

HACIA LA PROTECCIÓN EFECTIVA DE LA LIBERTAD RELIGIOSA EN MÉXICO.

Autor: Marcelo Bartolini Esparza.¹

Síntesis.

Aunque la libertad religiosa está protegida en la legislación mexicana, lograr que se aplique es un reto. En este artículo se revisa la situación actual de la libertad religiosa, así como su marco normativo y de política pública. Se identifican los problemas en el sistema jurídico que complican su ejercicio y se determina si se deben a una laguna legal, a una regulación deficiente o a la ausencia de una política pública. Se argumenta que el marco normativo de México entiende a la libertad religiosa de una manera demasiado estrecha, que sólo se refiere a las relaciones entre el Estado y las Iglesias, pasando por alto los derechos de los creyentes y los mecanismos necesarios para hacer efectivos estos derechos.

Palabras clave: libertad religiosa, discriminación religiosa, persecución religiosa, México.

1. Introducción.

En los últimos 100 años, la enmienda más relevante de México, en materia de libertad religiosa fue sin duda la reforma a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de su Constitución, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. En esta reforma se reconoció a las asociaciones religiosas como personas jurídicas y se establecieron algunas reglas para el ejercicio de la libertad de culto en el país.

Lamentablemente, en esa ocasión pareciera que los legisladores no mostraron interés en consultar las publicaciones académicas existentes a la fecha y, por lo tanto, no se tomaron en cuenta en ninguna etapa del proceso legislativo (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2017). Como dice Rodrigo Guerra, "se podía percibir que la argumentación no descansaba en la comprensión de la vigencia del derecho humano a la libertad religiosa o en la necesidad de cumplir con las obligaciones internacionales de México en esta materia, sino en la necesidad práctica de mejorar políticamente las relaciones con las iglesias" (Guerra 2005).

¹ Marcelo Bartolini Esparza es abogado y director de Artículo 18, organización dedicada a la investigación, promoción y defensa de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en México. Artículo recibido el 2 de agosto de 2020; aceptado el 13 de agosto de 2021; y publicado en idioma inglés en el *International Journal for Religious Freedom*, Vol. 12:1/2 2019 (páginas 165-180). Correo electrónico: bartolini.marcelo@gmail.com

Casi tres décadas después de esa reforma, el presente trabajo reitera las bondades de construir un puente de diálogo entre la academia y los tomadores de decisión en el ámbito público, para responder a las necesidades de la razón práctica² (Ortiz-Millán 2005) y contribuir a la mejora de las leyes y políticas públicas que rigen la libertad religiosa en México. El propósito no es establecer privilegios especiales a favor de las asociaciones religiosas, como argumentaron algunos legisladores durante el proceso de reforma constitucional de 1992, sino reconocer los derechos humanos de las personas que quieren ejercer su libertad religiosa.

Con ese propósito, primero se describe el panorama de la situación actual en México, así como los principales problemas que se observan. Luego, se examina el marco normativo correspondiente y sus implicaciones, para cerrar con una discusión acerca de lo que se necesita para mejorar la situación. El enfoque consiste en imaginar el proceso que una persona tendría que seguir cuando quiere exigir el cumplimiento de este derecho humano, para detectar en qué tramos del sistema jurídico existen problemas o se complica el ejercicio de la libertad religiosa, y si estos problemas se deben a una laguna jurídica, a una regulación deficiente o a la ausencia de una política pública.

En este artículo, se tomaron en cuenta las principales leyes federales que establecen derechos y obligaciones en materia de libertad religiosa, las normas que diseñan la estructura de la administración pública que actualmente atiende o podría atender las violaciones a este derecho humano, las normas que regulan los procesos que se podrían utilizar para exigir su cumplimiento y las normas que establecen el régimen de sanciones que podrían imponerse en caso de incumplimiento. También se investigó si existe alguna política pública en materia de libertad religiosa a nivel federal que facilite su protección.

El resultado es un diagnóstico preliminar de la situación de la libertad religiosa en México, que podría ser enriquecido en el futuro con otros estudios que ayuden a profundizar en los derechos de los creyentes, así como en el marco normativo y de política pública correspondiente.

2. Panorama de la libertad religiosa en México.

² Gustavo Ortiz-Millán siguiendo la tradición filosófica del mundo occidental, explica que: “la racionalidad práctica tiene que ver con el razonamiento que conduce a la acción o que determina qué es lo que uno debería hacer, a diferencia de la racionalidad teórica, que tiene que ver con el descubrimiento de cómo es el mundo, y con la formación y justificación de nuestras creencias.”

Entre los principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (ENADIS 2017),³ se observa que la segunda causa de discriminación en México es con motivo de las creencias religiosas.⁴ El porcentaje de población de 18 años y más, de la muestra nacional encuestada, que declaró haber sido discriminada en el último año con motivo de sus creencias religiosas, fue del 32.3% para las mujeres y del 24.8% para los hombres. Las personas encuestadas manifestaron que sufrieron esta discriminación en la calle, el transporte público, el trabajo, la escuela y la familia. En el entendido que, la encuesta no les pidió que especificaran cómo sucedió esta discriminación (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y otros 2018).

Los principales derechos que se negaron a las personas con motivo de la religión fueron la atención médica o medicamentos, recibir apoyos de programas sociales y la atención en oficinas de gobierno (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y otros 2018).

La organización británica para la libertad religiosa denominada *Christian Solidarity Worldwide*, en el informe sobre su visita a México en marzo de 2017, declaró que las violaciones a la libertad religiosa continuaban en los estados de Chiapas, Oaxaca e Hidalgo,⁵ y que la impunidad de los infractores era el principal obstáculo para cualquier resolución de este problema. Las violaciones que denunció esta organización fueron: (1) el corte de servicios básicos como el agua y la electricidad; (2) la privación del acceso a la educación; (3) la privación del acceso a servicios médicos; (4) la detención arbitraria; (5) la conversión forzada; (6) la violencia física; y (7) los daños, expropiación de la propiedad y desplazamiento forzado (*Christian Solidarity Worldwide* 2017).

El Centro Católico Multimedial en su reporte titulado "2017: Un año desastroso para los sacerdotes mexicanos", manifestó que México ocupó el primer lugar en crímenes de odio contra sacerdotes, religiosos y laicos en América Latina, por noveno año consecutivo (Centro Católico Multimedial 2017). En su último reporte anual, el referido centro afirmó

³ La metodología empleada consistió en realizar una entrevista cara a cara con cuestionario electrónico a una muestra nacional, compuesta de 39,101 viviendas, que representan a 102,245 personas de 18 años de edad y más, para hacer un estudio sobre las siguientes poblaciones: indígena, con discapacidad, de la diversidad religiosa, personas mayores, niñas y niños, adolescentes y jóvenes, y mujeres.

⁴ La primera causa de discriminación es la apariencia. Después de las creencias religiosas, las siguientes seis causas son: el sexo, la edad, el lugar donde vive, la manera de hablar, la clase social y la orientación sexual.

⁵ En estos Estados hay un alto porcentaje de población indígena: Chiapas 30.9%, Oaxaca 55.7% e Hidalgo 25.9% (Consejo Nacional de Población 2005).

que, en México se cometieron 27 homicidios de sacerdotes y 2 desapariciones forzadas de sacerdotes, del año 2012 al 2019 (Centro Católico Multimedial 2019).⁶

Además, el año 2019 se hizo notorio por los ataques a lugares de culto, que afectaron a más de 26 sitios por semana, en todo el país. Dichos ataques consistieron en el robo de dinero de las alcancías; el robo de aparatos diversos u objetos litúrgicos, como vasos, copones y cálices; robos a los feligreses que asisten a los servicios litúrgicos; la profanación de especies eucarísticas; el robo de hostias consagradas para fines sacrílegos; el desprecio o la burla a los lugares sagrados por manifestaciones ideológicas; la clausura de más de mil lugares de culto que resultaron dañados por los terremotos de 2017;⁷ y el robo de arte sacro (Centro Católico Multimedial 2019).

A partir de 2021, México ocupa el puesto No. 37 en la lista mundial de los 50 países donde es más difícil seguir a Jesús, en opinión de *Open Doors*, conforme a la siguiente explicación:

La creciente presencia de grupos criminales y su lucha por el control territorial crean un ambiente en donde los cristianos -y en particular, los líderes cristianos- se enfrentan al riesgo constante de ser blanco de la violencia. Los cristianos son percibidos como una amenaza para las actividades delictivas porque se oponen a la corrupción y al consumo de drogas, o porque rechazan explícitamente cualquier demanda o petición de las organizaciones criminales. Los cristianos que hablan abiertamente de la esperanza de Jesús frente al narcotráfico y la violencia, suelen ser blanco de las bandas que eliminan cualquier obstáculo en su búsqueda de control.

En las comunidades indígenas, cualquiera que decida abandonar las creencias religiosas o las prácticas sincréticas de la comunidad, a menudo se enfrenta al rechazo y al castigo en forma de multas, encarcelamiento o desplazamiento forzado.

Por último, se ha producido un aumento de los actos violentos y discriminatorios por parte de personas que creen que los cristianos son intolerantes, xenófobos o que se oponen a los derechos de las mujeres. Las iglesias han sido atacadas y grafiteadas por manifestantes, y los informes en la materia sugieren que la apertura a la ética cristiana

⁶ Para más información sobre los casos de violencia por extorsión, secuestro y homicidio que han sufrido en los últimos años los sacerdotes en México, véase Sotelo (2017).

⁷ Varios de estos lugares de culto son propiedad de la Nación.

en la esfera pública está decreciendo, a pesar de que se supone que México valora el pluralismo (*Open Doors* 2021).

Para ilustrar mejor la grave escalada de violencia e impunidad a nivel nacional, se podría citar el caso del ataque a la Iglesia del Sagrado Corazón, ubicada en la ciudad de Fresnillo, en el estado de Zacatecas, el 9 de mayo de 2019. Una granada causó graves heridas a cuatro niños que jugaban en el patio de la Iglesia. Bernardo, de sólo seis años, sufrió graves heridas en los pies y perdió una mano; Bryan, de 11 años, sufrió perforaciones en el intestino (*Vanguardia MX* 2019). Se inició una investigación, pero el o los responsables del ataque no han sido identificados (Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas s.f.).

La libertad religiosa en México enfrenta una amplia gama de desafíos que sería imposible abarcarlos de manera exhaustiva en este documento. Sin embargo, la muestra de casos seleccionados ayuda a entender el contexto en el que se pretende ejercer este derecho humano.

3. Construcción y análisis del marco normativo.

En vista del panorama antes descrito, la primera pregunta que se podría hacer el lector es si las leyes de México realmente reconocen y protegen la libertad religiosa. Para resolver esta pregunta en particular, se revisó el marco normativo que determina el contenido y alcance de la libertad religiosa en México, el cual se integra principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁸ los tratados internacionales en materia de derechos humanos, debidamente suscritos por México;⁹ la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público;¹⁰ y el Reglamento de la mencionada ley. Con base en los mencionados documentos, se podría decir que México cuenta con un marco normativo que

⁸ Artículos 1º y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las restricciones contenidas en los artículos 3º, 27, 40, 55, 58 y 130 de la citada Constitución (Congreso Constituyente 1917).

⁹ Artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas 1948), artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Organización de las Naciones Unidas 1966), artículo 3 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Organización de Estados Americanos 1948), y artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos 1969).

¹⁰ Adicionalmente existen leyes de otras materias que regulan aspectos específicos que se relacionan con la libertad religiosa, como la Ley General de Educación, la Ley General de Salud y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras.

reconoce y protege la libertad religiosa en general, aunque presenta un número importante de restricciones y vacíos legales, relacionados con el ejercicio de este derecho.

Una vez construido el marco normativo de la libertad religiosa en México, se procedió a revisarlo bajo la perspectiva de un criterio de aplicación en los casos concretos. En otras palabras, se examinó el contenido sustantivo, la estructura administrativa, los procesos y el régimen de sanciones, para detectar en dónde se ubican los problemas. Los resultados obtenidos se describen a continuación.

3.1 El contenido sustantivo.

Entre las normas que otorgan derechos e imponen obligaciones, se encontraron varios postulados que protegen la libertad religiosa de manera general, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, debidamente suscritos por México. Sin embargo, al revisar el contenido de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, y su Reglamento, se puede apreciar que su prioridad consiste en regular a las asociaciones religiosas, a los ministros de culto y el ejercicio del culto público.

Son pocos los artículos específicos que incorporan la libertad religiosa en las leyes ordinarias y sus reglamentos, para establecer con claridad los derechos de los creyentes y las garantías para lograr su protección efectiva. Entre ellos, el artículo 10 *Bis*¹¹ de la Ley General de Salud, que establece un mecanismo para garantizar el derecho a la objeción de conciencia del personal médico y de enfermería, y el artículo 38 del Reglamento de la Ley del Servicio Militar, que exime a los ministros de culto de realizar el servicio militar obligatorio.

La falta de normas específicas en las leyes ordinarias de México (cuyo sistema jurídico se desarrolló bajo la tradición escrita), orilla con frecuencia a las personas interesadas a desistir en su intento o a solicitar a las autoridades competentes la aplicación directa de los postulados generales antes mencionados. Lamentablemente, la experiencia demuestra que este último camino no siempre es tan rápido y fácil como las personas interesadas quisieran. Un ejemplo podrían ser las 1,110 denuncias que se tuvieron que presentar ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre junio de 1991 y marzo de 2003, para lograr la aplicación directa de los postulados generales que protegen la libertad religiosa, a

¹¹ En latín, el adjetivo “bis” significa doble o repetido y se usa cuando se inserta un artículo entre dos artículos existentes y no se puede recorrer la numeración.

falta de un artículo específico en la Ley General de Educación. Finalmente, tras 12 años de gestiones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su Recomendación General No. 5, solicitó a las autoridades educativas de todo el país que se abstuvieran de sancionar a los alumnos que, con motivo de sus creencias religiosas, se negaran a rendir honores a la bandera o a cantar el himno nacional durante las ceremonias cívicas que se realizan en los centros educativos (Comisión Nacional de Derechos Humanos 2003).

3.2 La estructura de la administración pública.

En cuanto a las normas que establecen el diseño de las dependencias administrativas a nivel federal, que atienden o podrían atender los casos de violaciones a la libertad religiosa, se obtuvo la siguiente información.

La Secretaría de Gobernación cuenta con una Dirección General de Asuntos Religiosos que está facultada para conducir las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y las asociaciones religiosas, desarrollar los programas y acciones correspondientes, y resolver una serie de trámites administrativos.¹² Sin embargo, carece de facultades para atender las quejas de las personas, en materia de libertad religiosa.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos puede contar hasta con seis visitadores generales,¹³ que tienen a su cargo diversos programas de atención a grupos vulnerables,¹⁴ pero ninguno de ellos se especializa en resolver las quejas presentadas por violaciones a la libertad religiosa.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tiene una Dirección General Adjunta de Quejas¹⁵ para atender los reclamos de todas las personas que manifiesten haber sido víctimas de cualquier tipo de discriminación.

¹² Artículo 86 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos 2019).

¹³ Artículo 53 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 2003).

¹⁴ Los programas de atención que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos están disponibles en: <https://www.cndh.org.mx/>

¹⁵ Artículos 11, fracción II, inciso "c", y 54 del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación 2015).

La Fiscalía General de la República cuenta con una Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos,¹⁶ entre otras fiscalías especializadas, pero ninguna de ellas ha sido designada en particular para resolver las denuncias por violaciones a la libertad religiosa.

En síntesis, no se encontraron unidades especializadas dentro de la administración pública federal que tengan como misión atender denuncias por presuntas violaciones a la de la libertad religiosa, con un mayor nivel de capacitación y eficacia.

3.3 Los procesos.

Dentro de las normas que regulan las distintas vías que se pueden intentar a nivel federal, para exigir la protección efectiva del derecho humano a la libertad religiosa, no se encontraron procesos especiales que hagan más ágil su tramitación. Luego, las personas interesadas tendrían que intentar cualquiera de los siguientes procesos ordinarios.

La primera opción sería presentar un juicio de amparo indirecto, que tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de las autoridades (o de los particulares cuando realicen actos equivalentes a los de las autoridades), que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que México sea parte.¹⁷

La segunda opción sería presentar una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por actos u omisiones de las autoridades administrativas de carácter federal, que violen los derechos humanos.¹⁸ En el supuesto de que el acto u omisión sea atribuible a una autoridad de los Estados que conforman la República Mexicana, entonces la queja se tendría que presentar ante la comisión estatal de derechos humanos correspondiente.

La tercera opción sería presentar una queja ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, atribuidas a

¹⁶ Artículo 11, fracción VII de la Ley de la Fiscalía General de la República (Honorable Congreso de la Unión 2021).

¹⁷ Artículos 1º, fracción I, y 5, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Honorable Congreso de la Unión 2013).

¹⁸ Artículos 6, fracción II y 25 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Honorable Congreso de la Unión 1992). Se consultó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para saber cuántas quejas tiene registradas por violaciones a la libertad religiosa, desde la última reforma del artículo 24 Constitucional y declaró que, en el plazo de enero del 1º de enero de 2013 a 13 de febrero de 2020, solamente ha registrado 9 expedientes de quejas.

particulares, personas físicas o jurídicas, servidores públicos federales, y a los poderes públicos federales.¹⁹

La cuarta opción sería presentar una denuncia o querrela ante la Fiscalía General de la República, si se trata de la comisión de un delito federal²⁰ o ante la Fiscalía General de Justicia del Estado correspondiente, cuando se trate de un delito local.

Un ejemplo de cómo se puede utilizar un proceso ordinario para lograr la protección efectiva de la libertad religiosa en México, es el Juicio de Amparo en Revisión 854/2018, resuelto el 7 de agosto de 2019, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se ordenó al Consejero Jurídico del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, para el efecto de que exprese si es o no posible la apertura de una fecha extraordinaria (que no sea en día sábado) para que al interesado se le aplique el examen del Consejo Mexicano de Oftalmología y Otorrinolaringología o, en caso de no ser posible, programe el siguiente examen de especialidad en fecha y hora que no contravenga las convicciones religiosas del interesado (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2019).

3.4 El régimen de sanciones (castigos)

La revisión del régimen de sanciones es importante debido a que, desde la Ilustración, se estableció que no hay pena sin ley.²¹ Este principio evolucionó con el tiempo y se expresó mediante el aforismo latino “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”,²² que significa que no hay crimen ni pena sin ley. De modo que, un juez no puede privar de la libertad a una

¹⁹ Artículo 43 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Honorable Congreso de la Unión 2003). Se consultó al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación para saber cuántas quejas de discriminación por motivos religiosos tiene registradas, desde la última reforma del artículo 24 Constitucional y declaró que, del mes de enero de 2013 al mes de enero de 2020, registró un total de 66 quejas y reclamaciones, en contra de personas particulares (físicas y jurídicas), servidores públicos y poderes públicos de carácter federal. De las cuales, 60 se encuentran concluidas. No todas las entidades federativas tienen un consejo estatal para prevenir la discriminación.

²⁰ Artículos 221 y 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales (Honorable Congreso de la Unión 2014).

²¹ En 1764, César Bonesana, Marqués de Beccaria, sentó las bases de este principio al manifestar que: “(...) solo las leyes pueden decretar las penas de los delitos; y esta autoridad debe residir únicamente en el legislador, que representa toda la sociedad unida por el contrato social. Ningún magistrado (que es parte de ella) puede con justicia decretar a su voluntad penas contra otro individuo de la misma sociedad. Y como una pena extendida más allá del límite señalado por las leyes contiene en sí la pena justa, y otra más en la extensión; se sigue, que ningún magistrado bajo pretexto de celo o de bien público, puede aumentar la pena establecida contra un ciudadano delincuente” (Bonesana, C. 1992:12).

²² Johann Paul Anselm Von Feurbach citado en Resta, D. (2019:25).

persona que es acusada, a menos que la conducta que se haya cometido se encuentre previamente establecida como delito en las leyes del país.

En este sentido, el único delito que protege expresamente la libertad religiosa en el Código Penal Federal es el genocidio por motivos religiosos.²³ En cambio, hay varios delitos en los que se sanciona de manera específica a los ministros de culto o a las personas que tienen una relación religiosa con la víctima, entre los que se encuentran la corrupción de personas menores de dieciocho años de edad; el lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad; la omisión de impedir un delito que atente contra el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana o la integridad física o mental; la pederastia; y la inducción del electorado para votar a favor o en contra de un candidato o partido político.²⁴

En el ámbito administrativo, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece que la autoridad únicamente puede dictar recomendaciones con las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos de las personas afectadas y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado.²⁵ La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación contempla diversas medidas para prevenir y eliminar la discriminación, así como para obtener la reparación.²⁶

4. La política pública en materia de libertad religiosa.

Adicionalmente, se investigó si en México existe actualmente alguna política pública en materia de libertad religiosa a nivel federal.²⁷

²³ Artículo 149 *Bis* del Código Penal Federal (Honorable Congreso de la Unión 1931). La República Mexicana se integra por 31 Estados más la Ciudad de México y cada uno de ellos tiene su propio Código Penal. En esta investigación solamente se consultó el marco normativo federal.

²⁴ Artículos 200, 201, 204, 205 *Bis* inciso h), 209, 209 *Bis*, y 404 del Código Penal Federal (Honorable Congreso de la Unión 1931).

²⁵ Artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Honorable Congreso de la Unión 1992).

²⁶ Artículos 83 y 83 *Bis* de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Honorable Congreso de la Unión 2003).

²⁷ Se revisó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Honorable Congreso de la Unión 1976), el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos 2019) y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos 2019); y se realizaron 3 rondas de solicitudes de acceso a la información pública, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia en Internet, que arrojaron un total de 17 consultas a 15 entidades públicas de la federación.

La autoridad encargada de garantizar el carácter laico del Estado, conducir las relaciones entre el Estado y las iglesias, así como aplicar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, es la Secretaría de Gobernación.

Dentro de la Secretaría de Gobernación se ubica la Dirección General de Asuntos Religiosos, que tiene a su cargo el Programa Presupuestario P018, denominado: "Conducción de la Política del Gobierno Federal en Materia Religiosa".

Los servicios públicos que ofrece la Dirección General de Asuntos Religiosos en el marco de dicho programa presupuestario consisten en nueve trámites administrativos, que se muestran en su página electrónica y están orientados al registro, control y vigilancia de las asociaciones religiosas y de los ministros de culto en el país.

En consecuencia, el mencionado programa presupuestario no tiene ninguna relevancia práctica para atender y reducir las mencionadas violaciones a la libertad religiosa, ya que este objetivo ni siquiera figura entre las prioridades del Estado.

5. Discusión.²⁸

La discusión previa sobre el marco normativo y de política pública que rigen la libertad religiosa en México, provoca cuatro preguntas generales.

La primera pregunta está directamente relacionada con el tema general de este número de la revista: ¿de qué manera la investigación sobre la libertad religiosa ha contribuido a este marco normativo? La respuesta, tal vez desafortunada, es que al parecer la investigación sobre libertad religiosa en México no ha contribuido a este marco normativo, como ilustran los siguientes dos ejemplos.

El hecho de que se hayan suavizado las disposiciones constitucionales más anticlericales de México en 1992 pareciera que se debió principalmente a preocupaciones políticas. Algunos autores, como Rodrigo Guerra, afirman que la principal razón fue la necesidad práctica de mejorar políticamente las relaciones con las iglesias (Guerra 2005). Otros, como Michael Tangeman y el politólogo Anthony Gill, sostienen que fue el resultado de un acuerdo *quid pro quo* entre el presidente Salinas de Gortari (1988-1994) y los líderes de las iglesias, en donde aceptaron tácitamente no criticar públicamente la elección fraudulenta del primero, a cambio de una ampliación de los derechos religiosos (Tangeman 1995; Gill 1998, 2018). Sea como fuere, parece que la investigación sobre la libertad

²⁸ Se agradece la ayuda del Dr. Dennis P. Petri para el desarrollo de esta sección.

religiosa no desempeñó un papel relevante en los debates del H. Congreso de la Unión que condujeron a la reforma constitucional de 1992.

De modo similar, los esfuerzos que ha realizado una coalición de organizaciones nacionales e internacionales para documentar la violencia contra los sacerdotes católicos durante la última década, han servido para sensibilizar, pero han tenido poco o ningún efecto en la política pública (De Bruin 2021).

La segunda pregunta, es una consecuencia lógica de la anterior: ¿por qué la investigación sobre la libertad religiosa tiene tan poco impacto en el marco normativo y de política pública? Se pueden dar dos posibles explicaciones. En primer lugar, aunque existen algunas investigaciones sobre la libertad religiosa en México, aún no es del todo completa y deja muchas lagunas. De hecho, la mayor parte de la investigación en México la realizan organizaciones que se dedican a la defensa de la libertad religiosa como *Open Doors International*, *Christian Solidarity Worldwide*, el Centro Católico Multimedial, Conciencia Nacional por la Libertad Religiosa y Artículo 18.²⁹

El trabajo académico sobre la libertad religiosa en México es relativamente limitado, con Gill (1998, 2008), Guerra (2005), Gómez et al. (2018), Petri (2020) y, a nivel de organizaciones, el Centro de Investigación Social Avanzada (CISAV) y el Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina (OLIRE) son de las excepciones más notables. Las redes académicas que se centran en los estudios religiosos, como la Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México (RIFREM), o el Congreso Anual sobre Etnografía de la Religión, rara vez se interesan por la libertad religiosa. El único campo relacionado con la libertad religiosa que ha recibido una atención académica sustancial es el laicismo y la relación entre el Estado y la Iglesia (González 2003; Blancarte 2004; Adame 2010; Traslosheros 2012; De la Torre y Martín 2016; De la Torre Hernández, y Gutiérrez 2017; Ramírez y Porras 2018; Capdevielle, Chorny, y Maisley 2019).

La segunda razón que puede explicar la falta de impacto que ha tenido esta investigación se debe a que la regulación de la religión es más a menudo el resultado de una relación de fuerzas, como sostiene Gill en su libro “Los orígenes políticos de la libertad religiosa” (Gill 2008), y Johnson y Koyama en su libro “Persecución y tolerancia” (2019), más que el resultado de una revisión cuidadosa de las reflexiones académicas sobre la libertad religiosa. En otras palabras, parece que en México aplica el supuesto básico de los

²⁹ Marcelo Bartolini es el fundador y director de esta organización.

intérpretes en el campo de la economía religiosa - es decir, que los políticos ampliarán la libertad religiosa solo si esto sirve a sus intereses, independientemente de lo que publiquen los académicos-.

Del panorama general que se presentó en la sección 3 de este artículo, surge una tercera pregunta: ¿por qué las disposiciones relativas a la libertad religiosa en México, en particular desde la reforma de 1992, no han conducido a mejoras estructurales de la situación general de la libertad religiosa en el país, ni (como se señala en la sección 4) a la implementación de una política pública significativa para la libertad religiosa? La respuesta a esta pregunta es que el marco normativo mexicano entiende el derecho a la libertad religiosa de manera limitada, como algo que se refiere casi exclusivamente a las relaciones entre la Iglesia y el Estado (en particular, a la libertad de culto), ignorando muchas otras dimensiones del derecho a la libertad religiosa, como la libertad de educación, las cuestiones relacionadas con la objeción de conciencia, la interface de la libertad religiosa y el crimen organizado, o las tensiones entre los derechos del autogobierno indígena y la aplicación de la libertad religiosa (Petri 2020).

Otras posibles respuestas que merecen una mayor investigación y, por tanto, son de carácter especulativo, se refieren a la impunidad generalizada y a la poca capacidad de las autoridades para hacer cumplir el estado de derecho en varias partes del territorio mexicano (Schedler 2015), lo que también ocasiona problemas para aplicar las disposiciones sobre libertad religiosa; la incapacidad estructural del Estado mexicano para cumplir con su deber de registrar las violaciones a los derechos humanos (incluidas las violaciones a la libertad religiosa), como denunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un informe de 2015, lo que lleva no sólo a invisibilizar estas violaciones sino a la ausencia de respuestas políticas adecuadas; y la ausencia generalizada de una cultura religiosa en la administración pública, que también puede estar relacionada con el sentimiento antirreligioso heredado de la historia anticlerical del país (Petri 2021).

Por último, ¿qué prioridades tiene la investigación para contribuir a la mejora del marco normativo y de política pública de la libertad religiosa en México? La discusión que se abordó en las dos secciones anteriores sobre el marco normativo y de política pública que rigen la libertad religiosa en México, llena un importante vacío de conocimiento ya que este tema nunca se había analizado de manera sistemática. Sin embargo, se necesita más investigación. En esta sección ya se han mencionado varias prioridades para la investigación que se complementan con la sección de conclusiones del presente artículo.

6. Conclusiones.

Tomando en consideración la situación que guarda la libertad religiosa en México y con el ánimo de atender con mayor diligencia los problemas sociales antes mencionados, para que dicho país no incurra en responsabilidad internacional por el eventual incumplimiento de sus deberes de respeto, de garantía y de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el mencionado derecho humano al interior del país, previstas en los artículos 1.1, 2 y 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José (Organización de Estados Americanos 1969), se estima que lo más apremiante sería incorporar los derechos de los creyentes antes citados en las leyes ordinarias y sus reglamentos, así como las sanciones o agravantes de los delitos correspondientes para el caso de su incumplimiento.

De modo que, el marco normativo de la libertad religiosa cumpla con el principio de universalidad de los derechos humanos (Ramírez-García 2021) al proteger a todas las personas en México y no se limite únicamente a regular la relación entre el Estado y las iglesias.

Con estos cambios legislativos y reglamentarios, se tendría a la libertad religiosa como un bien jurídicamente protegido en sí mismo y no solamente como una mera circunstancia de tiempo, modo o lugar, que permita ubicar un hecho con mayor precisión dentro de un expediente judicial.

Finalmente, también sería conveniente contar con una política pública en materia de libertad religiosa a nivel federal, que permita la contratación de personal especializado para la difusión de este derecho humano, así como la capacitación de los servidores públicos de las distintas autoridades facultadas para atender las violaciones a este derecho humano a nivel nacional; y que tenga como propósito específico prevenir y mitigar los problemas sociales detectados, así como sus consecuencias.

Referencias.

- Adame, J. 2010. *Estado laico y libertad religiosa. El Estado laico y los derechos humanos en México 1810-2010*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Blancarte, R. 2004. *Entre la fe y el poder: Política y religión en México*. Ciudad de México: Grijalbo.

- Bonesana, C. 1992. *Tratado de los delitos y de las penas*, 5ª ed. Ciudad de México: Porrúa.
- Capdevielle, P., V. Chorny, and N. Maisley, (eds.) 2019. *Libres e iguales. Estudios sobre autonomía, género y religión*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Centro Católico Multimedial. 2017. *2017: Un año desastroso para los sacerdotes mexicanos*. Ciudad de México. [en línea] Disponible en: <http://ccm.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/CCM-mid-2017-report.pdf>
- Centro Católico Multimedial. 2019. *Reporte 2019, sacerdotes agredidos y asesinados, templos católicos agraviados por robos y otras conductas*. Ciudad de México. [en línea] Disponible en: <http://ccm.org.mx/2019/12/reportes-2019-sacerdotes-agredidos-y-asesinados/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2021. *Programas de asistencia*. Ciudad de México [en línea]. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2003. *Recomendación general número 5*. Ciudad de México. [en línea]. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Recomendacion-General-05%5B1%5D.pdf>
- Congreso Constituyente. 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas a la fecha*. Ciudad de Querétaro: Diario Oficial de la Federación.
- Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2003. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus reformas a la fecha*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Consejo Nacional de Población. 2005. *Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000–2010*. Ciudad de México [en línea]. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indigenas_2010/Proyindigenas.pdf
- Christian Solidarity Worldwide. 2017. *Mexico: Assignment Report, 6-15 March 2017*. Londres. [en línea] Disponible en: <https://www.csw.org.uk/2017/06/01/report/3579/article.html>
- De Bruin, T. 2021. *Evaluating the effectiveness of human rights advocacy Mexico, the most dangerous country in the world to be a priest* (Tesis de Licenciatura). La Haya:

Universidad de La Haya de Ciencias Aplicadas (a ser publicada por el Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina).

De la Torre Castellanos, R. y Martín, E. 2016. *Religious studies in Latin America*. Annual Review of Sociology 42:473-92.

De la Torre Castellanos, R., Hernández, A., y Gutiérrez Zúñiga, C. 2017. *Religious diversity and its challenges for secularism in Mexico*. International Journal of Latin American Religions 1(2):180-199.

Dirección General de Asuntos Religiosos. 2021. *Trámites administrativos*. Ciudad de México [en línea]. Disponible en: <http://www.asociacionesreligiosas.gob.mx/>

Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. *Oficio de respuesta de la unidad de transparencia s.f.*, folio número 00372820. Ciudad de Zacatecas.

Gill, A. 1998. *Rendering unto Caesar: The Catholic Church and the State in Latin America*. Chicago: Universidad de Chicago.

Gill, A. 2008. *The political origins of religious liberty*. Nueva York: Universidad de Cambridge.

Gómez Chico Spamer, A., González Álvarez, L.M., Perera Calzada, B., y Porras Sánchez, F.J. 2018. *Libertad religiosa en México: Relevancia, situación y desafíos*. Ciudad de Querétaro: Centro de Investigación Social Avanzada.

González, R. 2003. *El derecho humano a la libertad religiosa*. Comisión Nacional de Derechos Humanos (ed.) Los derechos de las minorías religiosas, 53-63. Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Guerra, R. 2005. *Libertad religiosa: una agenda pendiente en México. Elementos para promover una revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libertad religiosa y algunas reflexiones críticas sobre la ley reglamentaria en esta materia*. Ciudad de México: Ars Iuris, 363-377. [en línea]. Disponible en: <https://scripta.up.edu.mx/bitstream/handle/20.500.12552/1183/R0053125.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Honorable Congreso de la Unión. 1931. *Código Penal Federal y sus reformas a la fecha*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión. 1976. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y sus reformas a la fecha. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión. 1992. *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* y sus reformas a la fecha. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión. 2003. *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* y sus reformas a la fecha. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión. 2013. *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y sus reformas a la fecha. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión. 2014. *Código Nacional de Procedimientos Penales* y sus reformas a la fecha. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión. 2021. *Ley de la Fiscalía General de la República*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y otros. 2018. *Encuesta nacional sobre discriminación (ENADIS) 2017: principales resultados*. Ciudad de Aguascalientes [en línea]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>

Johnson, N. D. y Koyama, M. 2019. *Persecution and toleration: The long road to religious freedom*. Nueva York: Universidad de Cambridge.

Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. 2015. *Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación* y sus reformas a la fecha. Ciudad de México.

Open Doors. 2021. *The world watch list 2021: The top 50 countries where it's most difficult to follow Jesus*. Santa Ana, California: Open Doors USA [en línea]. Disponible en: <https://www.opendoorsusa.org/christian-persecution/world-watch-list/>

Organización de las Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Organización de las Naciones Unidas. 1966. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

- Organización de los Estados Americanos. 1948. *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.
- Organización de los Estados Americanos. 1969. *Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José")*.
- Ortiz-Millán, G. 2005. *Sobre el dualismo razón teórica y razón práctica. Reflexiones acerca de 'Reflexiones sobre la noción de razón práctica' de Enrique Serrano*. Signos Filosóficos 7(13) (Enero-Junio 2005):127-132.
- Petri, D. P. 2020. *The Specific Vulnerability of Religious Minorities*. Tesis de doctorado, Universidad de Vrije, Amsterdam.
- Petri, D. P. 2021. *Creencias religiosas y territorio: la necesaria alfabetización religiosa en la administración pública*. Ensayo presentado en el Sexto Congreso Nacional y I Congreso Internacional de Etnografía de la Religión: Santuarios y Peregrinaciones, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2-4 de junio de 2021.
- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Ramírez, A. y Porras, F. (eds). 2018. *La libertad religiosa vista desde México*. Ciudad de Querétaro: Centro de Investigación Social Avanzada.
- Ramírez-García, H. 2021. *Derechos humanos: Principios sustantivos para una teoría de la justicia*. El artículo 1º constitucional, una teoría de los derechos humanos. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Resta, D. 2019. *El principio nullum crimen, nulla poena sine lege en el derecho penal internacional, en particular en el Estatuto de la Corte Penal Internacional*. Tesis doctoral, Universidad de Granada.
- Schedler, A. 2015. *En la niebla de la guerra: los ciudadanos ante la violencia del crimen organizado*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Sotelo, O. (ed), 2017. *Tragedia y crisol del sacerdocio en México*, 1ª ed. Ciudad de México: Centro Católico Multimedial.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2017. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (Compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos). Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992*. Ciudad de México [en línea]. Disponible en: <https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2019. *Juicio de Amparo en Revisión 854/2018*. Ciudad de México.

Tangeman, M. 1995. *Mexico at the crossroads: Politics, the church, and the poor*. Maryknoll, Nueva York: Orbis.

Traslosheros, J. E. (ed). 2012. *Libertad religiosa y estado laico, voces, fundamentos y realidades*. Ciudad de México: Porrúa.

Vanguardia MX. 2019. *Atacan a niños en iglesia de Fresnillo, Zacatecas ... ¡con una granada!*. Ciudad de Saltillo. [en línea] Disponible en: <https://vanguardia.com.mx/articulo/atacanninos-en-iglesia-de-fresnillo-zacatecas-con-una-granada-vid>