítica cotidiana”, *El Cotidiano*, núm. 156, julio-agosto, 2009, pp. 351-352). Esta relación se estropeó muy rápidamente y para las elecciones intermedias de 2003 la CEM emitió el mensaje pastoral *¡Votemos con responsabilidad!*, en el que veladamente se critica la acción de gobierno de Fox.

⁵⁰⁹ Boletín de prensa de la Secretaría de Gobernación citado en “Exonera Abascal al obispo de Cuernavaca, denunciado por el PT” [en línea], *Proceso*, 12 de septiembre de 2006, (disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=221195>).

⁵¹⁰ Agradezco a Roselia Bustillo por facilitarme estos expedientes relativos a violaciones de carácter electoral en materia electoral. Su ayuda sirvió como punto de partida para la búsqueda y análisis de casos específicos.

Como se recordará, el TEPJF resolvió que debía ser la Segob quien sancionara a los ministros de culto y las AARR que infringieran esta prohibición sobre el proselitismo⁵¹¹. De los pocos procedimientos de sanción que constan en el archivo de la DGAR y que no se están reservados, hay cinco casos de sanción a ministros de culto por proselitismo político.

Cuatro de estos casos se refieren al mismo hecho, eventos realizados por el Partido Unidos por México a los que asistieron y en los que tomaron la palabra para manifestar su apoyo cuatro ministros de culto pertenecientes a las AARR, Iglesia Nacional Presbiteriana, Ejército de Salvación, Hosanna Comunidad Cristiana y Ministerios Buena Tierra; contra los que se iniciaron los expedientes, DN/SN/DI-08/2005, DN/SN/DI-09/2005, DN/SN/DI-10/2005 y DN/SN/DI-11/2005, respectivamente, por asociación y proselitismo políticos. De los cuatro solo el ministro perteneciente a Hosanna Comunidad Cristiana aceptó haber infringido el marco normativo (aunque alegó que lo hizo por desconocimiento), los otros tres lo negaron. Los cuatro se hicieron acreedores a la misma sanción “consistente en un apercibimiento para que se abstengan de realizar proselitismo o propaganda a favor o en contra de algún candidato, partido o asociación política, y cumplan cabalmente con las leyes del país”⁵¹². A esta determinación llegó la Comisión Sancionadora valorando diversos atenuantes: que los eventos se realizaron en locales cerrados, que los ministros no alteraron la tranquilidad social ni afectaron los derechos de terceros y que eran primoinfractores.

Pero son los casos relacionados con ministros de culto católicos los que han generado mayor expectativa en la opinión pública pues, son en los que se esperan más signos de imparcialidad y no discrecionalidad. Ya se ha visto como resolvió la Segob en el caso entre el PT y el Obispo de Cuernavaca. Ahora se exponen dos casos más.

Uno de ellos viene de la lista de casos del TEPJF arriba mencionados. El caso Zimapán se presentó debido al proselitismo electoral realizado por ministros de culto católicos en favor del candidato del PRD a la presidencia municipal. El asunto se centró en una misa, celebrada el mismo día de la elección, en donde los ministros de culto utilizaron en su sermón expresiones similares a las empleadas en la campaña electoral del PRD⁵¹³.

⁵¹¹ Cfr., cita 424.

⁵¹² Secretaría de Gobernación, Boletín N° 46 “La Segob apercibe a cuatro ministros de culto por realizar proselitismo político”, del 12 de febrero de 2006

⁵¹³ Para conocer más sobre este caso véase Lucila E. Domínguez, *op. cit.* y Mario E. Pfeiffer, *De la libertad religiosa a la nulidad de un elección municipal. El caso Zimapán*, México, TEPJF, 2011.

Uno de los magistrados formuló un voto particular en el que consideró que las pruebas presentadas no eran suficientes para acreditar el proselitismo de los ministros de culto. El resto de los magistrados concluyeron que la irregularidad fue acreditada y la interpretaron como violatoria al principio constitucional de separación entre Estado e iglesias. Así se resolvió la nulidad del proceso electoral y se giraron instrucciones para que la Segob conociera del caso e iniciaría el procedimiento correspondiente a los ministros de culto.

[...] la Segob integró el expediente DN/SN/DI.01/2009 [...], el cual fue resuelto el 17 de mayo de 2010 por la Comisión Sancionadora [...], que consideró no había responsabilidad administrativa para los sacerdotes que supuestamente habían inducido el voto a favor del PRD. En la resolución al procedimiento administrativo se destacó que según el juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-15/2008, los sacerdotes no participaron en modo alguno, y no tuvieron oportunidad para desvirtuar los hechos que se les imputaban, sino que se analizaron medularmente las probanzas aportadas por la coalición actora en virtud de que el citado juicio no tenía por objeto demostrar la existencia de infracciones previstas en la LARCP, ni la imposición de sanción administrativa alguna a los ministros de culto, sino únicamente verificar la vigencia de los principios constitucionales en las elecciones.⁵¹⁴

Como se puede ver en el caso Zimapán, el Poder Judicial y el Ejecutivo llegaron a resoluciones contrarias. Para el primero los actos ilegales de los ministros de culto ameritaron una de las sanciones más graves previstas para un proceso electoral, mientras que el segundo no encontró responsabilidad en los ministros de culto. Independientemente de cuál de los dos Poderes haya tenido la razón —como se puede advertir, la Segob coincidió con uno de los magistrados—, lo que se debe subrayar es que existieron dos interpretaciones en torno al principio de separación, aunque dicho sea de paso el TEPJF es la máxima autoridad constitucional en materia electoral. Estas contradicciones son resultado del confuso sistema de sanciones que se implementó en materia religiosa (véase apartado 6.3). En el siguiente apartado se expondrán otras implicaciones que tienen las causas de nulidad de una elección por motivos relacionados a la materia religiosa.

En otro caso existe menor margen de interpretación respecto a la violación de la prohibición a las AARR y sus ministros a hacer proselitismo político. Es el caso del ministro de culto Hugo Baldemar, el vocero de la APM, que se ha visto inmiscuido en dos denuncias por haber realizado proselitismo en contra del PRD. En 2007 Baldemar y

⁵¹⁴ Lucila E. Domínguez, *op. cit.*, p. 29. A la misma conclusión llegó la Segob ante el caso de un ministro de culto que ofició una misa en la que solicitó orar por los candidatos del Partido Verde Ecologista de México al ayuntamiento de Tulantepec en el Estado de México, a pesar de que la elección también fue declarada nula (véase Lucila E. Domínguez, *op. cit.*, p. 51).

Norberto Rivera, arzobispo de la APM, fueron denunciados ante la Segob por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina por los dichos de ambos en contra del procedimiento legislativo que despenalizó el aborto en la Ciudad de México.

Una de las declaraciones de Baldemar que recoge el procedimiento de sanción DN/SN/DI-01/2007 fue: “sorprende la obcecación del PRD de llevar esta propuesta [sobre el aborto] a la tribuna para que sea aprobada, han puesto fecha 24 de abril, seguramente es el regalo que tiene para los niños en su día, un 30 de abril con una reforma lista para matar a niños, son los nuevo Herodes en aras de un supuesto apoyo a los pobres”⁵¹⁵. Además urgió al PRI a fijar su postura sobre el aborto a fin de que los electores pudieran saber qué diputados estaban a favor de éste. La Comisión Sancionadora de la Segob resolvió que las pruebas aportadas para este caso no demostraban que Baldemar o Rivera hubieran hecho proselitismo a favor o en contra de ningún partido, por lo que no los sancionó.

En 2010 Hugo Baldemar y la APM fueron denunciados por el PRD por haber realizado proselitismo político en su contra⁵¹⁶. En esta ocasión el vocero de la APM se pronunció en contra de los procesos legislativos que en el Distrito Federal permitieron el matrimonio entre personas del mismo sexo y les reconocieron el derecho a adoptar. El ministro además llamó al PRD «partido fascista» y exhortó a los ciudadanos a no votarlo. Lo anterior lo hizo desde las plataformas de comunicación de la APM que, en ningún momento se deslindó de los dichos de su vocero. Después de un largo proceso de amparos, impugnaciones y juicios para determinar la facultad para sancionar a Baldemar y a la APM, la Comisión Sancionadora de la Segob finalmente impuso a ambos la sanción consistente en un apercibimiento (expedientes DN/SN/DI-04/2010 y DN/SN/DI-03/2011 respectivamente)⁵¹⁷.

Las situaciones en que estuvo involucrado Baldemar pusieron de manifiesto, además de la prohibición al proselitismo, la prohibición de la segunda oración del inciso e del artículo 130 constitucional, referente a no oponerse a las leyes e instituciones del país. Antes de la reforma no se utilizaba el término «oponerse». La Constitución prohibía a los ministros de culto «hacer crítica» de las leyes y autoridades del país, así como comentar

⁵¹⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, recurso de revisión expediente: 2701/2007, derivado de la solicitud con folio: 00040000110907, del 18 de octubre del 2007, p.4 (fuente: INFOMEX).

⁵¹⁶ La denuncia también incluyó al arzobispo de Guadalajara Juan Sandoval Íñiguez y a su Arquidiócesis.

⁵¹⁷ Véase Lucila E. Domínguez, *op. cit.*, pp. 30-44.

asuntos de la política nacional en reuniones públicas o publicaciones religiosas. Así se ponderó este cambio en la iniciativa y el dictamen de la reforma:

El impedimento a participar en la política electoral no debe confundirse con tener y sostener ideas sociales sobre la realidad nacional y sus problemas. Por eso, la reforma elimina la prohibición a "hacer crítica" y sí exige el no oponerse a la Constitución y sus leyes, no sólo como parte de la memoria histórica de los mexicanos, sino en razón del principio de separación y de los fines de las iglesias.⁵¹⁸

Sin embargo, diputados del PAN y del PRD se opusieron a la medida por considerar que atentaba en contra del derecho a la libertad de expresión de los ministros de culto. El panista Juan de Dios Castro Lozano dijo:

[...] ¿y se le va a prohibir a un ministro de culto [...] atacar instituciones injustas? ¿No es una manifestación del Estado, por dar un ejemplo, la institución del Ministerio Público? ¿No tortura? ¿No viola derechos humanos?, ¿No hemos creado una Comisión Nacional de Derechos Humanos para hablar y denunciar precisamente de este tipo de situaciones? Y a los ministros de culto se les veda, se les prohíbe oponerse a las instituciones.

Señores: la iniciativa coarta la libertad de expresión, no podemos impedirlo por el hecho de ser ministro de culto [...]

La iniciativa deja, señores, a los ministros de los cultos reducidos al recinto de los templos.⁵¹⁹

Jorge Adame considera que esta prohibición no está dirigida a coartar la libertad de expresión de los ministros de culto. Según el autor la medida está dirigida a que los ministros de culto obedezcan las leyes e instituciones del país pero, tienen “todo el derecho de presentar quejas, recursos administrativos o solicitar el amparo en contra de actos de las autoridades”, es decir, que los ministros de culto pueden inconformarse por las acciones de gobierno mediante recursos legales y reconocidos a todos los ciudadanos, en última instancia “también pueden oponerse mediante el ejercicio del voto activo”. Por lo tanto, la “única oposición que puede prohibir una constitución democrática, que en sí misma contiene los mecanismos para hacer la oposición política, es la oposición por medios no democráticos, es decir por las vía del hecho”⁵²⁰ y no del derecho.

Como bien dice Adame la anterior sería la única interpretación posible de la *oposición a las leyes e instituciones* en un sistema democrático que vela por los derechos humanos.

⁵¹⁸ Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del PRI. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 17), *op. cit.*

⁵¹⁹ Discusión en lo particular del artículo 130 constitucional, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*

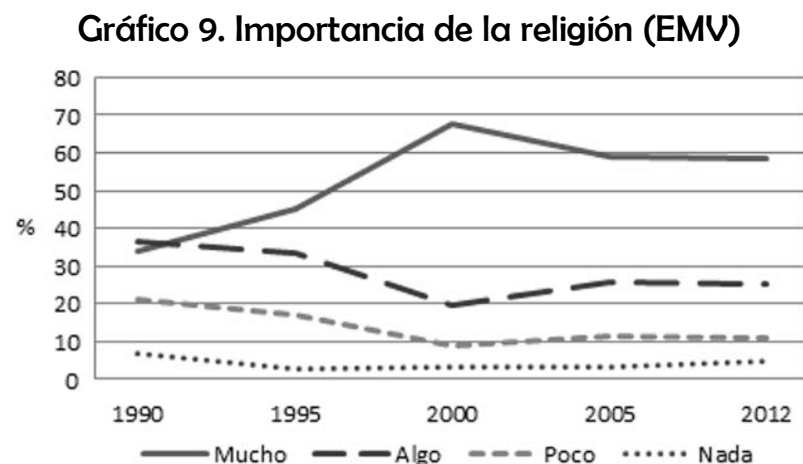
⁵²⁰ Jorge Adame, *Las restricciones a los derechos... op. cit.*, p. 85.

Sin embargo, en el Congreso la discusión giró en torno a saber si esa medida restringía los derechos de los ministros de culto o no. Esto quiere decir que se tomó como la prohibición a los ministros de culto a manifestar su desacuerdo con las leyes e instituciones. Desafortunadamente esta última también es una interpretación posible que pone en riesgo los derechos humanos de los ministros de culto.

8.2 Participación política y convicciones religiosas

Existen dos situaciones en las que se manifiesta la participación política fundada en convicciones religiosas. La primera implica suponer el desarrollo de la participación sociopolítica desde una perspectiva religiosa. La segunda de ellas es la constatación de organizaciones políticas de inspiración religiosa. En ambos casos se trata de la acción de ciudadanos creyentes pero son las consecuencias jurídicas de estas acciones las que imponen la diferencia. Vivir y actuar en el mundo con base en convicciones religiosas no puede ser objeto de ninguna regulación pero, la participación político-electoral en torno a un proyecto político específico fundado en cualesquiera convicciones sí se sujeta a las reglas que existan en la materia.

En primer lugar habrá que mostrar que el concepto de ciudadano creyente es aplicable a la realidad mexicana, es decir, que es posible descubrir un sector de la población mexicana que ejerce sus derechos políticos desde una perspectiva religiosa. Un primer dato que acerca a esto es la importancia que dan los mexicanos a la religión. Esta es una de las variables que mide la Encuesta Mundial de Valores (EMV). En cinco de sus ejercicios, entre 1990 y 2012 (el Gráfico 9 muestra el desarrollo de la variable), los datos revelan que en promedio 8 de cada 10 mexicanos le asignan, mucho o algo de importancia a la religión en sus vidas.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EMV

Con la medición de otras variables México se ubica en el mapa global de la EMV como una sociedad de valores tradicionales, en donde se priorizan aspectos como la religión, los vínculos familiares y respecto por la autoridad. Esto contrasta con los valores secular-racionales de las sociedades más desarrolladas, especialmente en Europa⁵²¹.

A propósito de la relación entre religión y autoridad, otro dato revelador es la confianza de los mexicanos en la Iglesia. Los datos de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP) en sus cinco ejercicios de 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012, posicionan a la Iglesia como una de las instituciones de mayor confianza entre la sociedad mexicana, solo por debajo del Ejército, de la profesión médica y de la familia. La ENCUP no especifica a que iglesia se refiere, aun así en promedio (de los cinco ejercicios) el 80.5% de los encuestados dijo confiar en esta institución⁵²².

Si bien en la sociedad mexicana las convicciones e instituciones religiosas son importantes, de ello no se desprende que el 80% de los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos desde una perspectiva religiosa. A continuación se señalará la relación entre el comportamiento religioso y el político; y cómo influye ésta en el Estado laico mexicano.

Existen muchas variables para medir el comportamiento religioso. Generalmente cuando se propone medir este comportamiento en los instrumentos demoscópicos, se hace hincapié en variables tales como la frecuencia con la que los sujetos asisten a los templos de culto, o la consistencia entre aspectos doctrinales y su forma de vida o de pensar. Estas variables son útiles para observar la manera en que las personas viven su religiosidad pero, no muestran directamente la expresión política de unas convicciones religiosas. Para mostrar que los ciudadanos creyentes constituyen un porcentaje de la población mexicana se partirá de una variable: la pertenencia del sujeto a una agrupación religiosa.

Pertenecer a una agrupación religiosa no sólo significa ser fiel de una confesión, sino involucrarse en iniciativas (ya sea que vengan de las organizaciones religiosas o que los

⁵²¹ Véase la ventana *Findings and Insights* en World Value Survey (en línea: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp>).

⁵²² Como en la medición de la confianza institucional en las ENCUP no se utilizó el mismo criterio para medir la confianza, el dato que se aporta partió de la utilización de un criterio para comparar las distintas mediciones. En las ENCUP de 2000 y 2008 donde se midió la confianza a partir de las opciones: nada, casi nada, poca, algo y mucha; se tomaron las tres primeras como desconfianza y las dos últimas como confianza. En las ENCUP de 2003, 2005 y 2012 se midió la confianza a partir de una escala del 0 al 10, tomándose como desconfianza de 0 a 5 y confianza de 6 a 10. Aquí como en el resto de datos de la ENCUP que se irán presentando, se excluyeron las respuestas *no sabe* y *no contesta*.

fieles las promuevan) que comprometen al sujeto con una participación activa distinta (quizá se puede decir adicional) a asistir al templo de culto. Esta pertenencia también es un claro ejemplo de que el individuo desea llevar sus convicciones al ámbito colectivo, de socializarlas de diversas maneras. Lo mismo se puede decir de las convicciones seculares que motivan al individuo a formar parte de agrupaciones específicas de cualquier tipo.

Hay agrupaciones religiosas de diversos tipos pero se pueden señalar tres formas genéricas. Están las que tienen el objetivo de constituirse solo como comunidades de oración o de estudios bíblicos, un ejemplo mordaz lo pone Rodolfo Soriano: “La organización católica de mayor membresía es la Adoración Nocturna Mexicana, tan numerosa como incapaz de asumir proyectos que vayan más allá de la celebración de sus vigiliyas semanales o mensuales”⁵²³. Otro tipo son las que promueven valores por medio de participación activa en la sociedad, otro ejemplo de la Iglesia católica de este tipo de agrupaciones es la Acción Católica Mexicana de la que se desprenden diversas agrupaciones de carácter sectorial. Por último están las agrupaciones con un claro perfil político, en este caso se ubican Casa Sobre la Roca A.C. (CSR), Encuentro Social A.P.N. (ES) y la Unión Nacional Sinarquista A.P.N. (UNS), las tres de inspiración cristiana⁵²⁴.

Esta última forma de pertenecer a una agrupación religiosa serviría para demostrar que hay ciudadanos que ejercen sus derechos políticos desde una perspectiva religiosa pero, lo que interesa mostrar primero es qué porcentaje de la población lo hace de manera general. Para ello se establecerá la relación estadística entre pertenecer o haber pertenecido a una agrupación religiosa y hacer lo mismo en organizaciones de carácter político.

Una de las variables que mide la ENCUP es la pertenencia de los sujetos a agrupaciones. Primero habrá que decir que el comportamiento asociativo en México es relativamente bajo. Este comportamiento es fundamental para la creación y desarrollo del

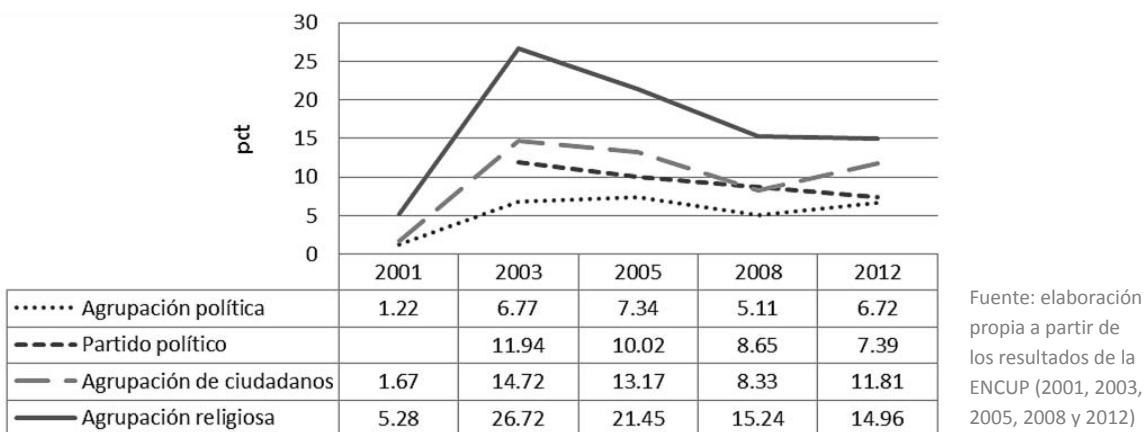
⁵²³ Rodolfo Soriano, “Sociedad y Estado laico en México, Las trampas de las convicciones”, en Elio Masferrer (comp.), *Estado laico y la contrarreforma al 24 constitucional*, México, Libros de la Araucaria, 2013, p. 46.

⁵²⁴ Las siglas se refieren Asociación Civil y Agrupación Política Nacional. El perfil político de estas tres agrupaciones está abundantemente documentado. En el caso de CSR fueron señalados sus nexos con el Gobierno del Presidente panista Felipe Calderón (el último presidente del periodo de estudio de este trabajo), sus principales dirigentes, el matrimonio de Alejandro y Rosi Orozco ocuparon cargos públicos durante la administración de Calderón, e incluso Rodolfo Montes los ubica como sus principales ideólogos (véase Rodolfo Montes, *La cruzada de Calderón*, México, Grijalbo, 2011). ES se constituyó como APN en 2001 y en 2014 obtuvo su registro como partido político. La UNS es la agrupación más antigua de estas tres; surgida en la década de los treinta del siglo XX se le ligó a varios partidos políticos pero su vinculación más importante fue con el extinto Partido Demócrata Mexicano, en 2008 trató de constituirse como partido político pero el registro le fue negado, caso que se analizará después.

capital social, que se basa según la conceptualización de Robert D. Putnam en la construcción de redes sociales, la existencia de normas reciprocidad y la confianza. En comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México tiene uno de los índices más bajos de capital social⁵²⁵.

Es interesante apreciar que, a partir de los resultados de la ENCUP, en un Estado laico donde sus ciudadanos se asocian poco, el comportamiento asociativo de carácter religioso es uno de los más recurrentes. Baste decir que solo en 2008 y 2012 cuando se midió la pertenencia a agrupaciones de padres de familia ésta superó a las agrupaciones religiosas. Por otra parte, entre las agrupaciones de carácter político que se miden en la ENCUP están las agrupaciones políticas, las organizaciones de ciudadanos y los partidos políticos (sólo la última se comenzó a medir desde 2003, las otras dos siempre han sido parte de las mediciones de la ENCUP). El Gráfico 10 muestra la proporción de pertenencia a las agrupaciones de carácter religioso y político en los cinco ejercicios de la ENCUP.

Gráfico 10. Porcentaje de pertenencia a agrupaciones religiosas y políticas (ENCUP)

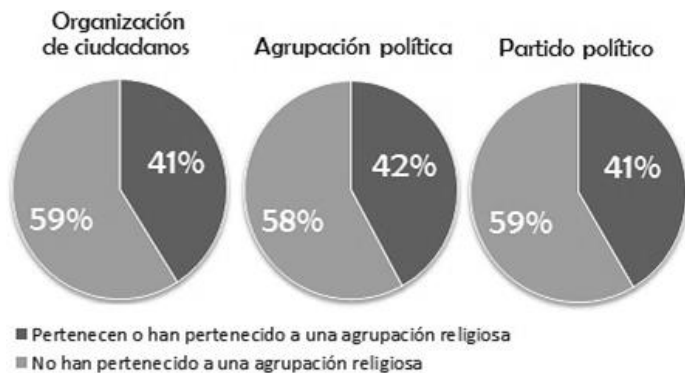


La relación entre estos dos comportamientos se establece cuando se verifica que en promedio dos de cada cinco personas que forman o han formado parte de organizaciones de carácter político también forman o han formado parte de agrupaciones religiosas (Gráfico 11). Si bien se pueden invocar diversos factores para pensar que la compenetración entre el comportamiento asociativo de carácter religioso y el de carácter político no es concluyente para afirmar que los ciudadanos participan políticamente con una perspectiva religiosa, los

⁵²⁵ Fundación BBVA, *El capital social en España y los países de la OCDE* [en línea], s/l, Fundación BBVA, 2007, p. 9 (disponible en línea: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/3_cuaderno_divulgacion_web.pdf).

datos que aquí se muestran se basan en una posibilidad que, como se explicó arriba parte del supuesto válido de que los sujetos se asocian motivados por sus convicciones.

Gráfico 11. Relación de miembros de agrupaciones políticas y religiosas (ENCUP)



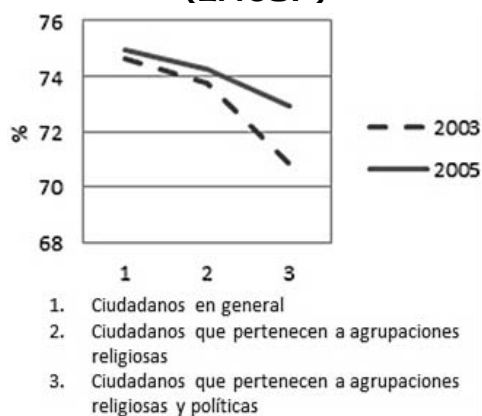
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la ENCUP (2001, 2003, 2005, 2008 y 2012)

Si aceptamos esta posibilidad entonces puede estimarse el porcentaje de ciudadanos creyentes en México. De los resultados de la ENCUP (en promedio), 7% de la población serían ciudadanos creyentes. Nótese que es una cifra considerable si se toma en cuenta el bajo comportamiento asociativo en el país y que la participación de los ciudadanos creyentes está estrechamente vinculada a organizaciones políticas (Gráfico 11). La separación institucional entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, no se refleja en el comportamiento asociativo de los ciudadanos creyentes en México pero, esto no quiere decir que no tengan en cuenta que desarrollan su participación sociopolítica en un régimen de separación.

En la ENCUP de 2003 y de 2005 se preguntó si los ministros de culto debían participar en política. Como se acaba de ver en el apartado anterior la participación político-electoral de los ministros de culto está limitada, que no completamente proscrita. Aun así la pregunta es un indicador de lo que de manera laxa, sin pormenorizar en las medidas jurídicas que establecen los controles políticos a los ministros de culto, se puede entender como régimen de separación. Aproximadamente siete de cada diez mexicanos no aprueban que los ministros de culto participen en política (Gráfico 12), esto a pesar de que pertenecer o haber pertenecido a una agrupación religiosa y hacerlo también en una organización política (la conjunción de

Si aceptamos esta posibilidad entonces puede estimarse el porcentaje de ciudadanos creyentes en México. De los resultados de la ENCUP (en promedio), 7% de la población serían ciudadanos creyentes. Nótese que es una cifra considerable si se toma en cuenta el bajo comportamiento asociativo en el país y que la participación de los

Gráfico 12. Ciudadanos que se oponen a la participación política de los ministros de culto (ENCUP)



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la ENCUP (sólo 2003 y 2005)

ambas nos muestra a los ciudadanos creyente) tienden a disminuir esta aproximación pero sin modificarla en lo sustancial.

Si bien los mexicanos otorgan en un alto grado importancia a la religión y confianza en las instituciones religiosas, en el plano político se han secularización y esto también se puede decir de los ciudadanos creyentes. Estas circunstancias propician tratar (que se hará brevemente) los señalamientos sobre las intenciones políticas de corporativizar al clero.

La actitud corporativista del Gobierno se basa en buscar grupos que respalden sus decisiones (en la gestión administrativa o la resolución de conflictos) a cambio de un trato diferenciado y de privilegio en las necesidades de estos grupos, lo que crea un sistema de relaciones que beneficia a ambas partes pero tiende a ser excluyente para el resto de la sociedad. Este sistema de relaciones se establece a partir del reconocimiento y acuerdos entre interlocutores válidos ubicados en los sectores directivos del Gobierno y de los grupos (lo que elimina la intermediación institucional legalmente establecida entre el ciudadano y las autoridades). Es importante resaltar que uno de los rasgos más característicos del corporativismo, en México por lo menos, ha sido su vinculación con el voto⁵²⁶.

Como ya se ha dicho, los señalamientos de que la reforma de 1992 fue el resultado de los acuerdos entre el una parte de la jerarquía católica y el gobierno, se hicieron antes, durante y después, tanto del cambio constitucional, como de la legislación de la LARCP; aún hoy ésta sigue siendo la explicación mayormente difundida y aprobada *vox populi*.

Según García Ugarte, el gobierno de Carlos Salinas quiso controlar la participación política del clero que, había proliferado durante el sexenio anterior. Para ello buscó como interlocutores al presidente de la CEM, Adolfo Suarez, y al entonces delegado apostólico Girolamo Prigione, a cambio de la reforma al artículo 130. Prigione ya había probado su capacidad para controlar al episcopado en 1986, cuando Mons. Alberto Almeida anunció el cierre de los templos en Chihuahua como protesta ante el supuesto fraude electoral en la Entidad, la acción de Prigione a solicitud del Gobierno evitó esta situación⁵²⁷. Pero su influencia en el episcopado iría menguando pues, muchos de los obispos estaban en contra de su protagonismo y de sus nexos con el Gobierno. Este grupo de obispos se comenzó a

⁵²⁶ Para una revisión conceptual más acabada y problematizada a partir de la perspectiva mexicana véase Jorge Mario Aduelo Cruz, *Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano* (disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/5.pdf>)

⁵²⁷ Véase Marta E. García Ugarte, *La nueva relación Iglesia-Estado en México*, México, Nueva Imagen, 1993.

identificar como los «mexicanistas», dirigidos por el cardenal Ernesto Corripio Ahumada. Para 1994 el ya nuncio Prigione no pudo controlar la participación del obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz, en el conflicto indígena de Chiapas que, encontró respaldo en los mexicanistas. También en este año se eligió a otro miembro de los mexicanistas, Mons. Sergio Obeso Rivera, como presidente de la CEM⁵²⁸.

En cuanto al voto, la relación entre la religiosidad y el comportamiento electoral, ha estado bien documentada. Aunque se han podido establecer correlaciones entre los resultados electorales y el comportamiento religioso ligado a prácticas como la frecuencia en la asistencia al templo de culto, o bien entre la confesión religiosa y las preferencias partidistas, en términos generales, la relevancia estadística de éstas no permite afirmar que la población decida su voto a partir de su confesión⁵²⁹. Esto mismo hace suponer que el ministro de culto tiene una capacidad muy limitada para articular el voto en torno a un partido o candidato determinado⁵³⁰. A decir más, al final del periodo de estudio la Iglesia católica reconocía que pese a sus exhortaciones a la feligresía para reflexionar el voto en torno a principios religiosos, no había por parte de los fieles una respuesta significativa⁵³¹.

Así pues, pensar en una estrategia corporativista diseñada por las autoridades civiles y religiosas en conjunto y operada por los ministros de culto, dista de los alcances reales de la capacidad político-electoral, por lo menos, de la Iglesia católica. Sin embargo, aunque el comportamiento asociativo con fines políticos de los ciudadanos creyentes ha estado históricamente ligado en México a los católicos (más puntualmente a los católicos

⁵²⁸ Véase Rodrigo Vera, “Sustituya a Prigione, clamaba Corripio a Juan Pablo II” [en línea], México, *Proceso*, 13 de diciembre de 2013 (disponible en línea: <http://www.proceso.com.mx/?p=360312>).

⁵²⁹ Alejandro Díaz Domínguez puso en relación los resultados electorales y un índice de religiosidad (compuesto por las variables: asistencia al templo, importancia de Dios, la percepción del sujeto como una persona religiosa o no y la confianza en la Iglesia) y concluyó que “las distribuciones analizadas en los últimos 20 años sugieren que existe cierta asociación entre religiosidad y preferencia política a lo largo del tiempo, relación que en la actualidad no favorece claramente a un solo grupo político” (Alejandro Díaz Domínguez, “Religión y política en México” [en línea], México, *Este País*, 1º de abril de 2012, s/p, disponible en <http://archivo.estepais.com/site/2012/religion-y-politica-en-mexico/#sthash.2bfXbsMm.dpuf>).

⁵³⁰ Revisando diversos instrumentos demoscópicos sobre comportamiento electoral y religioso, Díaz Domínguez afirma que, aunque se puede identificar el establecimiento de relaciones de carácter político entre ministros de culto y los ciudadanos, no “hay evidencia estadística del efecto de la prédica política en la intención de voto” (Alejandro Díaz Domínguez, “¿Influyen los ministros de culto sobre la intención del voto?”, México, FLACSO, *Perfiles latinoamericanos*, núm. 028, julio-diciembre 2006, p. 51).

⁵³¹ Carolina Gómez Mena, “La Iglesia católica busca orientar el voto, pero su influencia será mínima” [en línea], periódico *La Jornada*, Jueves 21 de junio de 2012 (disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/21/politica/010n2pol>).

romanos), es insoslayable la influencia económica y política de fieles de otras tradiciones religiosas como la Comunidad Judía, la Iglesia Ortodoxa de Antioquía o del catolicismo maronita. Poco a poco y de manera más pública ha venido siendo la incursión de diversas agrupaciones evangélicas (como ES y CSR) en la política.

La segunda forma en que se manifiesta la participación política fundada en convicciones religiosas es más evidente: las organizaciones político-religiosas. A diferencia de la anterior que no está regulada, ni podría estarlo en un sistema democrático, a esta segunda forma también se imponen controles políticos. Uno de estos controles se impuso a nivel constitucional en el párrafo tercero del artículo 130: *Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa*⁵³².

En México no se prohíbe que las organizaciones políticas se autoidentifiquen nominalmente por medio de una doctrina política. Un partido político podría llamarse Partido Liberal, Partido Comunista o Partido Socialdemócrata Mexicano (de hecho, todos estos nombres ya han sido utilizados en alguna ocasión) pero, según lo anterior, sería ilegal que un partido se identificara como Partido Demócrata-cristiano Mexicano. Sin embargo, esta prohibición sólo es nominal pues, nada impide que un partido político se funde sobre principios religiosos. Ejemplo de ello es el Partido Acción Nacional, el más antiguo del actual sistema de partidos del país.

Fundado en 1939, Acción Nacional surge como la confluencia de “tres corrientes: la católica, la anticardenista y la heredera del movimiento vasconcelista de 1929. La mitad de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional eran católicos destacados, mientras que la otra mitad no tenía ninguna relación con organizaciones religiosas”⁵³³. Su propio nombre es una alusión a penas velada a la Acción Católica (fundada en México en 1929), reconocida por el Concilio Vaticano II como la organización articuladora del apostolado seglar⁵³⁴. Aunque desde hace varias décadas diversas corrientes al interior del PAN hacen que la inspiración

⁵³² El párrafo tercero incluye también una segunda oración: *No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político*. Ésta se trató en el apartado 7.1 como parte de las características de los actos de culto, por ello únicamente se desarrollará aquí la primera oración.

⁵³³ Alejandro Díaz “Capítulo I. Bases sociales del voto” en Gustavo Meixueiro; Alejandro Moreno (coord.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 44.

⁵³⁴ Véase “Decreto sobre el apostolado de los laicos” en *Concilio Vaticano II*, México, Ediciones Dabar, 2008, pp. 358-388.

cristiana no sea ni única ni determinante, el partido es miembro de la Internacional Demócrata de Centro (hasta 1999 Unión Mundial Demócrata Cristiana).

La formación de organizaciones políticas de inspiración religiosa no está prohibida pues, de igual manera que la participación política del ciudadano creyente, cualquier regulación *a priori* implicaría transgredir el derecho a la libertad de conciencia; invadir este ámbito vedado para el Estado es inaceptable en un sistema democrático. No obstante, como cualquier otro participante en el sistema político, las organizaciones político-religiosas se encuentran sujetas a las reglas democráticas y han de cubrir un criterio de legalidad, la permisibilidad legal como se le llamó en el tema 3.

Un caso relacionado con las organizaciones político-religiosas ha resultado relevante en términos generales, no sólo porque de ella se deducen los límites que el régimen de separación puede imponer a la participación de ciudadanos creyentes, sino más importante aún, fue que estableció un criterio que permite constatar el compromiso democrático de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos. Lo anterior se debió a la distinción entre requisitos subsanables e insubsanables.

Una de las corrientes tradicionalistas del catolicismo, el sinarquismo, buscó constituirse como un partido político. En 1999 la UNS obtuvo su registro como APN, entre 2007 y 2008 inició el procedimiento de registro como partido político bajo el nombre de Partido Solidaridad. El TEPJF le negó el registro, no por sus consabidos principios religiosos, sino por encontrar irregularidades en sus asambleas y, principalmente, por hallar contenidos insubsanables en los documentos básicos del propuesto partido.

La magistrada María del Carmen Alanís consideró que los documentos básicos de un partido político “deben comprender elementos normativos y postulados ideológicos esenciales para ser considerados democráticos”. Cuando estos documentos tienen deficiencias formales o procedimentales, éstas podrán ser subsanadas por el solicitante pero, cuando “se trate de aspectos normativos o principios y postulados ideológicos, éstos son esenciales y se consideran insubsanables”⁵³⁵. Esto se encontró en los documentos básicos del Partido Solidaridad que, incluían la reelección indefinida de sus dirigentes, medida que obstruye la participación democrática al interior de la organización.

⁵³⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Confirma Sala Superior negativa de registro como partido político a Unión Nacional Sinarquista*, boletín de prensa de la Sala Superior 109/2008, del 29 de agosto de 2008 (disponible en: <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/109/2008>).

Así pues, independientemente de las convicciones en las que se funden, todos los partidos políticos están obligados a respetar los principios democráticos y a observar las normas jurídicas para su fundación y participación política. En el caso de la materia religiosa el Cofipe desarrolla también controles políticos para los partidos políticos:

Artículo 38

1. *Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*

[...]

n) *Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;*

[...]

q) *Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;*

El inciso n tiene una relación directa con el tercer párrafo del artículo 130 de la Constitución, el cual también se recoge y se amplía en su contenido en el artículo 27 inciso a del Cofipe, sobre los estatutos de los partidos políticos: *La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas.* En conjunto, estos tres preceptos indican que el nombre y el emblema de los partidos no podrá contener alusiones religiosas, ni el partido podrá subordinarse a los ministros de culto. ¿Cuál es el propósito de estas prohibiciones?

El tercer párrafo del artículo 130 reformado, es idéntico al párrafo decimocuarto de su redacción original. Como se vio en el apartado 5.1, una motivación del anticlericalismo del Constituyente fue el golpe de Estado de Victoriano Huerta al gobierno de Francisco I. Madero, apoyado por el Partido Católico Nacional. La redacción original del 130 constitucional examinó esta experiencia para evitar la formación de nuevos partidos confesionales. En 1992 no existió un precedente histórico cercano similar como en 1917, aun así, la prohibición se explica como una de medida acorde al régimen de separación.

Examinadas las prohibiciones constitucionales y del Cofipe en conjunto, su propósito sigue siendo el mismo que en 1917, evitar la formación de partidos políticos confesionales. Esto deja a salvo la iniciativa de los ciudadanos para constituir proyectos políticos en torno a principios religiosos, la intención es que esta iniciativa no provenga y ni se articule por una iglesia, una comunidad religiosa o sus ministros de culto.

Durante la discusión de la reforma al artículo 130, el diputado Francisco Hernández Juárez del PPS propuso que la prohibición a las alusiones religiosas en el nombre de las organizaciones políticas, se extendiera a sus emblemas, principios y estatutos. Esta

propuesta capta jurídicamente la intención de evitar la formación de partidos confesionales pero, aunque fue rechazada, tampoco parece necesario tanto rigor jurídico al respecto. Con la evidencia de las convicciones religiosas que nutrieron y nutren la fundación y desarrollo político del PAN, desde un inicio su fundador, Manuel Gómez Morín, escribía:

[...] al Partido pueden pertenecer todas las personas que honradamente estén de acuerdo con sus principios, independientemente de su convicción religiosa. El Partido no es ni será jamás una organización confesional. Afirma solamente, al respecto, que el Estado no tiene ni puede tener dominio alguno sobre las conciencias, ni puede ni debe imponer ni combatir convicción religiosa alguna [...].

Para nosotros, lo importante ha sido, y será, lograr que se acabe en México esa absurda posición que ha envenenado nuestra vida pública a partir de la independencia: la de creer que toda convicción religiosa, y especialmente la católica, constituye una “cápitis deminutio”. Hacer que cuanto se refiere a la convicción religiosa personal o pública, sea abierta, normal. Que el que cree en Dios pueda decirlo y obrar en consecuencia.⁵³⁶

La participación y especialmente la competencia política en el sistema democrático, propician la secularización del discurso político y de los fundamentos de los partidos políticos (así se veía en el apartado 3.3). Pero esto no ha evitado que los partidos políticos incurran en violaciones como las que se indican en el inciso q del artículo 38 del Cofipe.

El inciso q, la prohibición a los partidos políticos a utilizar símbolos religiosos en su propaganda política, es la contraparte de la prohibición a los ministros de culto a realizar proselitismo político. Como también ha pasado con la prohibición a los ministros, la utilización de símbolos religiosos en la propaganda de los partidos ha sido denunciada en varias ocasiones. En este sentido el TEPJF ha emitido varias sentencias que, han servido para formular distintas tesis que condujeron a sentar la Jurisprudencia 39/2010, en la que

[...] se concluye que el uso de propaganda electoral que contenga símbolos religiosos está prohibido, dado el principio histórico de separación entre Iglesias y el Estado. Por tanto, debido a su especial naturaleza y considerando la influencia que tienen los símbolos religiosos en la sociedad, los actores involucrados en los procesos electorales se deben de abstener de utilizarlos, para que los ciudadanos participen de manera racional y libre en las elecciones.⁵³⁷

Efectivamente, la justificación de la prohibición a utilizar símbolos religiosos en la propaganda política se sustenta en el principio de separación pero, existe en la

⁵³⁶ Carta de Manuel Gómez Morín a Alfonso López Cerrato, reproducida en Javier Garcíadiego, “Religión y política en la fundación de Acción Nacional” [en línea], México, *Letras Libres*, mayo 2012, disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/religion-y-politica-en-la-fundacion-de-accion-nacional>.

⁵³⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 39/2010, “Propaganda religiosa con fines electorales. Está prohibida por la legislación”, Sala Superior, 4ta. Época, (disponible en: <http://www.trife.gob.mx>).

jurisprudencia un prejuicio sobre las convicciones religiosas. Pareciera que en la interpretación del Tribunal, la presencia de símbolos religiosos en los procesos electorales tuviera el efecto de nublar el raciocinio de las personas y coartar su libertad. ¿Es necesario incluir este prejuicio para proteger el régimen de separación?

La Tabla 4 contiene una muestra de procesos electorales (los casos que mayor atención han recibido en la literatura) en los que se resolvió su nulidad por violaciones al principio de separación. La mayoría de estas resoluciones se efectuaron bajo la «causa genérica de nulidad de elección» que se acredita “cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral”⁵³⁸, y tanto el proselitismo político de los ministros de culto (como se vio en el aparatado anterior), como la utilización de propaganda política con símbolos religiosos, han sido consideradas por las diversas salas del TEPJF como una violación sustancial, debido a que comprometen el principio constitucional de separación entre el Estado y las iglesias.

Tabla 4. Nulidad de elecciones por el principio de separación

Año	Expediente	Lugar	Proceso electoral	Causas	Elección ¹ impugnada	Elección ¹ extraordinaria
2002	SUP-JRC-005/2002	Zacatelco, Tlax.	Ayuntamiento	Propaganda política con símbolos religiosos	PAS ²	PAS ²
2003	SUP-JRC-069/2003	Tepozotlán, Mex.	Ayuntamiento	Propaganda política con símbolos religiosos	PAN	PAN
2003	SUP-REC-034/2003	Zamora, Mich.	Diputación federal	Propaganda política con símbolos religiosos	PAN	PRD
2007	SUP-JRC-604/2007	Yurécuaro, Mich.	Ayuntamiento	Propaganda religiosa y proselitismo de ministros de culto	PRI	PRI
2008	ST-JRC-15/2008	Zimapan, Hgo.	Ayuntamiento	Proselitismo de ministros de culto	PRD	PRD
2008	ST-JRC-38/2008	Huazalingo, Hgo.	Ayuntamiento	Propaganda política con símbolos religiosos	PRD	PRD
2011	ST-JRC-57/2011	Tulantepec, Hgo.	Ayuntamiento	Proselitismo de ministros de culto	PVEM ³	PRI-PANAL ⁴

¹ Se presenta el partido que ganó la elección

³ Partido Verde Ecologista de México

² Partido Alianza Social

⁴ Partido Nueva Alianza

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del TEPJ y de los casos estudiados por Alejandro Díaz Domínguez, Jesús Ibarra Cárdenas y Lucila E. Domínguez (véanse sus textos en la bibliografía).

Un hecho que resalta Jesús Ibarra es que en “estos casos no se explica en las sentencias el nexo causal entre el uso de la propaganda religiosa y la manipulación de las preferencias de los electores. Se presupone que la exposición del elector a esta propaganda condiciona

⁵³⁸ Jesús Orozco, *Laicidad y elecciones*, México, IJ, 2013, p. 25.

de forma irremediable su voto”⁵³⁹. Como se puede ver en la Tabla 4, en la mayoría de los casos el mismo partido resultó ganador tanto en la elección impugnada, en la que se alegó la presencia de irregularidades de carácter religioso, como en la elección extraordinaria.

Esto pone en entredicho el nexo causal al que se refiere Ibarra, y supondría que la presencia de símbolos religiosos en las campañas no es determinante en los resultados electorales. Sin dejar de admitir que existe la posibilidad de que algunos ciudadanos hayan emitido su voto a partir de sus convicciones religiosas, lo anterior también se ve reforzado por la falta de evidencia estadística que pruebe que la preferencia electoral por un partido se deriva de las convicciones religiosas de los ciudadanos, como ya se decía arriba.

El objetivo de los controles políticos impuestos a los ministros de culto y los partidos políticos, responde a las condiciones jurídico políticas del régimen de separación y no a la limitación de libertades, como ya se había visto explicaban los promotores de la reforma. Así cuando se desconoce el derecho al voto pasivo a los ministros de culto, la intención es que las autoridades civiles sean distintas a las autoridades religiosas, lo que corresponde a la diferenciación material del régimen de separación. Cuando se prohíbe a los ministros de culto que hagan proselitismo político y los partidos políticos que utilicen símbolos religiosos en su propaganda, lo que se persigue es que no se desvirtúe la legitimidad del Estado, que le viene dada de la soberanía y no de entidades divinas, es decir, mantener la diferenciación ontológica entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas.

Pero si algunos ciudadanos deciden emitir su voto de acuerdo a sus convicciones religiosas, esta conducta no desvirtúa la legitimidad en el Estado laico pues, la expresión de estas convicciones se da por un procedimiento institucionalizado por el propio Estado. La debida obediencia de estos ciudadanos creyentes al marco normativo no entra en conflicto con la expresión de sus convicciones. Como decía Jorge Adame para la oposición de los ministros de culto a las leyes e instituciones del Estado, esta otra expresión también se manifiesta por las vías del derecho y no del hecho.

El establecimiento y aplicación de controles políticos en el régimen de separación se justifica en torno a la dimensión vertical de la laicidad. Son medidas jurídicas explícitas que, sin ser su intención primaria, limitan los derechos políticos dado un objetivo

⁵³⁹ Jesús Ibarra, *Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado: Los Cabos 2011*, México, TEPJF, 2014, p. 50.

específico, mantener la separación institucional entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas. El problema con lo que aquí se viene discutiendo se da cuando la interpretación del principio constitucional de separación implica una afectación de derechos que no se tenía contemplada. Del análisis de los casos de nulidad de elecciones por la interpretación del principio de separación, Ibarra llega a una conclusión (con la que está en desacuerdo):

[...] la prohibición de utilizar símbolos religiosos en las campañas políticas ha convertido al principio de separación Iglesia-Estado en un derecho absoluto que, en caso de ser vulnerado en un proceso electoral —siempre y cuando quede plenamente acreditado—, tiene el efecto directo de invalidar el resultado. Es decir, por la vía jurisprudencial se le ha transformado en una peculiar causa de nulidad de elecciones que deja de lado el análisis del carácter determinante del uso de la propaganda religiosa en el resultado electoral; en consecuencia, vincula irregularidad con nulidad, obviando el estudio y la fundamentación de si los hechos ocurridos afectaron la libertad del voto ciudadano.⁵⁴⁰

Obviar la afectación en la libertad del voto ciudadano, se inscribe el prejuicio sobre las convicciones religiosas. Este prejuicio se convirtió en el eje articulador de la interpretación del principio de separación, al atribuir a los controles políticos unos objetivos que no se deducen directamente de aquello para lo que fueron explícitamente diseñados. Si bien el Poder Judicial está facultado para interpretar las leyes, en este caso ha propiciado una interpretación de la libertad del voto que parece proteger al ciudadano de su propia libertad de conciencia. En 2011, otra tesis sobre la interpretación de la propaganda política a la luz del principio de separación, volvió a emplear el prejuicio sobre las convicciones religiosas:

[...] el citado principio también establece la prohibición a los partidos políticos de utilizar en la propaganda electoral alguna alusión religiosa directa o indirecta, pues busca evitar que puedan coaccionar moralmente a los ciudadanos, garantizando su libre participación en el proceso electoral. En este sentido, la citada prohibición, busca conservar la independencia de criterio y racionalidad en todo proceso electivo evitando que se inmiscuyan cuestiones de carácter religioso en su propaganda electoral, porque podrían vulnerar alguna disposición legal o principios constitucionales.⁵⁴¹

No se trata de magnificar la presencia de las convicciones religiosas en el espacio público, o la participación de ciudadanos creyentes en el desarrollo democrático. En este apartado se ha intentado mostrar que un sector (minoritario) de los ciudadanos ejerce sus derechos políticos desde una perspectiva religiosa. Lo anterior solo se ha expuesto como

⁵⁴⁰ Ibid., p. 52.

⁵⁴¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis XVII/2011, “Iglesias y Estado. La interpretación del principio de separación, en materia de propaganda electoral”, Sala Superior, 4ta. Época, (disponible en: <http://www.trife.gob.mx>).

una posibilidad, aportando buenas razones para la presencia de ciudadanos creyentes. La relación entre el comportamiento asociativo religioso y político y la existencia de organizaciones político-religiosas, revelan la expresión política de convicciones religiosas.

Si la conducta anterior, como se ha visto, no está en principio regulada y se sustenta en las libertades y derechos políticos reconocidos a los ciudadanos, luego, no queda claro por qué su expresión en los procesos electorales se ha interpretado por el Poder Judicial como una conducta indeseable. Huelga repetir que no es posible aplicar los mismos criterios de las relaciones Estado-Iglesias (la dimensión vertical de la laicidad) al conjunto de la población, más puntualmente, al derecho a participar en el debate público del que gozan todos los ciudadanos sin importar sus convicciones fundamentales sean religiosas o no (la dimensión horizontal). Lo que ha hecho el TEPJF al aplicar el marco jurídico es, hacer coincidir dos situaciones distintas, reduciendo las convicciones fundamentales (cuando son religiosas) a un efecto de la separación institucional entre Estado e iglesias.

Además, habría que analizar si la nulidad de elecciones por el principio de separación es una forma adecuada para proteger el Estado laico en México. Para responder se hace necesario un prontuario de datos: 1) las tres principales fuerzas políticas en el periodo de estudio (PAN, PRI y PRD) se han visto involucradas en irregularidades derivadas de los controles políticos sobre el hecho religioso, tanto como responsables como denunciantes; 2) los partidos ganadores en la elección anulada son, la mayoría de las veces, los ganadores en la elección extraordinaria; y 3) cuando los ministros de culto y AARR que han incurrido en responsabilidades de carácter electoral (incluidos los casos de anulación de elecciones), si es que se les sanciona, la pena más severa alcanzada ha sido el apercibimiento.

A pesar de que los controles políticos impuestos a los ministros de culto, a las AARR y a los partidos políticos son congruentes con el régimen de separación, su aplicación no los desincentiva a seguir incurriendo en violaciones al marco jurídico en materia religiosa. Sin embargo, por lo que respecta a las declaratorias de nulidad, la aplicación del marco jurídico penaliza a individuos para los que no están destinados los controles políticos, los ciudadanos creyentes, sin que siquiera se acepte la duda razonable de que sus actos (en este caso la emisión del voto) sean producto del ejercicio de su libertad de conciencia que, implica también que obedezcan las normas morales que consideren adecuadas siempre que su comportamiento se apegue a derecho.

8.3 El Estado laico en México

Como se dijo en el apartado 5.2, la reforma de 1992 atrajo consigo una nueva manera de entender el Estado laico en México. Aunque el diseño de los cambios constitucionales y su discusión en el Congreso partió de la problematización de las relaciones Estado-Iglesia como una cuestión privilegiadamente política, la inclusión de la libertad de religión en el debate haría que la comprensión del Estado laico y de la política religiosa en el país fuera más afín a los compromisos internacionales sobre los derechos humanos signados por el Gobierno mexicano. El replanteamiento en la concepción del Estado laico intentó superar el anticlericalismo jurídico del Constituyente de 1917, que hizo impracticables las relaciones Estado-Iglesia y limitó la libertad de religión en algunos de sus aspectos.

Veinte años después, a principios del 2012, el concepto de Estado laico sería nuevamente retomado en una breve pero abundante discusión (que quizá fue más mediática que legislativa). El Congreso aprobó la primera reforma al artículo 40 para añadir el término «laica» a las características de la República mexicana, así como la segunda reforma al artículo 24 que pretendió extender la protección a la libertad de religión —su objetivo inicial era un adecuación más precisa al derecho internacional, pero como se expondrá, terminó siendo una concepción problemática de las libertades de conciencia y de religión.

Este último cambio en la política religiosa, para intentar fortalecer el carácter laico del Estado, parte del supuesto de que durante los veinte años previos no se logró concretar la laicidad en las instituciones estatales. Para dirigir la atención a este supuesto es necesario revisar primero, cuál fue la noción de Estado laico a la que se llegó en 1992 y cuales las supuestas desviaciones del principio de laicidad en las instituciones durante este periodo.

Aunque la orientación de todo el cambio en la política religiosa fue privilegiadamente política, en la comprensión del Estado laico, el Constituyente Permanente de 1992 hizo alusión a dos nociones principalmente: la separación entre el Estado y las iglesias, fundada en la supremacía del Estado; y la libertad de creencias, expresada en la neutralidad estatal frente a las convicciones religiosas y el reconocimiento de su pluralidad.

La primera de estas nociones habría de ser firmemente defendida por los legisladores del PRI y marcó el debate sobre la reforma al artículo 130 de la Constitución, debido a que fue la iniciativa priista la que se dictaminó para realizar la reforma constitucional. La

oposición al PRI, principalmente el PAN y el PRD, sostuvieron una noción del Estado laico que, sin dejar de abordar los asuntos políticos, insistió en la protección y ampliación del derecho humano a la libertad de religión⁵⁴². Esta otra noción estuvo mucho más presente en el debate de la LARCP, cuyo dictamen fue el resultado de la confluencia de las iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios.

El dictamen de la reforma justificó el anticlericalismo constitucional pero también la necesidad de modificarlo, argumentando que, el “Estado, para consolidarse, necesitó desplazar todo poder que se ostentara alterno a él” pero, una vez “firmemente establecido desde hace muchas décadas, el Estado, para modernizarse, ha de reconocer y armonizar a todos los actores sociales, incluyendo a las iglesias”. Siguiendo el discurso del sexenio, planteó la “existencia del Estado y la libertad [como] las guías para desentrañar la modernización de [la] compleja relación”⁵⁴³ Estado-Iglesia. En la modernización de estas relaciones, el Estado laico ya no podía pasar por alto la existencia de las iglesias, debía regularlas cuidando de no trastocar las convicciones y prácticas religiosas.

En el debate de la reforma en el Senado, el priista Arturo Romo desarrolló la comprensión del Estado laico sostenida en el dictamen de la reforma, al definirlo como “la entidad política, el conjunto de instituciones en las cuales se organiza la sociedad y que sostiene la autonomía de dichas instituciones, e incluso su supremacía —porque se trata de un poder soberano—, con respecto del llamado ‘Magisterio Eclesiástico’ y las injerencias de las instituciones religiosas”. Así pues, esta entidad político-jurídica que es el Estado, debía encontrarse, según Romo, estrictamente separada de las iglesias para “que no haya entre el ámbito del soberano y el ámbito que concierne a las instituciones religiosas ninguna confusión y ninguna interferencia”⁵⁴⁴. El reconocimiento y protección de la libertad solo podía estar respaldada por el Estado, mas con la capacidad para regularla.

⁵⁴² El diputado panista Luis Felipe Bravo Mena sostuvo: “hace varios decenios en México los derechos humanos en materia religiosa están pisoteados y hay que restaurarlos y si esta iniciativa abre camino, si no suficiente, por lo menos caminos para restaurar los derechos humanos fundamentales de las personas, las libertades esenciales de las personas, es un buen camino y hay que dictaminar [...] y hay que debatir esta iniciativa” (Discusión en lo general, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 22), *op. cit.*)

⁵⁴³ Iniciativa de decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el grupo parlamentario del PRI. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 17), *op. cit.*

⁵⁴⁴ Discusión en lo particular artículo 130 constitucional, Senado de la República, *Diario de los debates* (número 31), *op. cit.*

Los legisladores del PAN y del PRD se oponían a esta comprensión del Estado laico que, marcaba la existencia del Estado como condición para el reconocimiento y protección de libertades y derechos. En la visión de la oposición, los conceptos debían cambiar de lugar, señalando que es la existencia de libertades y derechos la condición para la formación y desarrollo de un Estado que los proteja, el Estado laico⁵⁴⁵.

El dictamen de la LARCP comenzó haciendo eco de este entendimiento del Estado laico más ligado a la libertad: “Entre el Estado laico y la libertad religiosa existe [...] una relación dialéctica: la única entidad capaz de garantizar tal libertad es un Estado laico, y la existencia de la libertad en materia de cultos asegura que el Estado tenga ese carácter”. El dictamen resaltó la función del Estado en la protección de la pluralidad religiosa:

Si hay pluralidad ideológica y política, debe existir, también, en consecuencia, pluralidad religiosa. El Estado moderno debe protegerla y garantizarla. Esta es la esencia del laicismo del Estado. Este carácter laico no supone un ánimo contrario ni opuesto a la religión. Por el contrario: garantiza la aconfesionalidad del Estado y asegura con ello la libertad de cultos y la tolerancia religiosa.⁵⁴⁶

Pero durante el debate de la LARCP de nueva cuenta se enfrentaron las dos propuestas para entender al Estado laico. En ambas propuestas se rescataban las mismas condiciones que debía satisfacer el planteamiento del Estado laico en México pero, dando la centralidad a distintos fundamentos del mismo⁵⁴⁷. La discusión no era de forma sino de fondo, entre dar centralidad al aspecto político del Estado laico o darlo a la protección del derecho a libertad de creencias (de religión)⁵⁴⁸. La definición jurídica del Estado laico habría de cargarse definitivamente a las nociones políticas que habían imperado desde el dictamen de la

⁵⁴⁵ Así lo hacía ver el senador perredista Porfirio Muñoz Ledo: “el principio fundamental, el número uno, el que todos decimos que estamos salvaguardando, que es la libertad de creencia, que es la que determina el carácter laico del Estado; la libertad de creencia determina el carácter laico del Estado” (Discusión en lo particular artículo 130 constitucional, Senado de la República, *Diario de los debates* (número 31), *op. cit.*).

⁵⁴⁶ Dictamen de la LARCP, LARCP, Cámara de diputados, *Diario de los debates* (número 23), *op. cit.*

⁵⁴⁷ El diputado priista Rodolfo Echeverría sintetizó estas condiciones: “Los acuerdos alcanzados por la comisión reafirmaron así los fundamentos filosóficos del Estado laico mexicano. Su necesaria separación de las iglesias. La supremacía del Estado soberano. La subordinación de todos a la legalidad vigente. La igualdad ante la ley de todas las iglesias y asociaciones religiosas y la necesidad de garantizar las libertades de conciencia y promover la tolerancia en la materia.” (Discusión en lo general de la LARCP, Cámara de Diputados, *Diario de los debates* (número 24), *op. cit.*)

⁵⁴⁸ De nueva cuenta en el debate de la LARCP el senador Porfirio Muñoz Ledo llamó a “recordar, que el principio fundamental que rige esta materia, es el principio de la libertad de creencia; esa es la garantía constitucional que se está tutelando; todas las demás instituciones constitucionales y jurídicas, derivan, en última instancia del principio de la libertad de creencia.” (Discusión en lo general LARCP, Senado de la República, *Diario de los debates* (número 32), *op. cit.*).

reforma al artículo 130 constitucional. El artículo 3° de la LARCP declaró por primera vez de manera oficial el carácter laico del Estado mexicano y lo definió de la siguiente manera:

El Estado mexicano es laico. El mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de la Constitución, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros. El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco a favor o en contra de ninguna iglesia ni agrupación religiosa.

El Estado laico quedó definido como una institución con la capacidad para ejercer su autoridad sobre las manifestaciones religiosas, en todas sus dimensiones; como una institución política sujeta al marco jurídico constitucional. En 2010, este artículo fue objeto de reforma para suplir la indicación explícita de la *conservación del orden y la moral públicos* como una de las sujeciones de la autoridad del Estado laico, por los *Tratados Internacionales ratificados por México y demás legislación aplicable*, lo que supondría una mayor atención a los derechos humanos y en particular a la libertad de religión.

La aplicación del Estado laico ha estado referida, como se ha visto a lo largo de este capítulo, al otorgamiento de personería y regulación de la iglesias y comunidades religiosas (tema 6), a la protección y promoción de la libertad de religiosa, según la forma de entender esta libertad en el orden público que propone el régimen de separación (tema 7) y a la implementación de las medidas jurídicas para garantizar el régimen de separación (tema 8).

En los dos apartados anteriores de este tema se revisó cómo las medidas jurídicas se instrumentan de manera explícita mediante controles políticos que se imponen a ciudadanos e instituciones (los ministros de culto y las AARR, así como a los partidos políticos). Estos controles respaldan los mecanismos de diferenciación ontológica y material del régimen de separación. En cuanto a la diferenciación funcional, ésta descansa en el procedimiento democrático, es decir, en la participación política de los ciudadanos y la deliberación pública sobre los asuntos sociales. Los ciudadanos participan de diversas maneras, agrupándose, votando, promoviendo la discusión de asuntos, etc., ello orientados por valores, convicciones e intereses.

Como se dijo en el apartado 4.2.2 ningún tema en el Estado laico está previamente definido, a no ser que se trate de las condiciones político-jurídicas del régimen de separación, cuya discusión solo sería pertinente si se desea cambiar la estructura de relaciones Estado-Iglesia. En México, donde aquellas condiciones se arraigan en la política

electoral, tanto por las implicaciones históricas como por los fundamentos conceptuales que tiene para evitar la unidad de los poderes civil y religioso, plantear el reconocimiento del derecho al voto pasivo de los ministros de culto es un tema vedado, si se quiere seguir conservando el régimen de separación. El resto de temas es susceptible de ser abordado desde diversos argumentos sustentados en diversas convicciones, incluidas las religiosas. Como en todo sistema democrático, en México, no está ni puede prohibirse legalmente que los ciudadanos funden su participación política en sus convicciones religiosas, pese a que la expresión electoral de ciudadanos creyentes no se reconozca como un acto de libre voluntad (véase apartado anterior).

Ahora bien, mantener la diferenciación funcional del régimen de separación en las instituciones del Estado es un asunto difícil pues, además de las reglas procedimentales democráticas, no existe ningún tipo de control político explícito, por lo que cada decisión vinculante que se toma está abierta al escrutinio y genera incertidumbre. Resolver si una decisión de la autoridad concuerda con el régimen de separación resulta complicado pues, el análisis se presta para hacer múltiples suposiciones válidas muchas veces contradictorias.

En primer lugar se puede hablar de los procesos legislativos. Uno de los asuntos que más controversia han suscitado, por su presunta relación con el Estado laico, fue la ILE en el Distrito Federal en 2007. A ésta le siguió, desde 2008, una oleada de modificaciones en las Constituciones estatales para reconocer el derecho a la vida desde la concepción (la postura contraria). La discusión de los DDSSRR ha sido un asunto donde se pretende medir el carácter laico del Estado pero, no hay argumentos válidos para determinar que la postura del Estado respecto a estos derechos indique su carácter laico (véase apartado 4.2.2).

En el caso de los procesos legislativos es indudable que la diferenciación funcional del régimen de separación se sostiene en un procedimiento democrático. Seguramente las iglesias y principalmente las agrupaciones ciudadanos creyentes promovieron los procesos legislativos para limitar o prohibir el aborto en 19 Entidades pero, en cuanto a la diferenciación funcional, estos ciudadanos actuaron de acuerdo a sus convicciones y por medio de procedimientos legalmente reconocidos.

La decisión del Poder Judicial sobre este asunto, también indica que este caso se trata de un procedimiento democrático y que no trasgrede el carácter laico del Estado. La SCJN tuvo que pronunciarse sobre esta legislación debido a que la CNDH y la Procuraduría

General de la República, promovieron que se declaran inválidos los cambios legislativos que permitieron la interrupción legal del embarazo en el Distrito Federal. La Suprema Corte resolvió declarar la constitucionalidad de esos cambios pues,

[...] el proyecto de la mayoría se limitó a determinar si, atendiendo al texto de la Constitución, existía una obligación por parte de las legislaturas estatales para tipificar como delito la interrupción del embarazo desde la concepción. Lo que dio la Corte [...] fue una respuesta clara: los poderes legislativos no tenían la obligación de penalizar a menos que la Constitución explícitamente estableciera que una conducta en particular debía considerarse como delito. Así que [no] se problematizó el tema desde la perspectiva de la laicidad.⁵⁴⁹

Aunque los autores de la cita anterior parecen echar en falta que la SCJN no se pronunciara sobre el carácter laico del Estado en su resolución, tanto el desarrollo legislativo como el judicial del asunto, se hicieron atendiendo a los procedimientos democráticos y conforme a derecho, por lo que tal referencia a la laicidad no hace falta.

Lo que llama la atención es que estos juicios de inconstitucionalidad promovidos por instituciones públicas ante la SCJN estuvieron, como afirman algunos analistas, imbuidos en una argumentación religiosa⁵⁵⁰. Esto remite a la cuestión de si deben o no las autoridades civiles conducirse de acuerdo a sus convicciones religiosas.

En 2014 CDD, publicó los resultados de la *Encuesta Nacional de Opinión Católica*. A la pregunta ¿Los funcionarios públicos católicos (presidente, diputados, senadores) deben gobernar basados en...?, de las dos opciones propuestas el 89% de los encuestados dijo que se debían basar en la diversidad de opiniones que existen en el país, y sólo el 11% consideró que debían basarse en las enseñanzas de la Iglesia católica⁵⁵¹.

Cabría preguntarse en qué enseñanzas pensaban los encuestados. No sólo la católica, muchas otras iglesias y comunidades religiosas promueven valores compatibles con el sistema democrático. Es verdad que los fundamentos de estos valores son distintos desde el punto de vista religioso y desde el secular pero, lo principal es no clausurar la coincidencia —esto es lo que a fin de cuentas proponen desde distintas posturas autores como Rawls con

⁵⁴⁹ Pedro Salazar, *et. al.*, *La República Laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, IJ, 2015, p. 6.

⁵⁵⁰ “Desde un principio los órganos que interpusieron las acciones de inconstitucionalidad en contra de tales reformas fueron la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través de su Ombudsman con alegatos claramente metafísicos y religiosos; y la Procuraduría General de la República, órgano del poder ejecutivo federal” (Rodolfo Soriano citado en Pedro Salazar, *et. al.*, *op. cit.*, p.5).

⁵⁵¹ Encuesta Nacional de Opinión Católica 2014 (disponible en: http://encuesta.catolicasmexico.org/wp-content/uploads/2015/05/enc/r2/r2_01.jpg).

el consenso entrecruzado o Habermas con la traducción—. Además, no se debe confundir el carácter laico de las instituciones estatales con la “secularización del servidor público, ya que esta supone exigir al funcionario público el renunciar a todo tipo de creencia religiosa [...], lo cual no ocurre, ni es lo que se espera de quienes laboran para el Estado”⁵⁵².

Sobre la conducta que deben observar las autoridades civiles en el Estado laico, la LARCP en su artículo 25 último párrafo señala que, las autoridades de los tres Órdenes de gobierno *no podrán asistir con carácter oficial a ningún acto religioso de culto público, ni a actividad que tenga motivos o propósitos similares*. Jurídicamente esta medida tiene varios problemas para aplicarse pues, no es su intención prohibir las convicciones religiosas de las autoridades civiles pero, respecto a determinadas autoridades, se hace muy difícil saber cuándo es que su asistencia a una ceremonia religiosa está desprovista de carácter oficial⁵⁵³.

Sobre si las autoridades deben conducirse de acuerdo a sus convicciones religiosas, la respuesta parecería sencilla: «si así lo desean, siempre y cuando estas convicciones no se opongan a los principios democráticos y se expliquen a luz de las reglas de la participación política». La respuesta no es del todo satisfactoria pues, aunque quede probada la legalidad de los procedimientos democráticos siempre hay espacio para criticarlos en su fondo. Así se puede suponer que un legislador utiliza irresponsablemente su carácter de representante y actúa en contra de los intereses de sus representados, o bien que las discusiones no son de calidad y el debate es una simulación. La incertidumbre se acrecienta en la medida en que la deliberación involucra a menos personas y es menos pública. Las decisiones del Poder Ejecutivo llegan a ser mucho más señaladas, con base en multitud de supuestos válidos.

⁵⁵² Ruperto Patiño Manffer, “La reforma del artículo 40 constitucional” [en línea], México, IJ, 2010, p. 421 (disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/28.pdf>).

⁵⁵³ Incluso Roberto Blancarte, uno de los más especialistas más connotados del Estado laico en México, vacila en este asunto. El 14 de noviembre del 2000, escribió un artículo en contra de las declaraciones de Norberto Rivera, arzobispo primado de México, que sostuvo que el artículo 25 de la LARCP limitaba la libertad de religión de las autoridades. Blancarte le expuso que “la ley no impide [...] que el mismo funcionario sea una creyente o incluso un practicante regular [...] Lo único que impide es que el funcionario asista como tal, es decir, «asistir con carácter oficial a ningún acto religioso de culto público». Aquí las palabras clave son «carácter oficial» y «culto público»” (Roberto Blancarte, *Entre la fe y el poder*, México, Grijalbo, 2004, p. 26). Pero el 5 de diciembre del mismo año, Blancarte comentó la visita del Presidente Vicente Fox a la Basílica de Guadalupe en los siguientes términos: “Por como iba vestido (jeans, camisa y botas), yo diría que Fox quiso señalar que era un acto personal [...] Sin embargo, el problema es que no todo el mundo lo entiende así [...] Vicente Fox no puede ser ya visto como un particular [...] es muy difícil disociar su persona de la investidura. El asunto simbólico trasciende por lo tanto al estrictamente legal” (ibid., p. 32).

Ha habido serias críticas sobre la conducta de las autoridades en el Estado laico. Las pocas sanciones impuestas a los ministros de culto y a las AARR y la falta de rigor en las que se han impuesto, llevan a pensar que las autoridades (la Segob) no han tenido una conducta propia del régimen de separación. Más grave es esto cuando se toma en cuenta que no sólo el procedimiento sancionador, sino que buena parte del diseño de la administración de la materia religiosa tienen un alto grado de discrecionalidad, lo que ocasiona que las decisiones que se toman en este ámbito institucional sean proclives a sembrar las dudas sobre el comportamiento de las autoridades en el régimen de separación.

A partir del 2000, con la alternancia en la Presidencia de la República, la incertidumbre sobre el mantenimiento del carácter laico del Estado comenzó a hacer patente en diversos sentidos. El panista Vicente Fox fue electo como Presidente para el sexenio 2000-2006, rompiendo con más de 70 años de presidencias priistas⁵⁵⁴. Desde el inicio de su campaña electoral, Fox se distanció de la cultura política republicana y laica que había marcado el PRI⁵⁵⁵. Como se vio en el apartado anterior, el PAN está históricamente ligado a grupos católicos y doctrinalmente a la democracia cristiana, pese a ello, a Fox no se le ligó con esta doctrina política, sino con la ultraderecha y el integrista católicos⁵⁵⁶. Sin embargo, las constantes expresiones públicas de su religiosidad, más que transgresiones al Estado laico podrían ser consideradas como populismo. Lo contrario pasó con su sucesor, el también panista Felipe Calderón, presidente de 2006 a 2012. En opinión de Bernardo Barranco:

Frente a los temas religiosos, el presidente Calderón ha mostrado una postura más bien adusta [...] ha tomado distancia del histrionismo foxista [...] Sin embargo ni el mismo Fox ni sus secretarios tan confesionales, como Carlos Abascal, trastocaron realmente el carácter laico del Estado; en cambio Felipe Calderón sí ha incurrido en acciones que lo han puesto en entredicho.⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario, que se refundó en dos ocasiones, la primera en 1938 de la que surgió el Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 ya como Partido Revolucionario Institucional.

⁵⁵⁵ Véase Nora Pérez-Rayón, "Cambios en la cultura política...", *op. cit.*

⁵⁵⁶ Según Álvaro Delgado, los nexos entre Vicente Fox y la Organización Nacional del Yunque (conformada por católicos de ultraderecha) se pueden rastrear desde su gestión como gobernador de Guanajuato entre 1995 y 1999 (véase Álvaro Delgado, "Dios nos trajo la política" en *El Yunque la ultraderecha en el poder*, México, Plaza Janés, 2003, pp. 155-160).

⁵⁵⁷ Bernardo Barranco, "Introducción. Casa sobre la Roca más allá del presidente Felipe Calderón" en Rodolfo Montes, *op. cit.*, p. 14. Carlos Abascal se desempeñó como secretario de Trabajo y después de Gobernación durante la administración de Fox. Laico comprometido que no reparó en hacer alusiones religiosas en sus discursos como funcionario público.

Para sustentar lo anterior, Barranco recuerda que en el sexenio de Felipe Calderón que se promovieron (con la influencia del propio Calderón) las legislaciones antiaborto en casi una veintena de Entidades. Otra diferencia con Vicente Fox que los especialistas señalan es que Calderón era menos evidente en la búsqueda de apoyos religiosos, y esto quizá tiene que ver con que no se acercó a los grupos católicos, sino a evangélicos y neopentecostales.

A pesar de la discreción con la que Calderón construyó sus alianzas con estos grupos religiosos, al final del sexenio se evidenciaban en diversos medios de comunicación los nexos entre el Presidente y la asociación civil CSR. Los dirigentes de esta asociación Alejandro y Rosi Orozco ocuparon diversos cargos públicos en la administración de Calderón. Rosi Orozco fue diputada federal, mientras que Alejandro Orozco se desempeñó como senador suplente, jefe de unidad en Desarrollo Integral de la Familia (DIF) nacional y director del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).

Según Rodolfo Montes, tanto en el DIF como en el INAPAM, Orozco promovió e instrumentó políticas públicas diseñadas a partir de sus convicciones religiosas y de acuerdo a los criterios de organización de CSR. Pero donde el autor presume la influencia más importante de los Orozco en la administración de Calderón fue el diseño de la política antinarcótica, «una cruzada entre el bien y el mal». Al respecto Roberto Blancarte comenta:

Aquí el tema es éste: en qué medida [...] la influencia de los Orozco y su grupo religioso, ha hecho que el presidente adopte ciertas políticas a partir de una particular concepción religiosa, lo cual tiene efectos públicos y sociales para el conjunto de la población que no necesariamente comparte esa visión del mundo. Éste es el problema y aquí estamos todos sujetos a una guerra contra el narcotráfico, probablemente influida por una concepción religiosa. A todos nos afecta, pero en este sentido no tenemos nada que ver con ella porque no compartimos esa concepción religiosa ni tenemos por qué sufrir sus consecuencias.⁵⁵⁸

Aunque las dudas son válidas, y la argumentación de Montes sobre el carácter religioso de las políticas públicas que menciona guarda relación con contenidos religiosos tal como él lo muestra, no se puede concluir que el diseño e instrumentación de estas políticas se deba exclusivamente a unas determinadas convicciones religiosas⁵⁵⁹.

Pero hay otros casos donde es incuestionable que las autoridades civiles han actuado manifiestamente en contra de las condiciones político-jurídicas del régimen de separación,

⁵⁵⁸ Roberto Blancarte en entrevista con Rodolfo Montes en Rodolfo Montes *op. cit.*, p. 180.

⁵⁵⁹ Rodolfo Montes termina reconociendo que la política sobre las drogas seguida por la Administración de Felipe Calderón corresponde a la política internacional en la materia (véase, Rodolfo Montes *op. cit.*, p. 186).

haciendo distinciones entre las confesiones. Desde luego las violaciones a los derechos humanos y a la libertad de religión son un ejemplo evidente, en especial las cometidas por las autoridades municipales en contra de las minorías religiosas que son expulsadas de sus comunidades (véase apartado 7.2).

Otros casos radican en una especie de cooperación con las AARR que no se contempla en el orden federal (al que corresponde la materia religiosa). Uno de estos casos trata de la cooperación económica indirecta. En 2001, la SCJN resolvió la inconstitucionalidad de un artículo transitorio en el Código Municipal para el Estado de Chihuahua que pretendía la exención de impuestos sobre inmuebles en propiedad de las AARR. La Corte sustentó su resolución debido a que la medida atentaba en contra de la hacienda pública municipal⁵⁶⁰.

Otro par de casos tienen que ver con la cooperación económica directa. En 2003 el Gobierno del Distrito Federal, durante el gobierno del perredista Andrés Manuel López Obrador, cedió varios predios a la APM para la construcción de la Plaza Mariana. Esta acción privó a la zona norte de la Ciudad, que registra algunos de los índices más altos de contaminación ambiental, de un parque público que solía estar en esos predios⁵⁶¹.

El otro caso tiene implicaciones simbólicas muy profundas en el desarrollo del Estado laico. En 2008, el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez (PAN), hizo un «donativo» de 90 millones de pesos con cargo al erario, para la construcción del «Santuario Mártires de Cristo Rey» en Guadalajara. El Santuario (que a la fecha no se ha concluido) estará dedicado a los católicos que tomaron las armas y perdieron la vida durante la Guerra Cristera, oponiéndose a la Constitución de 1917. González intentó justificar este gasto público como una medida para fomentar el turismo religioso pero, ante las 6 mil quejas que se presentaron en la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco por este dispendio, la Arquidiócesis de Guadalajara decidió devolver el dinero⁵⁶².

⁵⁶⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: P./J. 100/2001 [J], “Asociaciones religiosas. La exención en el pago de los impuestos predial y sobre traslación de dominio de inmuebles en su favor, prevista en el artículo cuarto transitorio del código municipal para el estado de chihuahua, transgrede el artículo 115, fracción iv, inciso a) y segundo párrafo, de la constitución federal (periódico oficial del estado de tres de febrero de dos mil uno)”, Pleno, 9a. Época (disponible en: <https://www.scjn.gob.mx>).

⁵⁶¹ Alejandro Cruz Flores, “Dona el GDF a la Basílica el predio de Plaza Mariana” [en línea], *periódico La Jornada*, 20 de abril de 2014 (disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/20/capital/026n1cap>).

⁵⁶² Véase Fernando González, “Católicos integristas y gobernabilidad. Su problemática ante la separación Iglesia-Estado y en los tiempos actuales” en Bertha Lerner, *et. al.*, *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Toluca, IJ / IAPEM, 2012, pp. 357-403.

La llegada de los gobiernos panistas coincide con el incremento de iniciativas de reformas constitucionales para fortalecer el carácter laico del Estado. En este sentido el diputado priista Manuel Jiménez Guzmán propuso en 2004 la primera iniciativa para incluir en el artículo 40 constitucional la noción de «República laica», a ésta seguirían muchas otras en el mismo sentido. También se presentaron varias iniciativas para establecer la laicidad como una característica de los gobiernos estatales (reforma al artículo 115, que finalmente se incluyó en 2014), y para fincar responsabilidades a las autoridades municipales que no obedezcan el régimen de separación (artículos 108 y 109).

En un ambiente que se presume de transgresiones al Estado laico, en febrero de 2010 la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que conjuntó varias de las iniciativas presentadas para reformar el 40 constitucional, incluyendo el término «laica» a las características de la República. La propuesta de reforma quedó así (en negritas la modificación):

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, **laica**, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

La Cámara remitió la minuta correspondiente al Senado de la República para su discusión. Sin embargo, esta discusión se pospondría hasta 2012. El motivo de esta dilación fue que el grupo parlamentario del PAN en el Senado no estuvo de acuerdo con el contenido que se le dio a la laicidad en el artículo 40, por lo que señalaron se necesitaría tiempo para estudiar la propuesta y plantear su propio dictamen⁵⁶³.

En marzo de 2010 el diputado priista José López Pescador, presentó una iniciativa de forma del artículo 24⁵⁶⁴. Al igual que con el 40 constitucional, sobre el artículo 24 también se habían venido presentado diversas propuestas para hacerlo coincidir con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y extender el contenido de la libertad de religión en el sistema normativo nacional. En diciembre de 2011 la Cámara aprobó el dictamen de reforma conservando sólo una parte de la propuesta de López Pescador.

⁵⁶³ Víctor Ballinas; Andrea Becerril, “En el Senado, la minuta de reforma al artículo 40” [en línea], periódico *La Jornada*, México, 17 de febrero de 2010, (disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/17/sociedad/043n2soc>).

⁵⁶⁴ El diputado propuso reconocer en el primer párrafo del artículo las libertades de conciencia y de religión, como se recoge en la DUDH, y eliminar el tercer párrafo actual que impone la regulación a los actos de culto para sustituirlo por un párrafo que contemplara el derecho de los padres y tutores a decidir sobre la educación religiosa y moral de sus hijos y pupilos.

La propuesta de reforma del artículo 24 parece haber sido el principal incentivo para que el Senado decidiera discutir la modificación del artículo 40. En su sesión del 28 de marzo de 2012 la modificación de ambos artículos fue discutida y aprobada por los senadores. El artículo 40 quedó tal cual como se ha expuesto, mientras que el cambio en el artículo 24 sólo involucró su primer párrafo (en negritas la modificación):

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

A diferencia de la reforma de 1992 —cuando se presentó un paquete de reforma a varias disposiciones fundamentales, cuya directriz fue el artículo 130 de la Constitución—, los cambios de 2012 a los artículos 40 y 24 no fueron parte de una misma iniciativa, no obstante, esto no impidió que se construyeran dos argumentos al interior del Congreso (particularmente en el Senado). El de la posición mayoritaria consideró que ambas reformas eran complementarias pero, la minoría acusó a la reforma del 24 como una «moneda de cambio» para poder modificar el 40, señalando (tal como se hiciera en 1992) la existencia de un acuerdo discrecional entre altos jefes de la Iglesia católica y autoridades y figuras políticas de la más alta importancia. Una vez turnadas y aprobadas en la mayoría de los Congresos Estatales, la modificación al artículo 40 se publicó en el D.O.F. el 30 de noviembre de 2012, y la reforma del artículo 24 se promulgó el 19 de julio del 2013.

Ni en la discusión de la Cámara ni en el Senado se dieron argumentos de peso sobre la modificación al artículo 40, la divergencia en estuvo en los dictámenes. El dictamen de los Diputados se apoyó casi exclusivamente en los conceptos de Estado laico y laicidad de Roberto Blancarte. A partir de éstos y del análisis de los proyectos de reforma al artículo 40 acumulados desde 2004, la Cámara desarrolló una definición del carácter laico del Estado. Ésta enfatizó el reconocimiento y protección de la pluralidad de convicciones religiosas y no religiosas como una expresión de la libertad de conciencia, así como una concepción republicana de la laicidad, exigiendo la autonomía entre lo político y lo religioso⁵⁶⁵.

⁵⁶⁵ “Para que un régimen pueda definirse como laico, deben cumplirse por lo menos las siguientes características: 1) que existe libertad de conciencia, es decir que se puede tener o no tener creencias religiosas sin que el Estado intervenga para modificarlas; 2) que hay autonomía entre lo político y lo

El dictamen del Senado de la República recurrió a los conceptos de Estado laico de Valerio Zazone, Paul Cliteur y Ronald Dworkin, así como el concepto de laicidad de Guido Clogero y Fernando Savater, para fundar su posición sobre la reforma al 40 constitucional. Aunque también se reparó en la pluralidad de convicciones y en la autonomía de lo político respecto de lo religioso, se minimizó la importancia de elevar a rango constitucional el carácter laico del Estado, afirmando que la Constitución ya declaraba de diversas maneras en varios artículos dicho carácter⁵⁶⁶. Por supuesto, esto también eliminaba la concepción republicana de la laicidad que introdujo el dictamen en la Cámara de Diputados.

La discusión de la reforma al artículo 24 sería más nutrida porque de la propuesta que presentó López Pescador se modificó en el dictamen y después se volvió a modificar en el pleno⁵⁶⁷. Aunque el objetivo inicial de la propuesta pretendió una redacción constitucional acorde con los tratados internacionales sobre derechos humanos para reconocer explícitamente la libertad de conciencia y de religión, el texto final, que sí incluyó esta libertad explícitamente, también introdujo la libertad de convicciones éticas, creando diversos problemas de técnica legislativa y uno mucho más grave de constitucionalidad.

Diversos especialistas del Estado laico, de las relaciones Estado-Iglesia y de la religión en México, así como autoridades civiles y AARR, han sopesado estos cambios como avances y regresiones en la materia religiosa. A quienes consideran que la modificación al artículo 40 constitucional representa un avance en la construcción democrática del país, se

religioso; 3) que hay igualdad entre individuos y asociaciones ante la ley, y 4) que no existe discriminación por motivos religiosos, entendida ésta como negación de derechos para profesar o no cierta confesionalidad religiosa” (Dictamen de la reforma al artículo 40 constitucional, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2945-II, martes 9 de febrero de 2010, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>). También véase Ruperto Patiño Manffer, *op. cit.*

⁵⁶⁶ “Las bases del Estado laico mexicano, se encuentran ya en el artículo 3° que consagra el principio de que la educación será laica y por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, el artículo 24 que establece la libertad de creencias como un derecho fundamental de todos los individuos que viven en el territorio nacional y el 130 que consagra el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias así como también fija las bases de esta separación.

“En este sentido la Minuta Proyecto de Decreto que nos ha remitido la Colegisladora para incluir la declaratoria de laico, en el artículo 40 de la Constitución que define las características esenciales del Estado Mexicano, armoniza perfectamente con las disposiciones constitucionales citadas y reafirma la ya larga separación de la Iglesia y el Estado que ha caracterizado a nuestro país” (Dictamen de la reforma al artículo 40 constitucional, Senado de la República, Diario de los debates (número 17), LXI Legislatura, 27 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&id=31414>).

⁵⁶⁷ Para una revisión de este proceso de reforma constitucional véase en Adrián Cerón, “Reforma al artículo 24, la libertad ausente”, en Elio Masferrer(comp.), *Estado laico y la contrarreforma al 24 constitucional*, México, Libros de la Araucaria, 2013, pp. 59-70.

oponen los que le restan importancia puesto que no brinda mayores elementos para discernir la laicidad de los que aportaba la Constitución y la LARCP antes de la reforma⁵⁶⁸. Quienes celebran el establecimiento del concepto de libertad de religión en la Constitución, reciben críticas tanto de especialistas que la consideran una medida regresiva que pone en riesgo el principio de laicidad, y de quienes la critican por haber generado una innecesaria confusión jurídica que termina desvirtuando la protección de dicha libertad.

No se revisarán aquí todos los puntos de vista que han surgido. Teniendo en cuenta que sus propuestas teóricas sirvieron para fundamentar el dictamen del proyecto de reforma al artículo 40 en la Cámara de Diputados, a continuación se expondrá la interpretación de Roberto Blancarte (junto con críticas a sus conclusiones) sobre los cambios constitucionales en materia religiosa en 2012.

Blancarte, ha puesto el énfasis en distinguir entre el Estado laico y la ahora República laica (como se estableció en el artículo 40). Tras reconstruir la historia de la formación del concepto de «República», en contraposición de los regímenes monárquicos, donde no estaban garantizadas las libertades ni la igualdad de derechos, sostiene que:

La República mexicana es, por lo tanto, un régimen de gobierno representativo y democrático, basado en los principios de libertad e igualdad [...] La introducción de la palabra “laica” en esta definición es relevante, en la medida que refuerza el carácter libertario, democrático e igualitario de la República mexicana. No es la nuestra [...] una República católica o una forma de gobierno que otorgue privilegios y concesiones especiales a una religión determinada, por encima de las otras. Mucho menos introduce principios, elementos o doctrinas religiosas en el manejo de la cosa pública. Establece la igualdad de creencias y no creencias en el ejercicio de los derechos ciudadanos y la conecta a los principios representativos, democráticos y federales del régimen, así como a los valores libertarios que estos conllevan.⁵⁶⁹

Sin embargo es consciente de que los argumentos disímboles de los dictámenes en el Congreso sirvieron para lo mismo, incluir el adjetivo «laica» en las características de la República mexicana. Este adjetivo puede ser fuente de múltiples interpretaciones pero no conduce a una interpretación formal, constitucional, del Estado laico en México. Por lo tanto la única definición legislativa del Estado laico es la que contiene el artículo 3° de la LARCP. Pero a lo que apuesta Blancarte es a que el concepto de laicidad en México se

⁵⁶⁸ Véase Javier Saldaña “Observaciones críticas al laicismo mexicano. A propósito de la reforma al artículo 40 de la Constitución”, en Del Llano, Cristina; Santos, José (coord.), *Una filosofía del Derecho en acción. Homenaje al profesor Andrés Ollero*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2015, pp. 2095-2123.

⁵⁶⁹ Roberto Blancarte, “Estudio introductorio. Los debates por venir; definiciones actuales y discusiones futuras sobre las libertades en México”, Pedro Salazar, et. al., *op. cit.*, pp. XXV-XXVI

nutra jurídicamente en torno a los desafíos que imponen las nuevas cuestiones morales como los DDSSRR y la investigación genética.

José Luis Soberanes se opone justamente a esa apuesta pues, arguyendo que el Estado mexicano es laico desde hace más de 150 años y que no había necesidad de modificar el artículo 40 para volverlo a marcar, considera que esta modificación es el resultado de una imposición de la «ideología laicista» que pretende negar la existencia de diversos puntos de vista en la sociedad, “para descalificar a su adversarios *ab initio*, tildando sus argumentos de ‘religiosos’ y, por consiguiente, ilegítimos en el debate público”⁵⁷⁰, en lugar de confrontar estos puntos de vista mediante argumentos. Justamente es esto lo que, en términos generales, se ha propuesto como el problema de investigación de la tesis.

Blancarte pone además en relación las reformas constitucionales de los artículos 40 y 24. Éste, como se ha visto, estableció además de la libertad de religión, las de conciencia y convicciones éticas. “Estado laico y libertad de conciencia son inseparables. Pero, también la ‘libertad de convicciones éticas’ está íntimamente ligada a la idea de República laica, en la medida que protege la libertad de los individuos de creer y practicar una religión, la de no tener ninguna, pero igualmente tener convicciones éticas seculares”⁵⁷¹. No obstante, las fallas en la técnica legislativa permiten cuestionar que además de mencionar estas libertades, el artículo 24 realmente las proteja.

Javier Saldaña indica que la inclusión de tres libertades distintas en un mismo artículo no solo crea confusión sino que “distorsiona el propósito de proteger el derecho supuestamente salvaguardado en él”⁵⁷², a esto añade que, si se habían de poner las tres libertades en el mismo precepto, era necesario definir cada una en un párrafo distinto y no incluirlas todas en el mismo (en el primer párrafo del artículo) pues, una sola definición pierde sentido para las tres, y al momento de invocarlas, no se sabe si se refiere a una en particular o a las tres en su conjunto.

Además Saldaña también expone que la libertad de convicciones éticas no tiene un estatus jurídico reconocido a nivel internacional o nacional, en todo caso tener convicciones

⁵⁷⁰ José Luis Soberanes, “La reforma al artículo 40 constitucional de 2012”, en Miguel Carbonell, et. al. (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, IJ, 2015, p. 747.

⁵⁷¹ Roberto Blancarte, “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. XXVIII.

⁵⁷² “blurs the purpose of protecting the right that it purportedly safeguarded” (Javier Saldaña, *The unnecessary and restrictive constitutional amendments concerning religious freedom in Mexico*, Brigham Young University Law Review, num. 3, Provo, BYU, 2013, p. 557).

éticas sería una consecuencia de la libertad de pensamiento, reconocida en el artículo 6° de la Constitución. Si aceptamos esto último, entonces, no solo se duplica el establecimiento de una libertad en dos artículos distintos, sino que, según el autor, se pierde la posibilidad de otorgar a la libertad de religión la protección particular que por sus características le es propia de acuerdo con los tratados internacionales⁵⁷³.

Según Blancarte la libertad de religión tiene la primicia en el artículo 24 pues, al conservar la parte que no se modificó en el primer párrafo, se establecen derechos y limitaciones específicas a esa libertad. Pero esta primicia es relativa y cuestionable ya que la última oración del primer párrafo dice que «nadie» *podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política*. Dado que la libertad a la que se refiere es la de convicciones éticas, de conciencia y de religión, se ha de entender que la invocación se refiere a la tres en su conjunto. Es esto lo que genera el problema más grave, el de constitucionalidad.

Suponiendo la primicia de la libertad de religión, Roberto Blancarte deduce que la tercera oración “refuerza así la idea, en la experiencia histórica política y jurídica mexicana, de que la libertad religiosa no está por encima del principio de separación entre las esferas de la religión y la política, así como de las iglesias y el Estado, las cuales se sustentan en la división entre los ámbitos de lo privado y lo público.”⁵⁷⁴. Pedro Salazar y otros incluso van a más al proponer que el nuevo artículo 24 y específicamente la tercera oración imponen una limitación del discurso religioso en temas políticos pues, “la libertad de expresar las convicciones éticas, de conciencia y de religión está limitada cuando el discurso, proveniente de un ministro de culto —aunque tenga apariencia religiosa— tenga finalidades políticas”⁵⁷⁵.

El asunto aquí es que la tercera oración comienza con un absoluto «nadie», lo que significa que se trata de una prohibición a todos los ciudadanos. La generalización continúa cuando se refiere a los *actos públicos de expresión de esta libertad*, sin especificar que se traten de actos de culto o que se invoque de manera particular a la libertad de religión, se trata entonces de todos los actos públicos en donde se exprese la libertad de convicciones

⁵⁷³ Véase Javier Saldaña, “*The unnecessary and restrictive...*, *op. cit.*, pp. 563, 567 y 565.

⁵⁷⁴ Roberto Blancarte, “Estudio introductorio...”, *op. cit.*, p. XXIX-XXX.

⁵⁷⁵ Pedro Salazar, et. al., *op. cit.*, p. 120.

éticas, de conciencia y de religión. La prohibición está puesta en que exactamente lo anterior (la expresión de la libertad) no se utilice con fines políticos.

La contradicción constitucional es ostentosa pues, justamente el artículo 40 dice que la República mexicana es democrática. Cómo es posible entonces que los ciudadanos participen democráticamente si tienen prohibido utilizar con fines políticos las libertades concernientes a sus convicciones fundamentales, y para qué sirve la democracia si no es para poner a discusión convicciones fundamentales divergentes, argumentar con base en éstas y llegar a acuerdos. Quizá este problema de constitucionalidad se basa en una excesiva literalidad, pero ésta es consecuencia de la pésima técnica legislativa de la que habla Saldaña.

Tal vez es muy pronto para apreciar los cambios a los artículos 40 y 24 de la Constitución. También cuando se dieron los cambios en 1992 hubo mucho pesimismo y optimismo que a la fecha resultaron relativamente infundados ante los cambios positivos y las deficiencias persistentes en materia religiosa. Pero el peor de los escenarios se presenta si estos cambios resultan ser estériles, si no sirven para modificar la concepción del Estado laico en México o la protección y promoción de la libertad de religión pues, su discusión en el Congreso fue seguida por una intensa cobertura mediática (principalmente en medios impresos) y por unos pocos meses (entre diciembre del 2011 y marzo de 2012) algunos sectores de la sociedad se organizaron y polarizaron.

Con las salvedades que se puedan hacer al valorar esta movilización social⁵⁷⁶, hay que reconocer que el tema de las relaciones Estado-Iglesia, que no afecta directamente a las condiciones materiales de los ciudadanos, sigue despertando gran interés pues apela a convicciones fundamentales. De ahí que la esterilidad de los cambios sea el peor de los escenarios pues ello significaría haber desgastado el impulso social y haber perdido una oportunidad histórica para modificar sustancialmente el marco normativo en torno a la materia religiosa.

⁵⁷⁶ La movilización tuvo un componente religioso muy importante, en el que la Iglesia católica y la Iglesia de la Luz del Mundo entablaron una competencia pública por la modificación del artículo 24, estando la primera a favor y la segunda en contra (véase Adrián Cerón, *op. cit.*, pp. 70-73).

Conclusiones

Ante la dificultad para asir teóricamente la noción de laicidad dado su carácter polisémico y la diversidad de definiciones que la han abordado, se partió aquí de la presentación de las ideas que articulan las nociones más importantes sobre aquélla. Dos ideas atraviesan todo el texto. En primer lugar, como se señaló desde la introducción, existe una dimensión vertical y otra horizontal de la laicidad. Estas dimensiones tienen que ver con la manera en que se establecen las relaciones de poder. La dimensión vertical da cuenta del cambio de posición en la relación (formal) de poder entre el Estado y la Iglesia, que ha acompañado todo el desarrollo de la modernidad, mediante la consolidación de un poder público de base popular. La dimensión horizontal toma en cuenta el valor de la libertad y la igualdad para conformar un espacio público abierto al diálogo de todos los esquemas comprensivos, lo que significa que ninguna tradición moral puede imponerse a los demás sistemas de valores pues, todas son igualmente legítimas.

La otra idea se estableció entre la laicidad como principio y la laicidad como régimen. En tanto que principio, la laicidad tiene como objetivo la construcción de una sociedad libre. Su devenir histórico se ha desarrollado a partir de tres comprensiones: la primacía política del poder estatal, la organización política de acuerdo a una orientación racional y el reconocimiento de los derechos humanos. Como régimen, la laicidad se manifiesta de diversas maneras de acuerdo a los instrumentos político-jurídicos que se presten para el fin que describe el principio de laicidad. En esta tesis el único arreglo institucional que se ha explorado es el del Estado laico, definido como régimen de separación que postula la no confusión y la no unidad de los poderes civil y eclesiástico, a través de tres mecanismos de diferenciación: ontológico (que funda la legitimidad estatal en la soberanía popular), material (que hace incompatible el desempeño de un cargo público con el del ministerio de cualquier culto) y funcional (que indica unos medios y fines propios para el Estado).

Establecidas las definiciones del principio y el régimen de laicidad, y advertidas las dimensiones en que se construye la noción de laicidad, esta tesis ha procurado responder a una condición objetiva: la presencia de las convicciones religiosas en el espacio público. El carácter objetivo de esta condición, no le viene dada únicamente de la verificación

estadística de poblaciones que declaran mayoritariamente su religiosidad en ejercicios censales; o de la reflexión sobre asuntos sociales que aportan las autoridades de iglesias y comunidades religiosas desde sus propios sistemas de valores. Aunque ambos elementos constatan empíricamente la existencia del hecho religioso en las sociedades modernas, no concentran especialmente el interés de este trabajo.

La presencia de las convicciones religiosas en el espacio público es una condición objetiva en tanto que constituyen un sistema de valores que puede motivar la participación sociopolítica de los individuos. Sin embargo, a dicho carácter objetivo se opone un discurso normativo en las sociedades secularizadas que pretende eliminar el contenido religioso del espacio público, como supuesta garantía de los principios democráticos de libertad e igualdad. Por ello se hizo necesario exponer las inconsistencias del argumento que pretende establecer una frontera entre lo público y lo privado para remitir lo religioso a éste último ámbito en las sociedades modernas, así como, justificar la legitimidad de la participación sociopolítica inspirada en convicciones religiosas.

Romper con la idea de la frontera entre lo público y lo privado a la hora de tomar en cuenta la participación de ciudadanos creyentes —por demás intangible en términos jurídicos—, resulta relativamente sencillo cuando se verifican hechos históricos en donde la postulación de lo público ha servido para mantener un *statu quo* y formas de discriminación más o menos veladas; situación que con una impecable agudeza señaló el feminismo desde hace varias décadas al afirmar que «lo privado también es público». Decir que un asunto es de interés público y otro de interés privado nunca es una argumentación imparcial. Por más que quien postule lo público lo haga mirando la libertad y la igualdad, no escapa a su implicación de intereses y convicciones. Pretender determinar omnímoda y definitivamente la frontera entre lo público y lo privado resulta un ejercicio antidemocrático pues, significa negar la presencia y visibilidad públicas a otros sistemas de valores, también implicados en de intereses y convicciones.

La dimensión horizontal de la laicidad que, se centra en la libertad de conciencia y la igualdad de trato jurídico, lejos de proyectar el carácter secular del sistema democrático como la elución o expulsión de los argumentos religiosos del debate público, se ve forzada por sus propios objetivos a aceptarlos. Reconocer que las convicciones religiosas no se circunscriben al ámbito privado y que por tanto pueden tener consecuencias políticas, insta

a enfrentar con realismo el debates público que, cuenta entre sus participantes a aquellos que poseen un esquema comprensivo que se niega a expresarse únicamente de las puertas del templo hacia adentro.

La discusión propuesta ha insistido en que el sistema democrático con su característico secularismo e incluso el Estado laico, como régimen de separación, son espacios donde la participación sociopolítica a partir de convicciones religiosas, del ciudadano creyente, es admisible en la medida en que se les reconozca como espacios abiertos a la pluralidad.

Para poder sostener lo anterior se hizo necesario obviar la dimensión conflictiva de las convicciones religiosas. Desde luego que el fanatismo y el integrismo, en sus versiones más radicales y extremistas, terminan siendo incompatibles con los principios democráticos. Pero existen tres argumentos (presentados en el desarrollo del trabajo) que, justifican la inclusión de las convicciones religiosas en el debate público.

En primer lugar no todos los ciudadanos creyentes pueden ser asumidos directamente como fanáticos o integristas; ni siquiera se puede afirmar que su involucración en política esté guiada por las autoridades eclesiásticas de sus confesiones. Se debe advertir por tanto que los ciudadanos creyentes no son ajenos al proceso de secularización (esto es especialmente evidente en los datos ofrecidos sobre la alta aceptación del régimen de separación y el también alto comportamiento asociativo con fines religiosos de los ciudadanos mexicanos).

En segundo lugar, como se dijo en un par de ocasiones, los comportamientos abiertamente contrarios a la democracia no son exclusivos de las convicciones religiosas. En todas las convicciones fundamentales que se apuestan en el debate público, el peligro del monismo está latente pues, toda doctrina o ideología política, además de sus elementos teóricos y técnicos, se basan en valores hipostasiados que dan forma a su manera de comprender y explicar el mundo.

Por último, la justificación más importante está en los imperativos éticos que suponen los principios del sistema democrático. La inclusión de todos los argumentos, como garantía de la libertad y de la igualdad, y como supuesto de la laicidad vista en su dimensión horizontal, se tradujo en un intento de presentar en términos positivos las formas en que de manera organizada o individualmente se puede dar la expresión política de las convicciones religiosas. Esto significó marcar los límites a la participación de dichas

convicciones con los mismos criterios que se imponen a las convicciones no religiosas en el proceso democrático, es decir, con los criterios de legalidad, de accesibilidad cognitiva y de competencia política, encontrándose que ideologías y doctrinas político-religiosas (como la democracia cristiana) están en la posibilidad de cumplir con tales criterios.

Ahora bien, lo anterior sólo retrata la cuestión religiosa vista desde la dimensión horizontal de la laicidad y tomando en consideración la laicidad como principio, es decir, la versión más novedosa del debate pero, su versión más tradicional, la de la dimensión vertical de la laicidad y la laicidad como régimen, señala usualmente el trato jurídico-administrativo: la política religiosa. Ambas versiones, la más novedosa y la tradicional se entrelazan y frecuentemente es muy difícil distinguir los efectos jurídico-administrativos que le son propios a cada una.

Esto significó pensar la manera en que se acerca el Estado a la religión con el propósito de regular tanto las relaciones Estado-Iglesia como la protección de la libertad de religión. De ello se encontró que la actuación del Estado no puede ser la misma ante las expresiones institucionalizadas y doctrinales de la religión, y ante las manifestaciones no eclesiales. Esta situación es compleja en la medida en que la protección jurídica y por lo tanto la administración estatal en torno a la libertad de religión, está referida a la concepción sustantiva de la religión, lo que tiende a generar la visión de que lo religioso y lo eclesial son exactamente lo mismo. Además se encuentra el problema del reconocimiento de la pluralidad confesional pues, la concepción sustantiva de la religión está vinculada a la noción de iglesia y particularmente del cristianismo.

Respondiendo al interés de la tesis de revisar la política religiosa únicamente en el Estado laico; a partir de sus condiciones institucionales (el régimen de separación) y de la comprensión de éstas en torno a los principios del sistema democrático, se propusieron los márgenes jurídico-administrativos para tratar la cuestión religiosa, esto es, la protección de la libertad de religión en sus manifestaciones colectiva e individual (de acuerdo con los tratados internacionales sobre derechos humanos) y asimilar la inclusión de las convicciones religiosas en el debate público.

Los contenidos de la política religiosa para el Estado laico se sintetizaron en cuatro elementos: a) el reconocimiento de la personalidad jurídica de iglesias y comunidades religiosas a partir de su estructura organizativa y no de sus doctrinas; b) la regulación del

culto para garantizar el ejercicio de las creencias; c) la educación laica (no anticlerical ni antirreligiosa) como un mecanismo para fomentar la integración y la tolerancia cívicas; y d) las medias jurídicas para garantizar la separación entre el Estado y las iglesias y comunidades religiosas, sin que esto signifique la obstrucción a la participación política inspirada en convicciones religiosas.

No obstante, la definición de la política religiosa del Estado laico elaborada en esta tesis no ha conseguido extenderse como un concepto generalizable a las distintas realidades que supone el régimen de separación. Las diferencias entre México y otros Estados laicos como Francia, cuyo sistema normativo en materia religiosa no surge de las mismas preocupaciones que llevaron a construir el régimen de separación en nuestro país, se han impuesto como un sesgo desde el origen de este trabajo. Ahora bien, la perspectiva desde la práctica normativa y administrativa en México es un buen lugar para iniciar una reflexión más extensa en futuros análisis sobre el tema. A continuación se presentan las consideraciones finales sobre la política religiosa mexicana.

Después de la reforma de 1992, la política religiosa en México ha sido objeto de constantes cambios administrativos, de aplicaciones no siempre afortunadas por los Poderes Ejecutivo y Judicial, de iniciativas de reforma constitucional que no prosperaron (en el periodo de estudio) y de dos procesos que sí lo hicieron, a los artículos 24 y 40 en 2012.

Ante todos estos cambios, desde 1917 la comprensión de la laicidad en México ha estado principalmente orientada por la primacía política del Estado que, señala a éste como el ente jurídico superior en la comunidad política. El carácter vinculante de sus decisiones y su legítima capacidad normativa, es resultado de la decisión política de los ciudadanos en un sistema democrático. Esto lo faculta para velar por la protección de las libertades, regulando los derechos y las obligaciones sociales. Su superioridad jurídica frente al resto de poderes y corporaciones sociales (incluidas por supuesto las iglesias y comunidades religiosas), evita que formalmente pueda establecerse la competencia entre éstas y el Estado, por el contrario, al ser parte de la sociedad se encuentran protegidas y sujetas al marco normativo estatal.

La reforma de 1992 puso en perspectiva la supremacía política del Estado tal cual la había definido el Constituyente de 1917. Se repensó el papel de la Iglesia en la sociedad y se valoró su capacidad política. El resultado fue entender que la Iglesia que ya no podía

poner en entredicho tal supremacía por lo que era necesario modificar las relaciones jurídicas con ésta (y las demás organizaciones religiosas) pues, además se tenía la experiencia histórica entre 1917 y 1992 de un marco normativo que, desconociendo jurídicamente a las iglesias, no pudo impedir la politización de las relaciones Estado-Iglesia por medio de acuerdos discrecionales. El Constituyente Permanente de 1992 justificó en buena medida, en esta discrecionalidad, la reforma al artículo 130 constitucional y propuso como uno de sus principales objetivos eliminarla. Sin embargo, no han podido superarse las condiciones de politización y discrecionalidad en las relaciones Estado-Iglesia. Parte de este problema surge del amplio margen de interpretación que se incluyó en el marco jurídico y más específicamente en su diseño institucional centralizado, que concentra las facultades en materia religiosa en el Ejecutivo federal.

El problema no es la interpretación de la norma en sí, sino la imposibilidad de superar el señalamiento de discrecionalidad sobre el esquema de las relaciones Estado-Iglesia, mismo que tiende a volverse predominantemente político. El objetivo de una norma no puede ser el de eliminar el aspecto político de aquello que regula pero, existe una gran diferencia entre establecer el esquema de relaciones (aun cuando sean políticas) en torno al marco legal e interpretar el marco legal en torno a las relaciones políticas. Lo primero supone un margen de acción acotado por la Ley, lo segundo da pie a la negociación del marco legal, su posición incierta en el esquema de relaciones y a la falta de regularidad en su aplicación, en suma a la discrecionalidad en la relaciones.

Las otras dos comprensiones de la laicidad se ven imbuidas en la anterior. Los derechos humanos se han supeditado a las condiciones político-jurídicas del régimen de separación, lo que ha tendido a generar una visión de la religión preponderantemente asociada a su concepción sustantiva, atribuyendo lo religioso a las expresiones institucionalizadas de las iglesias y comunidades religiosas. Por otra parte, se ha venido utilizando la postulación de la razón como principio organizativo de la política a manera de soporte de la separación, sin diferenciar los aspectos institucionales que impone una estructura de relaciones Estado-Iglesia, de las motivaciones de los ciudadanos para orientar su vida a partir de sus convicciones religiosas.

La política religiosa en México tal cual se ha venido construyendo en los 20 años que abarcan esta investigación, presenta aún la dificultad de hacer coincidir los imperativos de

la protección de la libertad de religión descritos en los tratados sobre derechos humanos, con un tipo de régimen que concibe la libertad de determinada manera (como lo es el Estado laico). Saber qué temas y hasta qué punto deben regularse o desregularse es difícil pues, cada solución a un problema público plantea nuevos problemas a resolver. En todo caso las ópticas de la libertad de religión y del régimen de separación debieran servir para guiar los criterios de nuevas soluciones. Sin embargo, la política religiosa se ha sumido en trámites administrativos y en una complejidad burocrática que, en su lógica funcionalista desdibuja aquéllas ópticas, mientras que las relaciones Estado-Iglesia continúan su devenir político al amparo de la discrecionalidad que otorga el marco normativo.

Aun así, sin que se puedan señalar con un triunfalismo absoluto, los cambios desde 1992 en la política religiosa suponen avances sustanciales. La dimensión colectiva de la libertad de religión se protege en muchos de sus elementos clave. Se puede afirmar (aun con deficiencias) que la mayor parte de los derechos asociados a la libertad de religión se hayan reconocidos. Esto también repercute positivamente en el ejercicio de los sujetos de la libertad de religión. No obstante, persisten distintos problemas tanto jurídicos como administrativos que, repercuten en la protección de esta libertad.

Uno de los problemas se halla en la falta de comprensión de la diversidad y organización confesional que, pretendió ser asimilada por la generalización de la norma pero, complicó la definición de conceptos básicos como el de los ministros de culto y aun la propia figura jurídica de AR.

Por otra parte la apertura a una presencia jurídica de las relaciones entre las iglesias y comunidades religiosas y el resto de la sociedad, se haya inscrita en algunas condiciones equivocadas. Dar cabida a los aspectos doctrinales de las organizaciones religiosas para que éstas puedan obtener el registro como AARR, es un despropósito en la medida en que se cuenta con marco jurídico para sancionar actos indebidos, en otros términos, el Estado no puede prohibir que los individuos piensen de forma contraria al orden público, pero puede sancionar las acciones que sean contrarias a dicho orden.

Pero sin lugar a dudas el aspecto que más importancia reviste es el de la discriminación que suele hacerse en contra de grupos religiosos, de minorías. Aquí la Administración ha incurrido en una falta grave al no plantear responsabilidades concretas en contra de las

autoridades públicas que comenten actos que violan los derechos humanos de los sujetos, en este caso, su derecho a la libertad de religión.

En cuanto a la dimensión individual de la libertad de religión, ésta no ha dejado de contemplarse como una cuestión privada. Hay aquí una situación generalizada de discriminación pues, como ya se decía, en concordancia con el respeto a la libertad de conciencia habría que aceptar la posibilidad de que algunos ciudadanos orienten sus vidas a partir de sus convicciones religiosas, esto también significa que las lleven al ámbito público y que las hagan explícitas en el plano político.

La falta de esta aceptación ha llevado a negar derechos proclives al ejercicio de la libertad de religión, como es la objeción de conciencia, o bien, a imponer tuteladas desde el Estado a la conciencia de los ciudadanos (como se deriva de los razonamientos hechos en materia electoral por las autoridades judiciales). Esto último es particularmente preocupante pues, se niega al sujeto la posibilidad de ejercer su libertad de conciencia, implicando esto la libertad de obedecer lo que le parezca correcto o justo, comportamiento que, mientras no se traduzca en delitos, debiera ser asumido no sólo como legal sino como legítimo en el sistema democrático.

Antes de encender las alarmas de la laicidad y de censurar previamente todo lo que tengan que decir los ciudadanos creyentes, ya sea que se expresen de manera individual por medio del voto o se agrupen con claros fines políticos, sería pertinente pensar en nuevas formas de plantear la laicidad y de reforzarla por medio de una educación que repare en sus valores y en el resto de principios democráticos. Aún ahora, como decía Gómez Morín hace más de medio siglo, es necesario asumir con naturalidad, con normalidad, la opción de vivir y actuar en la sociedad a partir de una perspectiva religiosa.

La relación entre Religión y Sociedad no es un tema zanjado en el régimen de separación, ni teórica ni jurídicamente. Los debates sobre el ejercicio de la libertad de religión en el espacio público (en temas como la educación religiosa), la convivencia en el marco de la diversidad religiosa (con los retos en contra de la discriminación por motivos religiosos y la violación del derecho a la libertad de religión) y, desde luego, la participación política fundada en convicciones religiosas; propician la discusión entre distintos esquemas comprensivos del mundo. En este punto final hay que retornar a las reflexiones puestas en la introducción de la tesis, sobre los problemas que supone la

convivencia de convicciones fundamentales divergentes. Como se dijo desde un principio, este trabajo no intentó resolver tal problema, sino que ha pretendido explicar la capacidad de un orden público para pensar en la articulación de respuestas institucionales a la presencia de convicciones particulares.

En el debate público persisten y seguramente continuarán existiendo posturas clericales y anticlericales, es legítimo que existan y además el extremismo en ambas contribuye (seguramente sin ser su intención), a pensar en caminos de moderación. Los extremos suelen acomodarse en argumentos unísonos, señalando que el Estado debe hacer tal o cual cosa porque es laico o porque ha suscrito tratados internacionales. A fin de cuentas el reto de la moderación está en un problema de integración.

Proponer soluciones a partir del orden público, definiendo al Estado laico como un régimen de separación permite (es lo que se ha intentado demostrar) argumentar sobre los límites entre religión y política, por lo menos sobre los aspectos que de esta relación competen al Estado. Ello ha significado encontrar y describir las acciones estatales que se han de instrumentar para proteger al régimen y a la libertad de religión al mismo tiempo. En una reflexión mucho más personal, primero por implicación y después por convicción, he planteado este orden público a partir de la primacía política estatal, tal como sucede en México.

La motivación de centrar la discusión en aquella comprensión no omite la importancia de las otras dos, la que ve en los derechos humanos el fundamento de la laicidad y la otra para la que su fundamento se haya en la razón como principio organizador de la política, tendiendo a prefigurar un ámbito de lo público y otro de lo privado. Dar cuenta de la construcción y el desarrollo del Estado laico se torna imposible sin no se toman en cuenta estas dos últimas comprensiones pero, de ellas hay que advertir que siempre es posible apelar a lo dado. Los derechos humanos tienden a hacer insostenibles las ideas de las fronteras entre lo público y lo privado, por cuanto a que, cuando se pretende hacer de este último ámbito el contenedor de los temas resueltos, que ya no se pueden politizar. La noción de lo público hace necesaria la limitación de la libertad, su configuración en derechos para garantizar una convivencia cívica y pacífica.

Los retos de la política religiosa en México, tal como se ha definido aquí, están en fortalecer en términos políticos y jurídicos del carácter laico del Estado sin dejar de

reconocer la dimensión de los derechos humanos en el principio de laicidad, esto implicaría, en relación con los temas propuestos para la política religiosa:

- Adecuar el marco normativo para el reconocimiento efectivo de la estructura organizativa de las AARR, dejando a salvo las características doctrinales de las confesiones. Incentivar la formación o consolidación de interlocutores válidos con las confesiones respetando las divisiones y diferencias internas.
- Plantear el reconocimiento de una libertad de religión que no se suma en el burocratismo, es decir, que las garantías de publicidad y de certeza jurídica en el ejercicio de la libertad de religión no suponga una carga administrativa para las asociaciones religiosas, ni un impedimento legal para los sujetos cuyas confesiones no cuenten con personería ante el Estado mexicano.
- Combatir la discriminación religiosa mediante un marco normativo que no encubra las responsabilidades de las autoridades que violan abiertamente los derechos humanos. Promover para tal propósito una cultura de respeto a la diversidad religiosa, tarea en la que la educación laica tiene una incuestionable responsabilidad.
- Advertir que la experiencia religiosa que no siempre se circunscribe a la práctica del culto. Resulta así apremiante la discusión legislativa de la objeción de conciencia por motivos religiosos, no para negar la primacía política del estado ni generar condiciones de desigualdad en los ciudadanos creyentes y no creyentes, sino para garantizar y extender la protección y el ejercicio de la libertad de religión.
- Revisar la aplicación de los controles políticos sobre el hecho religioso para entenderlos como medidas jurídicas en torno a los objetivos institucionales del régimen de separación y no como la negación de la expresión pública de las convicciones religiosas o de cualquier otra convicción fundamental. En este sentido debiera revisarse la modificación al artículo 24 constitucional pues, parece indicar lo contrario.

Fuentes consultadas

Libros y capítulos de libros

1. ADAME, Jorge, “¿Qué significa lo ‘religioso’ en la legislación mexicana?”, en Javier Saldaña (coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
2. _____, *Estudios sobre política y religión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
3. _____, “Las restricciones a los derechos políticos de los ministros de culto de hacer proselitismo y oponerse a las leyes y las instituciones”, en VVAA, *El Estado mexicano frente a las asociaciones religiosas: antología de balances y perspectivas*, México, Secretaría de Gobernación, 2012.
4. AGUILAR, Rivera, José A., *La geometría y el mito. Un ensayo sobre la libertad y el liberalismo en México, 1821-1917*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
5. AGUILAR, Luis F., “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy Mariñez; Vidal Garza (coord.), *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, México, Porrúa, 2009.
6. BAUBÉROT, Jean, *Historia de la laicidad francesa*, México, El Colegio Mexiquense, 2005.
7. BERGER, Peter L., *El dosel sagrado. Elementos para una sociología de la religión*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971.
8. BLANCARTE, Roberto, *Historia de la Iglesia Católica en México, 1929-1982*, México, Colegio Mexiquense / Fondo de Cultura Económica, 1992.
9. _____, *Entre la fe y el poder*, México, Grijalbo, 2004.
10. _____, “El porqué de un Estado laico”, *Los Retos de la Laicidad y la Secularización en el Mundo Contemporáneo*, México, Colegio de México, 2008.
11. BOBBIO, Norberto, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Editorial Sistema, 1991.
12. _____, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 2006.
13. CAMP, Roderic Ai, *Cruce de espadas. Política y religión en México*, México, Siglo XXI, 1998.
14. CANNELLI, Ricardo, *Nación católica y Estado laico*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2012.
15. CAPDEVIELLE, Pauline, *Laicidad y libertad de conciencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
16. CARBONELL, Miguel, “Consideraciones sobre la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, en Carlos De la Torre Martínez (coord.) *Derecho a la no discriminación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
17. CASILLAS, Rodolfo, “Avances y pendientes en materia de iglesias y política social en México”, en Ma. Concepción Medina González, *Una puerta abierta a la libertad religiosa, México, Secretaría de Gobernación*, 2007.
18. CASTRO, Estrada, Álvaro, “Acercamiento a los nuevos horizontes de las relaciones Estado-Iglesia en México” en VVAA, *El Estado mexicano frente a las Asociaciones Religiosas: Antología de Balances y perspectivas*, México, Secretaría de Gobernación, 2012.
19. CASTRO, Estrada, Álvaro; RODRÍGUEZ Garnica, Eduardo, *Relaciones Estado-iglesias en México*, México, Porrúa, 2007.
20. CHIASSONI, Pierluigi, *Laicidad y libertad religiosa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
21. CIÁURRIZ, María J., “Objeción de conciencia y estado democrático”, *Derecho fundamental de libertad religiosa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
22. CIPRIANI, Roberto, *Manual de sociología de la religión*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.
23. CROSSMAN, R. H. S., *Biografía del Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
24. DE LA TORRE, Renée; GUTIÉRREZ Cristina (coord.), *Atlas de la diversidad religioso en México*, México, El Colegio de Jalisco, 2007.
25. DE LA TORRE, Renée, *Religiosidades nómadas: creencias y prácticas heterodoxas en Guadalajara*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012.
26. DELGADO, Álvaro, *El Yunque la ultraderecha en el poder*, México, Plaza Janés, 2003.

27. DÍAZ, Alejandro “Capítulo I. Bases sociales del voto” en Gustavo Meixueiro; Alejandro Moreno (coord.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*, México, Cámara de Diputados, 2014.
28. DOBBELAERE, Karel, *Secularización: un concepto multi-dimensional*, México, Universidad Iberoamericana, 1994.
29. DOMÍNGUEZ, Lucila E., *Expresiones de ministros de culto en materia político-electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
30. FERRARI, Silvio, “Política eclesiástica”, en Norberto Bobbio, et. al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2002.
31. FLORES, Paolo, “Once tesis contra Habermas”, en *Claves de la razón práctica*, Madrid, Progreso, año 2008, n° 179.
32. FOUCAULT, Michael, “¿Qué es la Ilustración?”, en *Sobre la Ilustración*, Madrid, Tecnos, 2003.
33. FUNDACIÓN BBVA, *El capital social en España y los países de la OCDE*, s/l, Fundación BBVA, 2007.
34. GAMBOA, Claudia; AYALA, Arturo, *Análisis de la minuta enviada al Senado y demás proyectos legislativos relativos al artículo 24 constitucional, presentados en las LX y LXI legislaturas en la cámara de diputados*, México, Cámara de Diputados (Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis), enero 2012.
35. GARCÍA, Cabrero, Benilde, “Educación, ciudadanía y participación democrática”, en VVAA, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Secretaría de Gobernación/Secretaría de Educación Pública/Instituto Federal Electoral, 2002.
36. GARCÍA, Cantú, Gastón, *Idea de México. Tomo V. La derecha*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
37. GARCÍA, Ugarte, Marta E., “Las posiciones políticas de la jerarquía católica, efectos en la cultura religiosa mexicana” en Carlos Martínez Assad (coord.) *Religiosidad y política en México*, México, Universidad Iberoamericana, 1992.
38. _____, *La nueva relación Iglesia-Estado en México*, México, Nueva Imagen, 1993.
39. GONZÁLEZ Schmal, Raúl “Algunas observaciones en torno al Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, en Javier Saldaña (Coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
40. GONZÁLEZ, Fernando, “Anexo 3. José Barba-Martín: «opacidad, medios y poder: Marcial Maciel»” en *La Iglesia del silencio. De mártires a pederastas*, Tusquets, México, 2009.
41. _____, “Católicos integristas y gobernabilidad. Su problemática ante la separación Iglesia-Estado y en los tiempos actuales” en Bertha Lerner, et. al., *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Toluca, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.
42. HABERMAS, Jürgen; TAYLOR, Charles, “Dialogo entre Jürgen Habermas y Charles Taylor”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011.
43. HABERMAS, Jürgen; MENDIETA, Eduardo, “¿Una sociedad mundial postsecular? Sobre la relevancia filosófica de la conciencia postsecular y la sociedad mundial multicultural”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011.
44. HABERMAS, Jürgen, “¿Qué significa política deliberativa?” en *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999.
45. _____, *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Barcelona, Paidós, 2002.
46. _____, “La religión en la esfera pública. Los presupuestos cognitivos para el «uso público de la razón» de los ciudadanos religiosos y seculares” en *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, Paidós, 2006.
47. _____, “Lo político: el sentido racional de una cuestionable herencia de la teología política”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011.
48. _____, “¿Fundamentos prepolíticos del Estado democrático de derecho?”, en Jürgen Habermas; Joseph Ratzinger, *Entre razón y religión*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
49. HAYEK, Friedrich A., *Principios de un orden social liberal*, Madrid, Unión Editorial, 2010.
50. HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
51. HUICI, Laura, “El derecho a la libertad de religión: especial referencia a su interpretación por el Comité de Derechos Humanos”, en Joseph M. Castellá; Sébastien Grammond (coords.) *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo*, Barcelona, Atelier, 2010.
52. IBÁN, Iván; PRIETO, Luis, *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Madrid, Tecnos, 1990.

53. IBARRA, Jesús, *Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado: Los Cabos 2011, México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
54. JIMÉNEZ, Urresti, Teodoro I., *Relaciones reestrenadas entre el Estado mexicano y la Iglesia*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 1994.
55. JOAS, Hans, *Creatividad, acción y valores. Hacia una teoría sociológica de la contingencia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
56. KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.
57. LAMADRID, José Luis, *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
58. LLAMAZARES, Dionisio, *Derecho de la libertad de conciencia. Tomo I Libertad de conciencia y laicidad*, Pamplona, Aranzadi, 2007.
59. LEE Galindo, Jorge, “Una visión desde la praxis”, en Javier Saldaña (Coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
60. _____, “El impacto del registro constitutivo en las iglesias” en Ma. Concepción Medina González, *Una puerta abierta a la libertad religiosa*, México, Secretaría de Gobernación, 2007.
61. LUCKMANN, Thomas, *La religión invisible*, Salamanca, Sígueme, 1973.
62. LUHMANN, Niklas, *Complejidad y modernidad*, Valladolid, Trotta, 1998.
63. MACLURE, Jocelyn; TAYLOR, Charles, *Laicidad y libertad de conciencia*, Madrid, Alianza, 2011.
64. MARGADANT, Guillermo F., *La Iglesia ante del Derecho Mexicano. Esbozo histórico-jurídico*, México, M. A. Porrúa, 1991.
65. MARITAIN, Jacques, *Humanismo integral: Problemas temporales y espirituales de una nueva cristiandad*, Buenos Aires, C. Iohle, 1972.
66. MARTÍNEZ DE CODES, Rosa Ma., *Los bienes nacionales de origen religioso en México (1833-2004)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
67. MARTÍNEZ, Julio L., *Religión en público. Debate con los liberales*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2012.
68. MARVÁN, Laborde, Ignacio (comp.), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
69. MARX, Karl, *La cuestión judía*, México, Ediciones Quinto Sol, s/a.
70. MOCTEZUMA, Barragán, Javier, “La libertad religiosa en la legislación mexicana”, en Javier Saldaña (coord.), *Diez años de vigencia de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en México (1992-2002)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
71. MOLINA, M., Antonio, “Capítulo III. El Estado moderno y la libertad religiosa”, en VVAA, *Libertad religiosa. Derecho humano fundamental*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1994.
72. MONTES, Rodolfo, *La cruzada de Calderón*, México, Grijalbo, 2011.
73. OROZCO, Jesús, *Laicidad y elecciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
74. PACHECO, Alberto, “Régimen jurídico de las asociaciones religiosas en el derecho mexicano”, en VVAA, *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
75. _____, “Las sociedades subordinadas en el nuevo reglamento de la ley de asociaciones religiosas”, en Javier Saldaña (coord.) *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
76. PARDO, Paulino, *Laicidad y acuerdos del estado con confesiones religiosas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.
77. PATIÑO, Manffer Ruperto, “La reforma del artículo 40 constitucional” [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 421 (disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/28.pdf>).
78. PENA-RUIZ, Henri, *La laicidad*, México, Siglo XXI, 2002.
79. POULAT, Émile, *Nuestra laicidad pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
80. RIVERA, Farfán, Carolina, et al., *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
81. SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher, “The advocacy coalition framework” [en línea], en Paul Sabatier (ed.) *Theories of policy process*, Westview Press, 2007 (http://collectivememory.fsv.cuni.cz/CVKP-29-version1-priloha_2_FF.pdf).
82. SABINE, George H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
83. SALAZAR, Pedro, et al., *La República Laica y sus libertades. Las reformas a los artículos 24 y 40 constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

84. SALDAÑA, Javier, “Derecho Eclesiástico Mexicano” en VVAA, *Enciclopedia jurídica mexicana. Anuario 2005*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
85. _____, *The unnecessary and restrictive constitutional amendments concerning religious freedom in Mexico*, Brigham Young University Law Review, num. 3, Provo, Brigham Young University, 2013.
86. SERRANO, Mónica, “El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas”, en Mónica Serrano; Víctor Bulmer-Thomas (comp.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
87. SOBERANES, José Luis, “La reforma al artículo 40 constitucional de 2012”, en Miguel Carbonell, et. al. (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
88. SORIANO, Rodolfo, “Sociedad y Estado laico en México, Las trampas de las convicciones”, en Elio Masferrer (comp.), *Estado laico y la contrarreforma al 24 constitucional*, México, Libros de la Araucaria, 2013.
89. TAYLOR, Charles, “Por qué necesitamos una redefinición radical del secularismo”, en *El poder de la religión en la esfera pública*, Madrid, Trotta, 2011.
90. TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, México, Rei, 1990.
91. VAGGIONE, Juan Marco, *Laicidad y sexualidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
92. VALADÉS, Diego, *Derecho de la educación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/McGraw-Hill, 1997.
93. VILLORO, Luis, *El concepto de ideología*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
94. VIVEROS, Carolina, “La asistencia religiosa en el Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público” en Javier Saldaña (coord.), *El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, México, Secretaría de Gobernación/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
95. WEBER, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, México, Colofón, 2007.
96. ZOLO, Danilo, *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1994.

Artículos en revistas y periódicos

1. BLANCARTE, Roberto, “¿Cómo podemos medir la laicidad?”, *Estudios sociológicos*, México, Colegio de México, volumen. 30, número. 88, enero-abril 2012.
2. DA COSTA, Néstor, “La laicidad uruguaya” [en línea], en *Les laïcités dans les Amériques, Archives de sciences sociales des religions*, año 56, número 146, abril-junio 2009 (disponible en: <http://assr.revues.org/21270>).
3. DE DIENHEIM, Cuauhtémoc M., *El derecho a la libertad religiosa y la laicidad del Estado como presupuestos básicos del Estado constitucional y democrático de derecho* [en línea], p. 18 (disponible en: <http://www.academia.edu/3779737/>).
4. DÍAZ, Domínguez, Alejandro, “¿Influyen los ministros de culto sobre la intención del voto?”, *Perfiles latinoamericanos*, México, FLACSO, núm. 028, julio-diciembre 2006.
5. _____, “La regulación religiosa en materia electoral mexicana: una explicación alternativa sobre sus diferencias” [en línea], *Economía, sociedad y territorio*, México, Colegio Mexiquense, Vol. 6, Núm. 22, 2006 (disponible en: <http://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/264/725>).
6. _____, “Religión y política en México” [en línea], *Este País*, México, 1º de abril de 2012 (disponible en <http://archivo.estepais.com/site/2012/religion-y-politica-en-mexico/#sthash.2bfXbsMm.dpuf>).
7. FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, “Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo”, *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, Madrid, número 0, Diciembre 2000.
8. GARCIADIÉGO, Javier, “Religión y política en la fundación de Acción Nacional” [en línea], *Letras Libres*, México, mayo 2012, (disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/religion-y-politica-en-la-fundacion-de-accion-nacional>).
9. HABERMAS, Jürgen, “La voz pública de la religión”, en *Claves de la razón práctica*, Madrid, Progreso, año 2008, nº 180.
10. PALOMINO, Rafael, “Laicidad, laicismo, ética pública: presupuestos en la elaboración de políticas para prevenir la radicalización violenta” [en línea], *Athena Intelligence Journal*, volumen 3, número 4, octubre-diciembre 2008, (disponible en: <http://www.athenaintelligence.org/aij-vol3-a19.pdf>).
11. PÉREZ-RAYÓN, Nora, “Cambios en la cultura política en materia religiosa, México, 1988-2002”, *Argumentos*, México, número 44, 2003.

12. _____, “El anticlericalismo en México. Una visión desde la sociología histórica”, *Revista Sociológica*, año 19, núm. 55, México, Universidad Autónoma Metropolitana, mayo-agosto de 2004.
13. _____, “El fenómeno religioso y su importancia para el análisis de la realidad sociopolítica cotidiana”, *El Cotidiano*, México, núm. 156, julio-agosto, 2009.
14. RAWLS, John, “La justicia como equidad política, no metafísica”, en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, Barcelona, Paidós, número 1, primer semestre de 1996.
15. SALINAS, Carlos, “Reformando al Estado” [en línea], *Nexos*, México, 1º de abril de 1991, (<http://www.nexos.com.mx/?p=5788>).

Publicaciones periódicas en línea

- CNN
- Este país
- Letras libres
- Quadratin
- Diario Oficial de la Federación
- Gaceta Parlamentaria
- Nexos
- Reforma
- El Universal
- La Jornada
- Proceso
- Zenit

Marcos normativos y documentos oficiales

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Comisión Europea, *La educación para la ciudadanía en Europa*, Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, 2012.
- Comunicaciones del Relator Especial con el Gobierno mexicano.
- Conferencia Internacional Consultiva sobre la Educación Escolar.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Informes anuales de la Secretaría de Gobernación.
- Informes anuales del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Informes anuales del Relator Especial sobre libertad de religión o de creencias.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Secretaría de Educación Pública, *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras ciclo escolar 2010-2011*, 2011.

Páginas electrónicas

- Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos <http://www.cndh.org.mx>
- Conferencia del Episcopado Mexicano <http://www.cem.org.mx>
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación <http://www.conapred.org.mx>
- Dirección General de Asociaciones Religiosas <http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx>
- INFOMEX <https://www.infomex.org.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.inegi.gob.mx>
- Instituto Nacional Electoral <http://www.ine.mx/portal>
- Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos <http://www.ohchr.org>
- Secretaría de Educación Pública <http://www.sep.gob.mx>

- Secretaría de Gobernación <http://www.segob.gob.mx>
- Secretaría de la Función Pública <http://www.funcionpublica.gob.mx>
- Senado de la República <http://www.senado.gob.mx>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación <https://www.scjn.gob.mx>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <http://www.trife.gob.mx>