

EL ESTADO Y LA IGLESIA: INTERVENCIÓN DE LOS PODERES FEDERALES EN MATERIA DE CULTO RELIGIOSO (1931/1959)*

Miguel Lanz Duret

I.

Si el Constituyente de Querétaro no hubiese incluido en el artículo 130 de la Ley Suprema ciertas restricciones injustas e impregnadas de un espíritu sectario que ofende y lastima los intereses mayoritarios de la colectividad, podría decirse que en México se había llegado a reconocer y a garantizar de un modo absoluto la libertad religiosa. Nada más alto y noble que los principios consignados en el artículo 24 de la Constitución, que sancionan como derecho inviolable del hombre su libertad de profesar la creencia religiosa que más le agrade y de 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. La aparente restricción puesta en el inciso II del mismo artículo que ordena que los actos religiosos de culto público deberán celebrarse precisamente dentro de los templos, los que estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad, no menoscaba en manera alguna la libertad de conciencia de los habitantes de la República, porque se trata únicamente de medidas de policía o de seguridad para mantener el orden y para que se respeten los derechos de todos y cada uno de los creyentes.

* Tomado de *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5a. ed., Norgis Editores, 1959, pp. 389-399, (publicación original: México, s.e., 1931), (reproducido en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1987, pp. 425-436) [N. del E.].

Es claro que la libertad religiosa reconocida en los términos del artículo 24, la han concedido y la tendrán que conceder todas las Constituciones y gobiernos, porque solo los sectarios fanáticos imaginan que sea posible impedir la libertad de creencias y aun lo intentan. Esta última no es más que una de las manifestaciones de la libertad de pensamiento, de la libertad de opinión, que se refugian y existen siempre en el fondo de la conciencia humana, y que a pesar de todos los atropellos o martirios de que se haga víctima al individuo son intangibles e indestructibles. Se trata de libertades esencialmente individuales que ni el legislador ni el gobernante pueden disminuir en lo más mínimo y que, si lo intentaran, sus esfuerzos serían impotentes y su obra un resonante fracaso. Por lo tanto, bastaban las garantías consignadas en los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Constitución, protectoras de la libertad de pensar, de escribir y de asociarse, para que igualmente quedara protegida la libertad de conciencia en México. Pero esta última no es la libertad religiosa, y por lo mismo ha sido necesario que en el artículo 24 se reconozca también la prerrogativa de practicar libremente las ceremonias, devociones o actos de culto propios de la creencia o religión de cada individuo.

En consecuencia, si en varios incisos del artículo 130, frutos de la pasión y del sectarismo y redactados como armas de combate en favor del Estado, se afectan las prácticas del culto o se restringe el ejercicio de ritos y ceremonias íntimamente vinculados con el dogma, que son la manifestación externa del mismo y los medios que tiene el creyente para comunicarse con Dios, es indudable que las garantías del artículo 24 serán nugatorias, porque la esencia de la libertad religiosa no es solamente la facultad no estorbada de creer en lo que se quiera o no creer, sino que más bien consiste en el derecho de practicar sin obstáculo los ritos de la religión que se tiene. En una palabra, “la libertad religiosa es esencialmente la libertad de culto”. No puede decirse, pues, que un Estado o un gobierno cumplen con la obligación imperativa de carácter moral y social de proteger la libertad de conciencia, la más imprescindible en el individuo, si se concretan a declaraciones teóricas y vagas en señal de respeto a los dogmas que constituyen la esencia de la religión, si no amparan igualmente el derecho irrenunciable en el creyente de practicar ceremonias relacionadas y vinculadas de modo íntimo con esos mismos dogmas.

Por lo tanto, si se quiere sinceramente consolidar la paz religiosa en México y no incurrir en el anacronismo de nuestros conflictos entre la autoridad civil y la jerarquía eclesiástica, hay que hacer importantes y oportunas reformas al artículo 130. Y no se hable de propósitos reaccionarios por hacerse esta proposición, ya que partió, apenas promulgada la Ley Suprema de la República, nada menos que del jefe de la Revolución, del iniciador de un nuevo código político para consignar y resumir los principios revolucionarios conquistados durante la lucha social de 1913 a 1917, de don Venustiano Carranza.

Y es que tratándose de materia tan ardua y de consecuencias que se resienten por todas las clases sociales, por ser de carácter espiritual y no económico, el legislador debe cuidar de que las disposiciones que se dicten para regularla puedan ser aplicadas sin trastornos de la paz pública ni contrariedades de la conciencia individual.

Los reformistas de la Constitución de 1917 es indudable que dieron el paso más avanzado y más definitivo por lo que toca ya no a la separación de la Iglesia y del Estado, sino a la ruptura de relaciones de todo género entre ellos, puesto que desconocieron la personalidad jurídica de la Iglesia. Pero allí debieron haberse detenido. Si para el organismo estatal mexicano las iglesias correspondientes a todas las religiones o sectas son meras sociedades particulares, integradas por simples asociados, los creyentes, y por profesionistas a su servicio, los sacerdotes, es indudable que sólo debe intervenir el Estado en las actividades de dichas asociaciones para cuidar el orden público durante las ceremonias externas del culto, objeto propio y exclusivo de cada una de esas agrupaciones. Y esto último no era novedad ni podía ser objetado por nadie, puesto que, desde el Congreso Constituyente de 1856-1857, después de haberse rechazado la tolerancia de cultos, se votó casi por unanimidad de votos el artículo 125 de la Constitución, que textualmente autorizaba la intervención de los poderes federales en materias de culto religioso y disciplina externa, redactado en los mismos términos que el inciso I del artículo 130 de la Constitución actual.

Como se ve, las relaciones entre el Estado y la Iglesia solo habían llegado a ese punto al ser promulgado el código supremo de 1857. Después, durante la guerra de Tres Años que siguió al golpe de Estado de Comonfort, quien desconoció la nueva ley constitucional que acababa de jurar, se dictaron las leyes llamadas de Reforma, en las que el presidente Juárez

tomó medidas de defensa y de lucha, nacionalizó los bienes de la Iglesia y excluyó de la competencia de ésta todos los actos del estado civil de las personas, reservándola a los funcionarios y autoridades del Estado laico. Triunfante en enero de 1861 el gobierno liberal y constitucionalista de Juárez se mantuvieron en pleno vigor las disposiciones que había dictado en uso de sus facultades extraordinarias, hasta que el 25 de septiembre de 1873 se incorporaron como artículos adicionales a la Constitución vigente, de la que vinieron a formar parte. El más importante y de mayor alcance de ellos es el primero, que textualmente establecía: “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna”. Este último párrafo está reproducido en el inciso II del artículo 130 que estamos estudiando; pero el primero, el concerniente a la separación de las entidades civil y eclesiástica, ha sido derogado en la ley constitucional de 1917, pretendiéndose de este modo desconocer la existencia y por ende la independencia de la Iglesia en su carácter de persona moral.

En efecto, en el dictamen sobre el artículo 130 de la Segunda Comisión de Constitución, presentado al Congreso Constituyente de Querétaro el 25 de enero de 1917, se dice textualmente:

La Comisión ha creído que el Estado actual de la sociedad mexicana y la necesidad de defensa de ésta contra la intervención de las agrupaciones religiosas en el régimen político, que en los últimos tiempos llegó a constituir un verdadero peligro de ahogar las instituciones liberales, y consideraciones de orden práctico para hacer efectiva esta defensa y hacer que el régimen político religioso corresponda al Estado antes mencionado de la sociedad mexicana, impone la obligación de ampliar el punto de vista de las leyes en esta materia... Una nueva corriente de ideas trae el artículo 130, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma que parece se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta allí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública. Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer por las Leyes de Reforma la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le sustituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que,

ante el Estado, no tengan carácter colectivo. 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 [...] Consecuencia del referido principio es que los ministros de los cultos son considerados no como miembros de un clero o Iglesia, sino como particulares que prestan a los adictos a la religión respectiva ciertos servicios.

Como resultado de este dictamen el Congreso aprobó el inciso V del artículo 130 que dice: “La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias”, rompiendo de este modo con la tradición del Partido Liberal Mexicano que desde 1833 pugnaba por alcanzar como situación definitiva y satisfactoria la separación de la Iglesia y del Estado y la independencia recíproca de ambos dentro de sus esferas de acción.

Que la reforma del Constituyente de Querétaro es la más radical que existe en cualquiera otra Constitución nacional o extranjera es indudable, y que aun dentro de los términos de la misma pudiera mantenerse la paz social y la tranquilidad de las conciencias es factible, a pesar de la delicadeza de la situación creada; pero también es evidente y era fácil de prever que pasar de allí equivalía a plantear, como de hecho se hizo, un problema insoluble al promulgar disposiciones legislativas que nunca podrán realizarse normal y pacíficamente mientras la mayoría del pueblo mexicano sea católica y mientras exista en el mundo con su organización actual esa institución internacional, universalmente centralizada y jerarquizada al mismo tiempo y reconocida por todos, que se denomina la Iglesia católica.

Ya el eminente juriconsulto Duguit, incrédulo, indiferente en materias religiosas y colaborador de muchas reformas revolucionarias iniciadas en el derecho público, decía en el tomo V de su *Tratado de derecho constitucional* publicado en 1925:

En las relaciones de la Iglesia católica y del Estado moderno el problema de la libertad religiosa se presenta en condiciones muy particulares. Esto es lo que yo llamo el hecho católico. Los hombres de Estado que se niegan a reconocerlo y a tomarlo en cuenta cometen una grave falta y se exponen a crueles desengaños. El jurista y el sociólogo que no lo perciben pasan por alto un hecho de una importancia capital.

La Iglesia católica sostiene que es divina por su origen y por su fin. Sin duda, toda Iglesia pretende lo mismo, puesto que reúne un cierto número de fieles que creen en la existencia de un poder superior y de su acción en el mundo. Pero la Iglesia católica se encuentra en una situación excepcional, puesto que enseña que ha sido fundada por Dios mismo que vino al mundo, por el Hijo de Dios, la segunda persona de la Trinidad, Dios, como el Padre, encarnado en Jesucristo. Ella sostiene también su divinidad por el fin que persigue, puesto que enseña que solo puede obtenerse la salvación, es decir la felicidad en la vida eterna después de la vida terrestre, que no es más que una prueba y un tránsito de algunos años. La afirmación de este doble carácter divino ha sido formulada constantemente en las declaraciones de los Concilios y en las actas pontificales de las cuales los teólogos han desprendido la siguiente doctrina: “La Iglesia es una sociedad instituida por Jesucristo para ser el medio exclusivo de la salvación de los hombres”.

Por su parte el gran Constituyente de 1856-1857, Ponciano Arriaga, presidente de la Comisión que formuló el proyecto de la ley constitucional anterior, cita en uno de los párrafos de su iniciativa para la intervención del Estado en la disciplina del culto externo, el siguiente párrafo que él aceptaba como cierto: “Los eclesiásticos, dice un obispo católico, le causaron a Napoleón más embarazos que los batallones austriacos de Wagram y Austerlitz; ignoraba él que uno se desembaraza más pronto de un ejército que de las controversias religiosas”.

Todo lo anterior demuestra que los procedimientos acertados para dar una solución jurídica y social a las relaciones entre el Estado y la Iglesia son: o la celebración de un concordato, o sea un pacto de carácter diplomático entre el gobierno y el papa, jefe supremo de la Iglesia católica, o el reconocimiento absoluto de la separación entre el poder civil o temporal y el poder espiritual de la Iglesia, a base de la libertad de ésta en asuntos morales y dogmáticos, y de la supremacía del Estado en todo lo concerniente a la vida civil y política de la sociedad. En último extremo, aceptada la posición que tomó el Constituyente de Querétaro y desconocida la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas o iglesias, hay que abstenerse de toda intromisión en las relaciones de carácter espiritual entre la jerarquía eclesiástica y los creyentes, y particularmente en las manifestaciones de culto por lo que toca a la esencia de este y del ceremonial correspondiente que practican de una manera pública o privada las sociedades religiosas y

sus miembros o asociados. Pero desconocer la existencia de aquellas, y en particular de la Iglesia católica, que tiene una personalidad universalmente reconocida y cuyos actos y palpitaciones en la civilización occidental nadie ignora ni puede ignorar, es incurrir en gravísimo error; y mayor todavía si después de decretar la inexistencia de una institución universal y tradicional, con más de doscientos millones de fieles identificados con la misma, se dictan disposiciones tendientes nada menos que a restringir las actividades de carácter profesional de los miembros de esa institución.

En efecto, el Estado, usando de su derecho soberano y conforme a las orientaciones contemporáneas del laicismo, pudo someter a la competencia de las autoridades temporales los actos todos del estado civil de las personas y quitar validez a los juramentos de carácter religioso en cuanto a sus efectos contractuales o políticos, optando por la simple promesa de decir verdad. Asimismo, no incurría en contradicción después del desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, al considerar a los ministros de los cultos como simples profesionistas dedicados al servicio de las necesidades y deseos de carácter espiritual de los fieles. Puede decirse más todavía, conforme al criterio laico y separatista predominante; pueden restringirse la capacidad y las actividades políticas de los ministros de los cultos y prohibirles la crítica de las leyes fundamentales del país y del gobierno en general, durante los actos de culto o de propaganda religiosa, pues es natural que el Estado, habida cuenta de la inevitable influencia moral que tienen que ejercer los sacerdotes en una sociedad católica en su casi unanimidad marque a dichos sacerdotes un campo de acción exclusivamente espiritual y monopolice para las autoridades civiles las funciones de los poderes públicos.

Pero no es lógico en modo alguno que el legislador mexicano, después de negar personalidad jurídica a las iglesias y de pretender ignorar la existencia real, innegable, sensible y perceptible para todos, de la Iglesia católica, venga a establecer unas disposiciones que la enorme masa de sus fieles considera como intolerantes y opresivas, puesto que los resultados se traducen fatalmente en la restricción de la libertad de cultos o en su destrucción total.

En efecto, si el artículo 24 de la Constitución sanciona que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar los actos del culto respectivo en los templos; y si el inciso II del

artículo 130 expresa que el Congreso no puede dictar leyes prohibiendo religión alguna, ¿cómo justificar que el inciso VII de este último artículo se haya concedido, y nada menos —lo que es el absurdo mayor— que a las legislaturas de los estados, la facultad de determinar número máximo de ministros de los cultos que debe haber según necesidades locales a juicio de ellas?

Nadie ignora que es esencial para la celebración de ritos y prácticas culturales la intervención o la dirección de los sacerdotes pertenecientes a cada confesión religiosa, y muy particularmente por lo que respecta a la Iglesia católica. Por lo tanto, si la ley suprema, haciéndose intérprete de los derechos imprescindible, e intocables a pesar de todo, de conciencia humana, reconoció la libertad religiosa y la libertad de cultos, sin la cual no existe la anterior, no hubo equidad ni lógica, ni sentido político al pretender que autoridades locales, las menos capacitadas para reglamentar los asuntos de interés nacional y general, fueran las designadas para limitar el número de sacerdotes.

Ya en el Congreso Constituyente de 1856-1857 la voz autorizada de Arriaga, al pedir el control de los asuntos religiosos para los poderes federales, decía elocuentemente: “Si los estados quedan autorizados, y eso tácitamente, para intervenir en las materias de culto religioso; si no se reservan al poder de la Federación; si cada estado obra en ellas sin traba ni medida, puede ser que en vez de apagar aticemos la guerra civil, que engendremos un elemento más de disolución...” Y Arriaga era un federalista convencido, además de liberal destacado.

Lombardo Toledano, en una de sus obras y refiriéndose a otros asuntos que deben excluirse de la competencia de las legislaturas de los estados, dice lo siguiente, que puede perfectamente aplicarse a las cuestiones religiosas: “En países de un fuerte régimen presidencial, como México, en donde la soberanía local no corresponde a ninguna realidad sociológica, los asuntos de interés general no pueden dejarse sino por equivocación que se corrige a la postre, al cuidado de regímenes de jurisdicción restringida y dedicados de preferencia a cuestiones de política menor”, tales como las legislaturas de los estados y los gobiernos locales en general, como igualmente lo hemos demostrado en las páginas de este libro.

Solamente si existiera un concordato, o si el Estado nombrara y retribuyera a los ministros de los cultos, en cuyo caso se deberían considerar

como funcionarios, el poder público tendría el derecho de limitar el número de sacerdotes, como puede hacerlo respecto de todos los funcionarios y empleados que están a su servicio; pero mientras que para el mismo Estado las iglesias sean simples asociaciones privadas, a las que se reconoce el derecho de tener profesionistas o sacerdotes para el ejercicio de sus cultos, no hay la menor razón para fijar por ninguna autoridad el número de esos profesionistas, y menos como en los casos de las legislaturas de Veracruz y Tabasco en que se llega a la insensatez de considerar suficiente para los servicios y necesidades espirituales de cada cien mil habitantes la designación de un solo sacerdote.

Llegar a estos extremos equivale a restringir o suprimir la libertad de cultos, pues nadie tiene derecho de fijar a los creyentes, a los individuos en el ejercicio de la libertad religiosa y de conciencia, la naturaleza, la frecuencia y el número de las ceremonias que deben practicar conforme a su credo y a su fe. Las legislaturas locales integradas por ateos o por indiferentes o por neutrales pueden determinar y reglamentar todos los asuntos del orden civil y político que afectan a los habitantes del país, pero ni están capacitadas, ni tienen derecho de regular y menos de coaccionar los asuntos de carácter confesional.

Y lo mismo hay que decir de otras disposiciones que deben ser reformadas con el tiempo y cuando los ánimos se serenen y apacigüen, a la vez que se reconozca de una manera incondicional los derechos soberanos del Estado sobre las materias de orden temporal. Nos referimos, entre otras, a las prevenciones que exigen permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente a los gobiernos de los estados, para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público; la de requerir la intervención de diez vecinos en cada localidad para entrega de los templos a los sacerdotes o para avisar los cambios de éstos cuando cesen en el desempeño de sus funciones, y otras de la misma índole, que no mencionamos para no extendernos más, por ser nuestro propósito tratar este asunto desde el punto de vista constitucional y no político. Porque si las asociaciones religiosas, aún carentes de personalidad jurídica como están, deben ser toleradas por el Estado, en virtud de que tienen un objeto lícito y de que aquel ha consagrado como garantías individuales la libertad religiosa y la de asociación, nuevos templos al culto público, sino dar simples avisos de parte de creyentes para la intervención que

deben las autoridades civiles en materia de policía y de orden público. Igual cosa debe afirmarse de esa forzosa participación que se quiere dar a los vecinos en asuntos que corresponden exclusivamente a la organización y jerarquía eclesiástica, cuyos miembros han sido expresamente reconocidos por la Constitución, aunque con un carácter de simples profesionistas. Porque tal intromisión del Estado en asuntos ajenos a su objeto y a sus fines es contraria al derecho público y lesiona sin utilidad práctica uno de los más sólidos fundamentos de la Iglesia. Así lo ha sostenido el papa Pío X en su encíclica *Vehementer Nos* del 11 de febrero de 1906, al protestar contra las asociaciones culturales que creaba la ley francesa de separación, a las que se pretendió confiar el cuidado de los templos y garantizar el ejercicio del culto. En esa encíclica se dice: “La Iglesia es una sociedad desigual, es decir, una sociedad que comprende dos categorías de personas, los pastores y el rebaño: los que ocupan un rango en los diferentes grados de la jerarquía y la multitud de los fieles; y la ley de separación es atentatoria porque atribuye la administración y la tutela del culto público, no al cuerpo jerárquico divinamente instituido por el Salvador, sino a una asociación de personas laicas”.

De allí que el Estado haya tropezado siempre con dificultades y resistencias cuando ha querido hacer intervenir a funcionarios o particulares en el ejercicio de los actos espirituales propios de las iglesias y concernientes al dogma o al culto. En Francia, por ejemplo, a pesar de los mandatos de la Ley de Separación de 1905, no llegó a organizarse ninguna asociación cultural: los católicos sólo admitieron como encargados del culto y de los templos a los sacerdotes.

Resumiendo, podemos decir que como consecuencia de nuestra historia, de las luchas sangrientas y ruinosas que tuvo que sostener el Estado para llegar a su emancipación definitiva del predominio y de las influencias evidentes que tuvo o pretendió tener sobre el mismo la Iglesia católica, se ha llegado a la supremacía y a la plena soberanía del poder civil dentro de sus competencias estatales y temporales. Pero hay que reconocer que tan grandioso resultado no excluye ni podrá menoscabar en lo más mínimo las actividades religiosas y la influencia espiritual de la Iglesia católica, ni de las demás que se pudieran establecer en México, sobre la conducta moral y la fe de sus miembros.

En esta materia, como en ninguna otra, se confirma categóricamente el viejo y reconocido apotegma de que sólo cuando las leyes son humanas, racionales y no atentan contra la conciencia pueden ser respetadas y cumplidas.¹

¹ Hay dos reformas constitucionales que están a punto de incorporarse a nuestra ley fundamental. Una se refiere al nuevo texto del artículo tercero que el presidente de la República envió a las Cámaras, las cuales lo aprobaron, así como de las legislaturas locales, faltando por consiguiente nada más la declaratoria respectiva. La segunda reforma se refiere a los artículos 27, 42 y 48 y tiende a establecer el dominio directo de la nación sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos. Esta iniciativa del Ejecutivo fue aprobada por el Senado el 28 de diciembre de 1945 y por la Cámara de Diputados el 16 de enero de 1946. En la actualidad se encuentra en el poder de las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales respectivos. La reforma del artículo 3 a que se hace mención fue publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946 y la del artículo 27 fue publicada el 21 de abril de 1945.