

# *FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO RELATIVAS A LAS IGLESIAS, CONFESIONES Y ENTIDADES RELIGIOSAS\**

*JAIME BAQUERO DE LA C. RIVADENEIRA*

SUMARIO. INTRODUCCIÓN. I. FUENTES DEL DERECHO ECUATORIANO REGULADORAS DEL FENÓMENO RELIGIOSO. A. *La Constitución Política vigente (1998)*. 1. Evolución histórica del constitucionalismo ecuatoriano. 2. La referencia a Dios en el Preámbulo de la Constitución 3. La libertad de religión en la Constitución 4. La libertad de asociación en la Carta Magna. 5. Remisión constitucional a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. B. *La Ley de Cultos (1937)*. 1. Contexto histórico en el que se promulgó la Ley. 2. Naturaleza jurídica de la Ley de Cultos. 3. Configuración de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas. C. *El Modus Vivendi entre el Ecuador y la Santa Sede (1937)*. 1. Su relación con la Ley de Cultos. 2. La personalidad jurídica de las diócesis y demás organizaciones e instituciones católicas. D. *El Reglamento de Cultos Religiosos*. II. ELEMENTOS DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO CONTENIDOS EN EL CONCEPTO «ENTIDAD RELIGIOSA». A. *El denominado «Cometido público de las Iglesias»*. B. *Elementos de carácter público en la legislación eclesiasticista ecuatoriana*. C. *Elementos de carácter privado*. III. LA ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO: EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS. A. *Características del Registro de entidades religiosas*. 1. Es un Registro no autónomo. 2. Es un Registro jurídico. 3. Es un Registro de personas jurídicas. 4. Es un Registro especial. 5. Es un Registro público. 6. Es un medio de prueba de las entidades religiosas. 7. Es un Registro voluntario. B. *La calificación de las entidades religiosas*. 1. El título inscribible. 2. Titularidad de la potestad calificadora: el Ministro de Gobierno. 3. El Acuerdo ministerial: discrecionalidad del Ministro de Gobierno a la hora de calificar una entidad como religiosa. C. *El procedimiento de inscripción de las entidades religiosas*. 1. Iniciación. 2. Instrucción. 3. Resolución. 4. Inscripción. 5. Publicación en el Registro Oficial. 6. Recursos. 7. Efectos generales de la personificación civil. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ÍNDICE DE LA TESIS DOCTORAL.

\* *Excerptum* de la Tesis Doctoral dirigida por el Prof. Jorge Otaduy. Título: *Estatuto jurídico de las entidades religiosas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*. Fecha de defensa: 27 de junio de 2003.

## INTRODUCCIÓN

El Derecho ecuatoriano conoce una gran variedad de sujetos que actúan como protagonistas de las relaciones jurídicas. Entre ellos, las iglesias, confesiones y entidades religiosas constituyen una categoría peculiar. No se trata, desde luego, de entidades que hayan aparecido recientemente en el ordenamiento jurídico, ni sería en modo alguno apropiado decir que estamos ante personas jurídicas extrañas a la realidad social: algunas de ellas, como es el caso de la Iglesia Católica y muchas de sus instituciones, están presentes en el territorio ecuatoriano con anterioridad inclusive a la configuración del Estado.

El objeto de esta exposición se centra en el análisis del estatuto jurídico de las iglesias, confesiones y entidades religiosas en el Ecuador. Conviene advertir que se trata principalmente de un estudio del Derecho positivo. Un instrumento de gran utilidad para este cometido es la referencia a la doctrina eclesiasticista europea, sobre todo de ámbito latino, desarrollada en Italia y España a lo largo de varias décadas. De esta forma, hemos procurado que las referencias doctrinales de autores latinoamericanos, pero sobre todo europeos, constituyan el marco contextual oportuno para el estudio de la legislación eclesiasticista ecuatoriana relativa al estatuto jurídico de las entidades religiosas.

Hemos dividido este trabajo en tres grandes epígrafes. En el primero se hace una revisión de las fuentes positivas de Derecho eclesiástico ecuatoriano, con una contextualización histórica básica. El segundo apartado estudia los elementos de Derecho público y de Derecho privado contenidos en el concepto *entidad religiosa*, tal como lo entiende el ordenamiento ecuatoriano: tema este último de obligada referencia cuando se pretende conocer cuál es el estatuto jurídico civil de los grupos religiosos en un ordenamiento determinado. Por último, en el tercer epígrafe se hace mención del Registro de Entidades Religiosas, cuya función configuradora de la personalidad jurídica, en ámbito civil, de los grupos religiosos, ha quedado bastante definida a raíz de la promulgación del Reglamento de Cultos.

La consecución de este objetivo nos ha obligado a abordar el estudio de otras diferentes ramas del Derecho ecuatoriano, de entre las que destacamos por su importancia el Derecho civil en su vertiente patrimonial y personal, el Derecho administrativo, el Derecho procesal y, especialmente, el Derecho constitucional. Asimismo, también ha sido necesario desentrañar el papel que tienen las autoridades administrativas y judiciales en la configuración del modelo *entidad religiosa* en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Para facilitar al lector el seguimiento de las diferentes normas que componen el ordenamiento jurídico del Ecuador, se han transcrito en cursiva los textos de Derecho positivo, y también aquellos nombres de los cuerpos normativos del ordenamiento ecuatoriano de uso menos frecuente. Con todos estos elementos hemos intentado la elabora-

ción de un modelo lo más amplio posible que nos permita ofrecer al jurista las claves de lectura de los textos legales ecuatorianos sobre esta materia.

## I. FUENTES DEL DERECHO ECUATORIANO REGULADORAS DEL FENÓMENO RELIGIOSO

### A. *La Constitución Política vigente (1998)*

#### 1. *Evolución histórica del constitucionalismo ecuatoriano*

La Constitución, norma suprema del Estado, marca las pautas fundamentales del estatuto jurídico del fenómeno religioso<sup>1</sup>. En el Ecuador, a lo largo de sus casi doscientos años de vida republicana, se han promulgado más de veinte Constituciones. Algunas de ellas no llegaron a entrar en vigor, y otras apenas estuvieron vigentes en el tiempo<sup>2</sup>. Cada Constitución deja entrever en su articulado el pensamiento del grupo político de turno. En algunos casos, como el de las Constituciones del llamado período liberal, su aplicación representó un verdadero cambio en el tratamiento jurídico del fenómeno religioso: se rompía con la línea que se había llevado hasta entonces, y esto provocaba como consecuencia la crisis de algunas normas jurídicas de rango inferior, por estar en contradicción con la Norma Suprema del Estado. Sin embargo, a pesar de la influencia negativa, sobre el Derecho ecuatoriano, que resulta de nuestra «atormentada vida republicana»<sup>3</sup>, también es posible apreciar la maduración progresiva de las instituciones jurídicas, y de entre ellas, las que conforman el Derecho Eclesiástico.

La Constitución actual se terminó de redactar, por la Asamblea Constituyente, el 5 de junio de 1998, y entró en vigor el día 10 de agosto del mismo año. Pero antes de entrar en su estudio conviene hacer unas referencias de tipo histórico.

Un primer período homogéneo en el desarrollo normativo del hecho social religioso en el Ecuador va desde 1822, momento en el que la nación se consti-

1. Cf. TOBAR DONOSO, J., *Orígenes Constitucionales de la República del Ecuador*, Quito 1938, pp. 24 y ss.

2. Cf. TOBAR DONOSO, J. y LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho constitucional ecuatoriano*, Quito 1989, p. 78. En sentido estricto, son propiamente dieciocho las Constituciones que han llegado a tener vigencia desde 1830 hasta hoy, descontando la Carta de 1938, que nunca se puso en vigor. «Habría que sumar a este crecido número de cuerpos legales, la Carta de 1812 o Constitución del Estado de Quito, los Estatutos de la Junta Patriótica de Guayaquil, la Constitución de Cuenca de 1822 y las Constituciones Gran Colombianas que tuvieron precaria vigencia en el territorio del actual Ecuador», *ibidem*.

3. LARREA HOLGUÍN, J., *Historia del Derecho Ecuatoriano*, cit., p. 67.

tuye en un Estado no dependiente de la Corona española, hasta 1895, año de la revolución liberal, que marca un giro importante en nuestra legislación eclesias-ticista. Si pretendiéramos sintetizar lo que ha sido el tratamiento jurídico del fe-nómeno religioso en el Ecuador a lo largo de esta primera época, podríamos re-sumirlo deteniéndonos en algunas de sus características.

En primer lugar se debe tener en cuenta que el Ecuador hereda en gran parte las mismas normas e instituciones jurídicas que estaban presentes en la sociedad ecuatoriana hasta ese momento; es decir, aquellas que la Corona de España elaboró para Hispanoamérica, y que conformaban todo un ordenamiento jurídico conocido con el nombre de «Derecho Indiano»<sup>4</sup>. El Ecuador también hace suya, «con igual perfil (...) la organización administrativa española de aque-lla época»<sup>5</sup>, tomando algunos elementos del Derecho Público del Reino aplica-bles a su nueva situación. Otra característica de aquellos primeros pasos de la nueva República es la confesionalidad del Estado hasta 1895<sup>6</sup>: esta forma de comprender las relaciones entre el poder civil y el eclesiástico no resultaba ex-traña en esos momentos históricos, en los que gran parte de los Estados occi-dentales hacían suyo este mismo sistema de relaciones entre lo temporal y lo es-piritual.

Este ambiente confesional dio pie, en no pocos casos, a que la autoridad estatal procediera a intervenir directamente en cuestiones que eran de compe-tencia exclusiva de la jerarquía eclesiástica<sup>7</sup>. Es que no era tarea sencilla la de comprender que el Regio Patronato<sup>8</sup>, es decir, el privilegio concedido por el Ro-mano Pontífice a los reyes de España para evangelizar las Nuevas Indias, era un privilegio personal, que empezaba y terminaba en las personas de los Monarcas españoles<sup>9</sup>.

4. TAU ANZOÁTEGUI, V., *¿Qué fue el Derecho Indiano?*, Buenos Aires 1980, pp. 57 y 58; cf. también ZORRAQUÍN BECÚ, R., *El sistema de fuentes en el Derecho Indiano*, en «Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano» 6 (1980) 5 y ss.

5. PÉREZ CAMACHO, E., *La Administración Pública ecuatoriana en el s. XX*, Quito 2001, p. 4.

6. VARGAS, J.M., *La época colonial y republicana anterior a García Moreno (Patronato)*, en *II Jornadas Teológicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, Quito 1976, pp. 7 y ss.

7. Cf. CASTILLO ILLINGWORTH, S., *La Iglesia y la Revolución Liberal*, Quito 1995, pp. 41 y ss.

8. Cf. ZORRAQUÍN BECÚ, R., *El sistema de fuentes en el Derecho Indiano*, en «Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano» 6 (1980) 9 y ss.

9. Señala un autor, refiriéndose a la institución canónica del Patronato Regio: «garantizó la firmeza de la fe y la seguridad de la evangelización en tan extensos territorios, pues los romanos pontífices no estaban en condiciones de llevar a cabo por sí esa empresa»; DE-AYALA, F.J., *Iglesia y Estado en las leyes de Indias*, Sevilla 1949, p. 417. Se pueden ver publicados los textos de las bulas alejandrinas en GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, M., *Nuevas consideraciones sobre Historia, sentido y valor de las Bulas Alejandrinas de 1493 referentes a las Indias*, Sevilla 1944.

El Ecuador, una vez constituido en Estado independiente<sup>10</sup>, hereda de la Gran Colombia la Ley de Patronato<sup>11</sup>, texto normativo que pretendía convertirse en la continuación del privilegio papal del Patronato regio<sup>12</sup>. Con esta forma de concebir las relaciones entre la Iglesia y el Estado se promulgan las constituciones de 1830, 1835 y 1843. Esta última Carta Política disponía, en su artículo sexto:

*La Religión de la República es la Católica, Apostólica, Romana, con exclusión de todo otro culto público. Los poderes políticos están obligados a protegerla, y hacerla respetar, en uso del patronato*<sup>13</sup>.

Poco a poco se fue logrando, en toda Latinoamérica, que el fenómeno religioso se desenvolviese prescindiendo de cualquier intervención de la autoridad civil. Esta nueva estabilidad fue fruto, a nuestro entender, de dos fenómenos jurídicos: uno de Derecho internacional, esto es, la celebración de Concordatos<sup>14</sup> entre la Santa Sede y los diversos países nacientes. En el caso del Ecuador, el Concordato llegó a firmarse en 1862, durante el gobierno de García Moreno<sup>15</sup>. El otro motivo, esta vez de Derecho interno, resultó de la entrada en vigor de las nuevas Constituciones que se fueron promulgando en el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX: en muchos de estos jóvenes países, como en el nuestro, desaparecieron poco a poco las prerrogativas regalistas de los primeros

10. Las Repúblicas de Venezuela, Colombia y Ecuador formaron, por deseo e impulso de Simón Bolívar, un solo Estado que se conoció con el nombre de La Gran Colombia, hasta 1830, año en que fue disuelto.

11. El nombre completo de este conflictivo cuerpo legal era: *Ley de Patronato Eclesiástico*, y recibió el *ejecútese* del Presidente de la Gran Colombia el 28 de julio de 1824. Se puede ver el texto completo en RODRÍGUEZ ITURBE, J., *Iglesia y Estado en Venezuela*, Caracas 1968, pp. 309-325.

12. Cf. TOBAR DONOSO, J., *La Iglesia Ecuatoriana en el siglo XIX*, Quito 1995, pp. 20 y 22.

13. Los textos de las Constituciones, hasta 1946, se pueden encontrar en BORJA Y BORJA, R., *Derecho Constitucional ecuatoriano*, t. III, Madrid 1950.

14. Algunos de los Concordatos celebrados en esta época: con Bolivia en 1851; Costa Rica, 1852; Guatemala, 1852; Haití, 1860; Honduras, 1861; Nicaragua, 1861; El Salvador, 1861; Venezuela, 1862; Ecuador, 1862. Tomado de LARREA HOLGUÍN, J., *Historia del Derecho Ecuatoriano: Época Republicana*, cit., p. 212. La celebración de Convenios bilaterales con la Santa Sede por parte de los países de América Latina ha sido una constante hasta nuestros días: «es elocuente por sí mismo el hecho de que, durante el pontificado de Juan Pablo II, 10 países del Caribe hayan establecido relaciones diplomáticas con la Santa Sede», TAURAN, J.L., *Iglesia y Estado en los países latinoamericanos*, en *Pontificia Commissio pro America Latina: Iglesia en América, Actas de la Reunión Plenaria de la Pontificia Comisión para América Latina*, 2001, p. 194.

15. No contamos con espacio suficiente para detenernos a desarrollar lo que significó la vigencia del Concordato y los avatares por los que tuvo que pasar a lo largo de estos años. Nos remitimos a las obras citadas, y también a LE GOHUIR, J.M., *Historia de la República del Ecuador: Período Garciano*, vol. IV, Quito 1993, pp. 459 y ss.

años republicanos, decantándose cada vez más los textos de las Cartas Supremas hacia una normatividad constitucional más madura y equilibrada, ajena a cualquier forma de intervencionismo estatal en el sistema jurídico de la Iglesia Católica.

La posición que ocupó la Iglesia en estos años; o, dicho de otra forma, la naturaleza jurídica en ámbito civil de la Iglesia Católica y de sus instituciones puede resumirse diciendo que gozaban, tanto la Iglesia como sus entidades, del carácter indiscutido de personas jurídicas de Derecho público. Esto se debió, entre otras cosas, al arraigo que en aquel momento tenían los principios del llamado *Ius Publicum Externum*: tales postulados defienden la doctrina de las dos sociedades perfectas, Iglesia y Estado, cada una en su propio orden<sup>16</sup>. De esta forma, el Estado reconocía plenamente, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la vigencia del Derecho Canónico. Esto tenía como efecto, entre otras cosas, que todas las entidades creadas al amparo de la legislación canónica, jerárquicas o no, para ser reconocidas como tales en el ordenamiento jurídico estatal, solamente necesitaban de su respectiva erección de acuerdo con las leyes canónicas<sup>17</sup>. Así lo determinaban las Constituciones de la época y el entonces artículo 536 del Código Civil<sup>18</sup>.

Con el advenimiento del liberalismo en el Ecuador, en 1895, la posición que hasta entonces había tomado la autoridad estatal frente al fenómeno religioso sufrió un profundo cambio. Los principios que habían servido para configurar el Derecho Eclesiástico ecuatoriano desde el inicio de la vida republicana, fueron reemplazados por otros, de corte francés<sup>19</sup>, a la manera de lo que había sucedido en México poco tiempo antes<sup>20</sup>. El resultado fue que tanto la Iglesia como sus instituciones, pasaron a someterse, para su reconocimiento dentro del Estado, al Derecho asociativo común previsto por el Código Civil en su artículo 537. Las Constituciones de este período son: la de 1897, que en principio mantenía la confesionalidad estatal, pero con ciertas aberraciones, como la de su artículo 37; la de 1906, que por primera vez hace mención de la laicidad del Estado; y la Constitución de 1929.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado se regularon además por una serie de leyes sucesivas, fruto de la progresiva aplicación de los nuevos postulados constitucionales. Tuvo significativa relevancia la promulgación del Decreto Su-

16. Cf. OTTAVIANI, A., *Compendium iuris publici ecclesiastici*, Roma 1954; OTTAVIANI, A., *Institutiones iuris publici ecclesiastici*, Roma 1960.

17. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *La Iglesia y el Estado en el Ecuador*, Quito 1988, p. 209.

18. Sobre las normas constitucionales concretas haremos referencia a lo largo de este trabajo.

19. Cf. BORJA Y BORJA, R., *Derecho Constitucional ecuatoriano*, t. I, Madrid 1950, p. 186; LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Civil del Ecuador*, t. VI, Quito 1970, pp. 7 y 8.

20. Cf. CAPSETA CASTELLÁ, J., *Personalidad jurídica y Régimen patrimonial de las Asociaciones religiosas en México*, Ciudad de México 1999, pp. 14-19.

premo 121, en 1935. Esta norma se proponía, tal y como lo manifiesta en sus considerandos, reglamentar la disposición constitucional de 1906, en concreto, su artículo 29, que había omitido expresamente la mención de la Iglesia Católica dentro de los entes de Derecho público. Con efecto retroactivo se declaraban sin valor jurídico todos los actos realizados por entidades religiosas en el ordenamiento estatal: compraventas, enajenaciones, etc., por haberse llevado a cabo, según decía la Ley, por entes de hecho, sin personalidad jurídica. Disponía en su artículo primero de la Ley que *desde que entró en vigor la Constitución Política de 1906-1907, las Comunidades Religiosas, la Iglesias y en consecuencia las Curias, perdieron el carácter de Instituciones de Derecho Público.*

La adquisición de la personalidad jurídica por parte de los entes eclesiásticos quedaba condicionada al cumplimiento de las formalidades previstas en el Código Civil para las Corporaciones y Fundaciones sin ánimo de lucro. Con este Decreto Supremo, actualizador de las normas de rango inferior a los contenidos constitucionales de 1906, quedaba definitivamente ubicada la personalidad jurídica de las entidades religiosas en el Derecho común asociativo y fundacional.

A los pocos años de la entrada en vigor del Decreto Supremo 121, la legislación eclesiástica ecuatoriana volvió a dar un giro importante. En 1937 pasan a formar parte del ordenamiento dos cuerpos normativos, ambos vigentes hasta hoy. El primero en el tiempo es el Decreto Supremo 212, otorgado por el Presidente de la República el 21 de junio de 1937; y a los pocos días se firma el *Modus Vivendi* entre el Ecuador y la Santa Sede, que restablecía las relaciones diplomáticas entre ambos Estados, interrumpidas unilateralmente durante más de cuarenta años. A partir de este momento tiene lugar la presencia en nuestro Derecho de un estatuto especial para el tratamiento del fenómeno religioso de carácter colectivo: si bien estará sometido a las normas de Derecho privado, al menos en la parte técnica, se reconocerán a la vez ciertas garantías que van más allá de las normas comunes de Derecho privado, como veremos en su momento<sup>21</sup>. Esta nueva situación no ha significado, desde luego, el regreso a la confesionalidad estatal del siglo XIX, pero ha introducido una novedad frente a la legislación anterior: a partir de ahora se abren las puertas, para un tratamiento jurídico especial a todas las organizaciones religiosas de cualquier culto que así lo deseen. A pesar de esta apertura, las entidades de la Iglesia Católica estarán además sometidas a las disposiciones del *Modus Vivendi*, por lo que se puede hablar de una especialidad dentro del régimen especial del factor religioso en el Derecho ecuatoriano para las personas morales católicas. Las Constituciones que se promulgarán a partir de 1945 permitirán, a su vez, una plena aplicación este nuevo marco jurídico adoptado por el Derecho Eclesiástico ecuatoriano.

21. Vid. *infra*, III.

## 2. La referencia a Dios en el Preámbulo de la Constitución

La mención a Dios en el Preámbulo de las Cartas políticas ha sido y sigue siendo algo común en multitud de países. Así lo demuestra una revisión de las Constituciones de los nacientes países hispanoamericanos, inclusive en el caso de la Constitución que se promulgó para el grupo de naciones que configuraban la Gran Colombia<sup>22</sup>. Actualmente sucede lo propio en las Constituciones de países en cierto modo afines al nuestro como Argentina (1994), Chile (1980), Colombia (1991, con las reformas de 2001), Perú (1993) y Venezuela (1999), entre otros. Todas ellas invocan a Dios para pedirle su protección<sup>23</sup>.

En el Ecuador encontramos referencias a la divinidad desde los primeros momentos de la República. En un principio, el Constituyente dictaba la Carta política *en Nombre de Dios*: esta expresión aparece de formas similares en las Constituciones de 1812<sup>24</sup> –que hace referencia a *Dios Trino y Uno*–, 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1869, 1884 y 1946. En algunos casos se añade la expresión: *Autor y Legislador del Universo*; en otros se encuentra la frase *Creador y Supremo Legislador*<sup>25</sup>. En cambio, a partir de 1967 lo que hace el texto de la Norma Suprema es invocar a Dios para pedirle su protección: esta misma petición estará presente, por tanto, en las Constituciones de 1967, 1978 –desde la nueva redacción de 1984– y en la actual. Por su parte, no mencionan a Dios las Constituciones de 1906, 1929, 1945 y el texto original de la Constitución de 1978. Piensa Larrea Holguín que tales referencias a Dios en el Preámbulo de la Constitución no convierten al Ecuador en un Estado confesional<sup>26</sup>, cuestión que parece bastante clara, toda vez que la confesionalidad o no confesionalidad de una nación estará más bien radicada en el hecho de tomar a una religión concreta como la oficial de un país, algo que se puede apreciar en algunos Estados islámicos como Irán.

22. Cf. TOBAR DONOSO, J. y LARREA HOLGUIN, J., *Derecho constitucional ecuatoriano*, Quito 1989, p. 90.

23. Tomado de *Base de Datos Políticos de las Américas*, Georgetown University, <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Estado/iglesia.html>, 24.X.2002.

24. La llamada Constitución Quiteña de 1812 tiene más que nada un valor simbólico: fue uno de los primeros proyectos hispanoamericanos de formación de un Estado soberano, con la peculiaridad de conservar lealtad a Fernando VII. No llegó a estar vigente. Cf. LE GOHUIR, J.M., *Historia de la República del Ecuador*, cit., Quito 1993, pp. 411 y ss.

25. Cf. BORJA Y BORJA, R., *Derecho Constitucional ecuatoriano*, cit. t. III, pp. 313, 242 y ss. Los textos de las Constituciones posteriores a la de 1946 están tomados de *Biblioteca virtual Miguel de Cervantes*, <http://cervantesvirtual.com/portal/constituciones/constituciones.shtml>, 29.IX.2002.

26. Cf. TOBAR DONOSO, J. y LARREA HOLGUIN, J., *Derecho constitucional ecuatoriano*, cit., pp. 89 y 90.



El texto actual del Preámbulo de la Constitución de 1998 dice lo siguiente:

*El pueblo del Ecuador, inspirado en su historia milenaria, en el recuerdo de sus héroes y en el trabajo de hombres y mujeres que, con su sacrificio, forjaron la patria; fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han guiado sus pasos desde los albores de la vida republicana, proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas, invoca la protección de Dios, y en ejercicio de su soberanía, establece en esta Constitución las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.*

En esencia, nos encontramos con una misma forma de dirigirse a Dios a partir de 1967. Pensamos que esta referencia a Dios en el Preámbulo de la Norma Suprema del Estado, si bien no crea un estatus jurídico con respecto a las confesiones y demás organizaciones religiosas que están presentes en el Ecuador, puede considerarse como una aceptación implícita de la presencia del hecho religioso dentro del país. En efecto, tal referencia constitucional, a nuestro entender, resulta una puerta abierta al reconocimiento jurídico del ejercicio, tanto individual como colectivo, de las manifestaciones de fe en ese Dios al que se ha pedido su protección. Este reconocimiento podrá tener más adelante sus concreciones en la elaboración de normas positivas de Derecho Eclesiástico, reguladoras de la relevancia, en ámbito civil, del fenómeno religioso<sup>27</sup>.

### 3. *La libertad de religión en la Constitución (artículo 23, numeral 11)*

No siempre ha estado presente, en el texto constitucional ecuatoriano, una referencia tan clara al derecho fundamental de libertad religiosa como aparece actualmente en nuestra Constitución y en otras tantas Constituciones y documentos internacionales vigentes. Las primeras menciones al fenómeno religioso de carácter colectivo se dirigen a una institución concreta: la Iglesia Católica. Todas las Cartas Políticas ecuatorianas del siglo XIX hacen mención de la religión católica como la religión del Estado, algunas de ellas con un sentido de exclusividad. Solamente la Constitución de 1897 admite, además de la práctica de la religión católica, la posibilidad de ejercitar otros cultos en el territorio ecuatoriano.

Es precisamente la Constitución ecuatoriana de 1897 la última que hizo una mención expresa de la Iglesia Católica que, en adelante, no será objeto de referencia constitucional. En este sentido nos hemos apartado del proceder de la mayoría de países latinoamericanos. Se puede ver que, en este momento, países como Argentina, Bolivia y Costa Rica otorgan en sus Constituciones a la

27. Cf. HERVADA, J., *Los eclesiasticistas ante un espectador*, cit., p. 89.

Iglesia Católica el puesto de religión del Estado, aunque no siempre con pretensión de exclusividad. Otros países como Paraguay y Perú –este último tras las recientes reformas constitucionales de 2003<sup>28</sup>– hacen mención en sus Constituciones a la Iglesia Católica como un elemento fundamental, protagonista, en la formación de estas naciones. Por su parte, Venezuela sigue atribuyéndose hasta ahora el derecho de Patronato, sin perjuicio de posibles tratados con la Iglesia. Uruguay también hace referencia a la Iglesia Católica, pero por motivos patrimoniales. Por último, no mencionan a la Iglesia en sus Constituciones México, Panamá y, como se ha señalado, Ecuador<sup>29</sup>.

Volviendo a la Constitución de 1897, en ella aparece por primera vez la posibilidad de practicar abiertamente cualquier religión en el país. Lo hace en los siguientes términos:

*El Estado respeta las creencias religiosas de los habitantes del Ecuador y hará respetar las manifestaciones de aquéllas. Las creencias religiosas no obstan para el ejercicio de los derechos políticos y civiles*<sup>30</sup>.

Esta libertad se vio paradójicamente conculcada por la misma Carta Política, cuando en su artículo 37 se prohíbe la *inmigración de comunidades religiosas*, y se reconoce la posibilidad de acceder a ciertos oficios eclesiásticos a los ecuatorianos por nacimiento exclusivamente. Las otras dos Constituciones del período liberal que siguieron a la de 1897, evitan la utilización de la palabra «religión», limitándose a garantizar la *libertad de conciencia*<sup>31</sup>.

A partir de 1945, el texto constitucional vuelve nuevamente a referirse, de forma más explícita, a la libertad de religión. Así dispone el artículo 141, numeral 11, de la Carta Política de ese año: *El Estado no reconoce religión oficial alguna. Todos pueden profesar la que a bien tengan*. Como se puede apreciar, se trata simplemente del respeto a las creencias de los ciudadanos: no existe ninguna referencia a una posible protección debida por parte del Estado. La Constitución siguiente, es decir, la de 1946, vuelve a suprimir toda referencia a la libertad de religión, mencionando únicamente la libertad de conciencia, a la manera que lo hicieron en su momento las Cartas Políticas de 1906 y 1929. Con la Constitución de 1967 se amplía el alcance del derecho, al decir que el Estado se obliga a garantizar *la libertad de creencia religiosa y de culto, individual o colectivo, en público o en privado*<sup>32</sup>. La forma actual hace referencia a la li-

28. Tomado de *Red de información jurídica*, <http://www.mpfm.gob.pe/comision%20andina/RIJ/INDEX.HTM>, 3.IV.2003.

29. Tomado de *Base de Datos Políticos de las Américas*, Georgetown University, <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Estado/iglesia.html>, 24.X.2002.

30. Artículo 13 de la Constitución del 14 de enero de 1897.

31. Cf. BORJA Y BORJA, R., *Derecho Constitucional ecuatoriano*, cit. t. III, pp. 242 y ss.

32. Artículo 28, numeral octavo, de la Constitución del 25 de mayo de 1967.

bertad *de conciencia y religión*. Esta última expresión aparece por primera vez en la Constitución de 1978. El texto vigente, además de recibir, en lo fundamental, la forma utilizada por la Constitución predecesora, introduce algunas aportaciones que se verán en este mismo acápite.

En la Constitución de 1998, el elenco de los derechos que el Estado garantiza se encuentra ubicado, como en la mayoría de las Constituciones modernas, en su parte dogmática o de principios, distinta de la parte orgánica o de funcionamiento del Estado<sup>33</sup>. El esquema que utiliza la Carta Política para la exposición de los derechos fundamentales resulta una novedad en nuestro Derecho Constitucional positivo. Para empezar, todos los derechos que ampara la Constitución forman un solo grupo, están contenidos en el Título Tercero: *De los Derechos, Garantías y Deberes*. Este Título, como todos los demás, se divide en Capítulos. El primer Capítulo contiene una serie de principios generales aplicables a todos los derechos que a continuación se exponen, en los Capítulos sucesivos. Estos principios representan una garantía hacia los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya que consagran la defensa de los derechos humanos como el más alto deber del Estado (artículo 16); comprometen al Estado en la garantía del libre y eficaz goce y ejercicio de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los documentos internacionales vigentes (artículo 17); otorgan la directa e inmediata aplicabilidad, ante cualquier juez, tribunal o autoridad, de los derechos y garantías determinados en la Constitución (artículo 18); hacen efectivos otros posibles derechos y garantías que se deriven de la naturaleza de la persona y sean necesarios para su pleno desenvolvimiento, aunque no consten en la Constitución o en los instrumentos internacionales (artículo 19); obligan a las autoridades estatales a velar por la aplicación de estos derechos, bajo responsabilidad penal en ciertos casos (artículos 20, 21 y 22); y garantizan la interpretación que más favorezca a la efectiva vigencia de estos derechos, en caso de duda (artículo 18, párrafo 2do.).

Los siguientes Capítulos forman, cada uno, un grupo de derechos homogéneo. Se trata de seis grupos de derechos: los civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos. Esta nueva forma de clasificar los derechos, según Moreira, es «conforme a la doctrina vigente del derecho internacional de los derechos humanos»<sup>34</sup>. Hay autores que, para un mejor entendimiento de la nueva sistemática que utiliza la Constitución ecuatoriana, clasifican a los derechos constitucionales en dos grandes grupos. El primero de ellos estaría formado por los derechos civiles y políticos, que a su vez «fueron los primeros en aparecer y en ser reconocidos, especialmente a partir del constitucionalismo

33. Cf. CHIRIBOGA ZAMBRANO, G. y SALGADO PESANTES, H., *Los derechos fundamentales*, en «Revista judicial», p. 1 ss., tomado de <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/>, 21.X.2002.

34. MOREIRA, Ma. E., *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana*, Quito 2000, p. 3, tomado de [www.humanrightsmoreira.com](http://www.humanrightsmoreira.com), 23.XI.2001.

clásico en el siglo XVIII. Están conformados por los derechos típicamente individuales, es decir, otorgados a la persona con independencia de su ubicación como parte de un grupo social (...). A estos derechos civiles se agregan los derechos políticos, es decir aquellos, que poseen únicamente las personas que ostentan la calidad de ciudadanos»<sup>35</sup>. El segundo grupo lo formarían los derechos económicos, sociales y culturales, que «se caracterizan por superar el viejo esquema del individualismo al considerarse que estos derechos, en su mayoría, corresponden a las personas en cuanto forman parte integrante de un grupo social determinado y tiene la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades vitales»<sup>36</sup>.

El derecho de libertad de religión se encuentra en el grupo de los derechos civiles, que a su vez conforman el Capítulo segundo del Título de los derechos, es decir, están colocados a continuación de los principios generales antes mencionados. Este conjunto de derechos, denominados civiles, parece contener lo que con más acierto se podrían llamar los derechos humanos o derechos fundamentales del hombre, ya que son los mismos derechos que encontramos, de forma análoga, en los documentos internacionales sobre derechos humanos. El texto constitucional es el siguiente:

*Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:*

(...)

*11. La libertad de conciencia; la libertad de religión, expresada en forma individual o colectiva, en público o en privado. Las personas practicarán libremente el culto que profesen, con las únicas limitaciones que la ley prescriba para proteger y respetar la diversidad, la pluralidad, la seguridad y los derechos de los demás*<sup>37</sup>.

En lo que tiene relación con las novedades que presenta la redacción actual, con respecto al texto anterior, de 1978, se ha añadido, entre las limitaciones para ejercer este derecho, la del *respeto a la diversidad y a la pluralidad*<sup>38</sup>. Se han mantenido en cambio las limitaciones al ejercicio de la religión que ya se mencionaban en la anterior Constitución: la seguridad y los derechos de los demás. Se ha suprimido, sin embargo, aquella limitación que hacía referencia a la moral pública, pues «se consideraba que esta afirmación abarcaba aspectos muy subjetivos que podrían afectar al real ejercicio de la referida garantía constitucional»<sup>39</sup>.

35. CHIRIBOGA ZAMBRANO, G. y SALGADO PESÁNTES, H., *Los derechos fundamentales*, cit., p. 3.

36. *Ibidem*.

37. Artículo 23, numeral 11, de la Constitución.

38. *Ibidem*.

39. MOREIRA, Ma. E., *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana*, cit., p. 5.

El texto relativo al derecho de libertad de religión es la única referencia constitucional, aparte del preámbulo, al fenómeno religioso en el Ecuador. Por tanto, pensamos que este derecho será, junto con el derecho de libertad de asociación, la base constitucional que garantice el ejercicio justo de la religión en su vertiente colectiva, permitiendo a su vez la formación de un orden jurídico y social que posibilite dicho ejercicio<sup>40</sup>. Nos parece que la Constitución, podría haber sido más rica en sus referencias al fenómeno religioso, como hemos visto que sucede en otros países en tantas cosas similares al nuestro. Pero no lo es, y por eso se podría correr el riesgo de pensar que la regulación del fenómeno religioso se reduce a legislar únicamente sobre la libertad de religión, limitando el alcance del Derecho Eclesiástico ecuatoriano a una *legislatio libertatis*<sup>41</sup>.

#### 4. *La libertad de asociación (artículo 23, numeral 19 de la Constitución)*

La libertad de asociación tiene una aparición tardía en el Derecho Constitucional ecuatoriano<sup>42</sup>. La primera Carta Política que hace referencia a ella de forma expresa es la que se elaboró en 1869, cuyo artículo 109 dice: *Los ecuatorianos tienen el derecho de asociarse sin armas, con tal que respeten la religión, la moral y el orden público. Estas asociaciones estarán bajo la vigilancia del Gobierno. Los institutos católicos establecidos en la República no serán extinguidos ni disueltos sino de acuerdo con la Santa Sede*. Nueve años más tarde, una nueva Constitución terminará de perfilar la fórmula que se repetirá luego, con ligeras variaciones, en casi todas las siguientes Cartas Políticas: *Hay libertad de reunión y asociación sin armas, para objetos no prohibidos por las leyes*<sup>43</sup>.

En la Constitución de 1998, el derecho de asociación encuentra su lugar, al igual que el derecho de libertad de religión, en el Capítulo correspondiente a los derechos civiles, que a su vez ocupa un sitio dentro del Título Tercero de la Constitución, relativo a los Derechos, Garantías y Deberes. Ambos derechos, el de libertad de religión y el de asociación, están formando parte del artículo 23, cuyo enunciado hemos transcrito anteriormente. El numeral 19 de este artículo determina que el Estado reconocerá y garantizará:

*La libertad de asociación y de reunión con fines pacíficos.*

40. Cf. JIMÉNEZ, V., *La libertad de religión*, en «Revista judicial», p. 3, tomado de <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/>, 20.X.2002.

41. Cf. HERVADA, J., *Los eclesiasticistas ante un espectador*, cit., pp. 183 y ss.

42. Existe, sin embargo, una mención anterior a los *establecimientos de piedad o de beneficencia*, en la Carta del 1 de abril de 1843.

43. Artículo 17, numeral 5 de la Constitución del 6 de abril de 1878.

No existe, en nuestro Derecho Constitucional positivo, referencia alguna al derecho de fundación. Si embargo, el Código Civil se preocupa de desarrollar, en pocos artículos, una normatividad en gran parte común para las Corporaciones y las Fundaciones de beneficencia pública<sup>44</sup>. ¿Puede decirse que la mención constitucional a la libertad de asociación es aplicable también a la libertad de fundación en el Ecuador? Poco se ha escrito sobre este tema. Algún trabajo reciente ha preferido referirse a Fundaciones y Corporaciones como organizaciones similares, «ya que, al amparo de nuestra legislación, estas personas jurídicas son equiparables, y están sujetas al mismo marco jurídico general»<sup>45</sup>. Desde esta perspectiva pensamos que no resulta demasiado ajeno a la realidad pensar que la garantía constitucional de asociación puede ser invocada para proteger el derecho de fundación. Téngase en cuenta además que *en materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia*<sup>46</sup>.

## 5. Remisión constitucional a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos

### a. La norma constitucional

Dice el artículo 17 de la Carta Magna:

*El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.*

Esta norma constitucional reproduce el artículo 20 de la Carta de 1978, con dos novedades: por un lado la frase *sin discriminación alguna*, así como la obligación del Estado de adoptar medidas para el efectivo goce de los derechos humanos. Este artículo constitucional parece convertir en Derecho del Ecuador todo lo establecido sobre derechos humanos en los documentos internacionales

44. Cf. artículos 583-601 del Código Civil.

45. ROBALINO ORELLANA, J., *La situación de las fundaciones en el Ecuador*, en PIÑAR MAÑAS, J. L. y GARCÍA GARCÍA, J. A., *Las fundaciones en Iberoamérica. Régimen jurídico*, Madrid 1997, p. 179. Sigue comentando este autor: «En la legislación ecuatoriana no se han desarrollado ni las fundaciones ni las corporaciones, no existe una ley especial para ellas, y se han venido aplicando las normas generales del Código Civil. Por esta razón, no existen tratados, artículos o publicaciones actualizadas sobre el tema», *ibidem*.

46. Artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución.

vigentes. No está tan claro, sin embargo, el alcance que tiene la mención que hace la norma a los instrumentos internacionales *vigentes*. ¿Se refiere a aquellos que ha suscrito y ratificado el Ecuador? En tal caso hubiera sido oportuno incluir en el texto una frase como: *vigentes en el Ecuador*, al modo que lo hacen otras Constituciones<sup>47</sup>. ¿Hace referencia la palabra *vigentes* a los documentos internacionales que, después de un número suficiente de países suscriptores, pasan a entrar en vigor en la Comunidad internacional?<sup>48</sup>. ¿Pretende este artículo convertir en Ley de la República todo instrumento internacional que establezca normas sobre derechos humanos, aunque el Ecuador no haya suscrito o ratificado tales documentos?

b. *La aplicación de los documentos internacionales en el ordenamiento ecuatoriano*

Para llegar a una respuesta será útil detenerse un momento para revisar el contexto en el que se elaboró el artículo 17 de la Constitución. Al mismo tiempo que la Asamblea Constituyente preparaba la nueva Norma Suprema del Estado, se estaba elaborando un *Plan nacional de Derechos Humanos en el Ecuador*<sup>49</sup>. Este plan pasó a formar parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano en junio de 1998, por medio de su promulgación en el Registro Oficial, en forma de Decreto ejecutivo<sup>50</sup>. Más adelante, se siguieron elaborando normas tendentes a la plena aplicación del mencionado proyecto<sup>51</sup>, que se han ido cumpliendo poco a poco, a lo largo de estos cinco años. El Decreto ejecutivo que dio inicio al Plan nacional de Derechos Humanos dice en su artículo 35 que el Estado se propone *suscribir y ratificar todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos*. Esta norma permite intuir el deseo de las autoridades estatales de que formen parte del Derecho interno todas las normas internacionales sobre derechos humanos, por medio de su suscripción y ratificación. Por tanto, mientras no exista la suscripción –en el caso de declaraciones– o la ratificación para los pactos, no se puede decir que dichos instrumentos sean ley nacional. Pero a la vez, parece que queda claro también el deseo del legislador de hacer suyos todos esos documentos internacionales sobre derechos humanos, sin excepciones.

47. Por ejemplo, el numeral segundo del artículo 10 de la Constitución española hace referencia expresa a «la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

48. Cf. PESANTES GARCÍA, A., *Las Relaciones Internacionales (Derecho Diplomático y Práctica Diplomática)*, Quito 1969, pp. 398 y ss.

49. Cf. MOREIRA, M. E., *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana*, cit., p. 1.

50. *Decreto ejecutivo* No. 1527, Registro Oficial (en adelante R. O.) No. 346, del 24.VI.1998.

51. Vid., por ejemplo, *Decreto ejecutivo* No. 3445, R. O. No. 728, del 19.XII.2002.

Por su parte, el artículo 19 de la Constitución dispone lo siguiente:

*Los derechos y garantías señalados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales, no excluyen otros que se deriven de la naturaleza de la persona y que son necesarios para su pleno desenvolvimiento moral y material.*

Esta norma es una de las novedades introducidas por el Constituyente en la nueva Carta Política. No encontramos un texto similar en la Constitución de 1978 ni en las anteriores. Según entiende Moreira, «esta disposición constitucional facilita que se aplique a favor del individuo no sólo las normas positivas constantes en la Constitución y en los tratados internacionales, sino aquellos derechos que son intrínsecos a la persona humana y que pudieran no estar reconocidos de manera expresa en normas positivas. Esta norma constituye el afianzamiento de los principios de *ius cogens* a nivel del ordenamiento interno del Ecuador»<sup>52</sup>.

La última norma constitucional que interesa tomar en cuenta, por contener otro principio relativo a la aplicación en el Ecuador de los derechos fundamentales reconocidos por la Comunidad Internacional, es el primer párrafo del artículo 18:

*Los derechos y garantías determinados en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad.*

Esta norma es también una novedad en el Derecho Constitucional positivo. Como se deduce de su texto, lo que se logra a partir de ahora es permitir a los jueces y tribunales la aplicación directa de las normas internacionales a los casos concretos.

El Ecuador ha suscrito y ratificado los siguientes Convenios Internacionales sobre derechos humanos, que contienen alguna referencia a la libertad de religión<sup>53</sup>:

1. *Declaración universal de los derechos humanos*, del 10 de diciembre de 1948.
2. *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, del 16 de diciembre de 1966, ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969.
3. *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, del 16 de diciembre de 1966, ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969.

52. Cf. MOREIRA, Ma. E., *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana*, cit., p. 2.

53. Los textos están tomados de HERVADA, J. y ZUMAQUERO, J. M., *Textos internacionales sobre Derechos Humanos: 1776-1978*, t. I, Pamplona, 1978; ZUMAQUERO, J. M. y BAZÁN, J. L., *Textos internacionales sobre Derechos Humanos: 1978-1998*, t. II, Pamplona 1998. Sobre las ratificaciones por parte del Ecuador, cf. *Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador*, <http://www.mmrree.gov.ec/>



4. *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, del 25 de noviembre de 1981, presentado en la Resolución ONU 36-55. El único documento de la ONU que hace referencia a la libertad religiosa en su dimensión colectiva.
5. *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, suscrita en Bogotá, en 1948.
6. *Convención americana de derechos humanos*, suscrita en Costa Rica, el 28 de noviembre de 1969 y ratificada por el Ecuador el 12 de agosto de 1977.
7. *Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, conocido como el *Protocolo de San Salvador*, suscrito en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, y ratificado por el Ecuador el 25 de marzo de 1993. Entró en vigor unos años más tarde, el 16 de noviembre de 1999.

## B. *La Ley de Cultos (1937)*

### 1. *Contexto histórico en el que se promulgó la Ley*

La puesta en vigor de la Constitución de 1906 introdujo una novedad, tal como aparece en su artículo 29, al estipular que *no se reconocen otras instituciones de Derecho Público, que el Fisco, las Municipalidades y los establecimientos costeados por el Estado*. Esta norma significaba a todas luces una derogación tácita de las disposiciones del Código Civil sobre las entidades de la Iglesia Católica. Dicho artículo constitucional se dictó, según parece, precisamente para cambiar la situación jurídica que hasta entonces había tenido la Iglesia y sus entidades, y ubicarlas en el lugar jurídico previsto para las asociaciones privadas. De esta forma, el Derecho ecuatoriano hacía suyos, para la ubicación de las personas morales de tipo religioso, los moldes jurídicos que Francia había elaborado en décadas anteriores, y que terminaron por concretarse en la denominada la «Ley de Separación» francesa, de diciembre de 1905<sup>54</sup>. La asimilación del sistema francés para la regulación civil de las personas jurídicas religiosas no era un fenómeno jurídico aislado: el mismo camino habían seguido años antes México y Centroamérica<sup>55</sup>.

54. Cf. SILVA BASCUÑÁN, A. y SILVA GALLINATO, Ma., *Personalidad jurídica de las iglesias*, en «Revista Chilena de Derecho» 18 (1991) 65.

55. Cf. HERNÁNDEZ ROMO, M. A., *La personalidad jurídica de la Iglesia*, en «Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana» XXIV (México D.F., 1995) 221-224. Al respecto comenta LARREA HOLGUÍN que tales reformas eran una imitación «a ciertos estados

En la práctica, los entes eclesiásticos dejaban de existir mientras no siguiesen los trámites de aprobación previstos por el Código Civil para las personas jurídicas de Derecho privado común. Esta inseguridad dio lugar a la aparición de jurisprudencia contradictoria, sobre todo en lo relativo a la titularidad de bienes que eran de propiedad de entidades religiosas<sup>56</sup>.

Las entidades de la Iglesia, a partir de ese momento tenían dos opciones: o seguir el trámite que hemos mencionado, aquel previsto para las Corporaciones y Fundaciones de Derecho común por el Código Civil; o actuar por medio de interpuesta persona, por ejemplo, el obispo, el párroco, etc., que en la práctica realizaban los negocios jurídicos de la entidad religiosa a título personal, porque la entidad carecía de existencia legal en el Ecuador. Esta última opción creaba a su vez más problemas, como el destino de bienes hereditarios que de hecho pertenecían a la Iglesia, pero no de derecho<sup>57</sup>. A estas dificultades se añadía la existencia, en el Derecho ecuatoriano, hasta 1935, de la institución de la *muerte civil*, según la cual los religiosos profesos eran incapaces de obligarse civilmente<sup>58</sup>.

La promulgación del Decreto Supremo 121, en 1935, significó una derogación expresa de las normas que ya había derogado tácitamente la Constitución de 1906, lo que provocó a su vez una incertidumbre jurídica aún mayor sobre la situación de las entidades de la Iglesia Católica en el ordenamiento ecuatoriano.

A los pocos meses de la promulgación del Decreto Supremo 121 empiezan o, mejor dicho, se reanudan una vez más las negociaciones diplomáticas entre el Ecuador y la Santa Sede, con el fin de lograr una solución de la ruptura unilateral de relaciones entre ambos Estados desde 1895<sup>59</sup>. Como era de esperarse, uno de los aspectos que más le interesaba a la Santa Sede era aclarar cuanto antes el

extranjeros (...) distantes no tanto geográficamente –como las de México y Francia–, cuanto cultural e ideológicamente hablando. Legislaciones de países altamente industrializados, con poblaciones sin ninguna unidad religiosa y carentes de raíces históricas propias del nuestro sirvieron de inspiración a nuestros congresistas», LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Civil del Ecuador*, VI, Quito 1970, pp. 7 y 8.

56. Cf. *Gaceta Judicial* VI, No. 12, p. 502; III, No. 131, p. 2282; III, No. 217, p. 2970; IV, No. 262, p. 1312; y VI, No. 7, p. 603.

57. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho eclesiástico ecuatoriano*, cit., p. 49. Dice además este autor que «La Iglesia no se sometió, por otra parte, al procedimiento de obtener el reconocimiento del Estado, como si fuera una entidad privada simplemente (...) por consideraciones de principios, y por reacción ante los atropellos sufridos», *ibidem*.

58. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *La Iglesia y el Estado en el Ecuador*, cit., p. 134.

59. Sobre las negociaciones diplomáticas previas a la celebración del *Modus Vivendi* entre el Ecuador y la Santa Sede, cf. LARREA HOLGUÍN, J., *La Iglesia y el Estado en el Ecuador*, cit.; BAQUERO, J., *Las negociaciones diplomáticas para la celebración del Modus Vivendi entre el Ecuador y la Santa Sede* (tesis de grado), Quito 1997; CASTILLO ILLINGWORTH, S., *La Misión diplomática de Mons. Pedro Gasparri en el Ecuador. Las Conferencias de Santa Elena (1901)*, en «Revista del Instituto de Historia Eclesiástica Ecuatoriana» (1997).

lugar que ocuparían, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, tanto la Iglesia Católica como sus instituciones, deseando además que la solución buscada estuviese conforme con la naturaleza de la Iglesia y sus entidades en el Ecuador.

De las negociaciones se llega, en primer lugar, al acuerdo de derogar el Decreto Supremo 121. El Presidente de la República promulga en el Registro Oficial una nueva normativa para las entidades religiosas, en el Decreto Supremo 212, del 21 de julio de 1937. Una vez que esta norma de Derecho interno da por fin solución a largos años de incertidumbre jurídica por parte de las entidades religiosas, tiene lugar la firma del *Modus Vivendi* entre el Ecuador y la Santa Sede, el 24 de julio del mismo año. Tanto el Decreto Supremo 212 como el *Modus Vivendi* gozan actualmente de plena vigencia en el Derecho ecuatoriano.

## 2. Naturaleza jurídica de la Ley de Cultos

Desde un punto de vista formal no resulta apropiado decir que se trata de una Ley: estamos hablando de un conjunto de normas promulgadas por un dictador, y que por lo tanto no se han sometido al trámite previsto por las Constituciones de cualquier Estado democrático de Derecho para la elaboración de una Ley, en el sentido técnico de esta palabra: proyecto; estudio del proyecto y su aprobación por parte del Congreso Nacional; sanción del Presidente de la República y posterior orden de publicación de la nueva Ley en el Registro Oficial<sup>60</sup>. Se trata, en rigor, de lo que nuestro Derecho conoce con el nombre de Decreto Supremo.

Sin embargo, si se presta atención al texto del documento, es posible apreciar que en su artículo séptimo se denomina a sí mismo *Ley*. Y aunque formalmente no lo sea, parece tener el rango de Ley por su contenido y alcance. En primer lugar, nos encontramos con la única norma jurídica de Derecho interno, hasta el año 2000, destinada a regular el estatuto jurídico de las organizaciones religiosas en el Ecuador. Pero además, si se mira su contenido encontramos un conjunto de disposiciones cuya función es nada menos que la de configurar un nuevo estatuto jurídico, distinto del común del Código Civil, para un tipo especial de personas morales: las religiosas. En definitiva, este cuerpo normativo se coloca a la par del Código Civil al excluir ciertos grupos sociales de su competencia. Esto no lo puede hacer un reglamento, sí una Ley.

En algunas ocasiones, como en la promulgación de los Estatutos reformados de la Conferencia Episcopal ecuatoriana<sup>61</sup>, el Estado ha utilizado la expre-

60. Sobre el trámite previsto en el Ecuador para la formación de las Leyes, cf. artículos 150 a 160 de la Constitución.

61. R. O. No. 335, del 16.XII.1985.

sión *Ley de Cultos* para referirse al Decreto Supremo 212; ha sucedido lo mismo en el caso de ciertas resoluciones de la Procuraduría General del Estado. Hace no mucho, el Presidente de la República expidió un Decreto ejecutivo con el que derogaba de forma expresa una serie de normas consideradas anacrónicas. En uno de los considerandos, el documento mencionado dice, refiriéndose a los Decretos Supremos, que *generalmente han sido considerados como leyes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*<sup>62</sup>.

También la doctrina ha utilizado en algunas ocasiones la expresión *Ley de Cultos* para referirse al documento que se está comentando. Otras veces no lo ha hecho, quizás para evitar cualquier tipo de confusión con la sectaria *Ley de Cultos* de 1908<sup>63</sup>. Utilizaremos en adelante esta terminología: apoyándonos en lo que se ha dicho hasta ahora, el calificativo de *Ley* parece acorde con la naturaleza de la norma jurídica, más allá de cualquier excepción de tipo formal. Y también porque, el Reglamento de Cultos del 2000 lo que hace precisamente es reglamentar una *Ley*, que será también de cultos: esa *Ley* es el Decreto Supremo 212.

Parece que, dentro de la pirámide legislativa ecuatoriana, ocuparía la posición de una ley ordinaria, entre otras cosas, porque no cumple con los requisitos constitucionales para ser otro tipo de *Ley* de rango superior: aprobación por mayorías parlamentarias, número de debates, etc.<sup>64</sup>. Sin embargo, por su contenido, la *Ley de Cultos* bien podría estar en el puesto de una *Ley orgánica*, ya que protege la aplicación de un derecho fundamental —el de libertad religiosa—, función protectora reservada en la Constitución a las *Leyes orgánicas*<sup>65</sup>. En otras legislaciones ocurre lo mismo que determina la Constitución ecuatoriana, es decir, la *Ley* encargada de legislar el hecho religioso suele ser algo más que una *Ley* ordinaria. En nuestro caso, decir que la *Ley de Cultos* es algo distinto de una ley ordinaria sería impreciso, aunque no lejano a la naturaleza jurídica que la Constitución ecuatoriana da a este tipo de *Leyes* protectoras de los derechos fundamentales, determinados en la misma Constitución y en los Tratados y Convenios internacionales.

62. Considerando sexto del *Decreto ejecutivo* No. 3390, R. O. No. 719, del 5.XII.2002.

63. En el mes de febrero de 2003, Mons. Larrea estuvo de paso por Pamplona. Tuvo la gentileza de concederme varias entrevistas, en las que tomé nota de sus comentarios relacionados sobre todo con el Reglamento de Cultos Religiosos. En adelante, cuando apoye alguna afirmación el las notas tomadas en aquellas conversaciones, haré la referencia de la siguiente manera: Entrevista con Mons. Juan Larrea Holguín, Pamplona, 2.II.2003.

64. Cf. Artículos 140 a 160 de la Constitución.

65. Así lo dispone el numeral tercero del artículo 142 de la Constitución ecuatoriana cuando dice que *serán leyes orgánicas (...) las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección*.

### 3. *Configuración de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas*

La Ley de Cultos está conformada por un preámbulo y siete artículos. El preámbulo se preocupa de dejar claro que las *entidades eclesiásticas*, que alguna vez tuvieron personalidad jurídica pública, no la tienen en adelante; a partir de ahora se registrarán por el estatuto especial que se crea en dicha Ley. Esta es la única ocasión en que la Ley de Cultos utiliza la expresión *entidades eclesiásticas*, y es también la única vez que en se refiere de manera exclusiva a las entidades de la Iglesia Católica. En adelante, la terminología utilizada por la Ley para referirse a los grupos confesionales civilmente reconocidos será la de *organizaciones religiosas*.

Del articulado de la Ley de Cultos se pueden obtener las características de las denominadas *organizaciones religiosas*. En primer lugar, la Ley de Cultos deja claro que para la configuración de su personalidad jurídica civil no necesitan ser aprobadas por la autoridad del Estado. Con el inicio del siglo XX quedó marcada, en la legislación ecuatoriana, la separación entre la Iglesia y el Estado, y por tanto, entre lo que pertenece al ámbito religioso y lo que es de ámbito civil: es la configuración del llamado «Estado laico», que se hizo común en occidente. Por esto, a partir de ahora, el Estado de corte occidental, con excepción de Inglaterra, verá limitada su actividad a la hora de legislar sobre materia religiosa, por considerarla fuera de su competencia. Con respecto a las entidades religiosas, la consecuencia será que el Estado nada podrá disponer sobre estos entes, salvo «reconocerlas, garantizar su existencia y facilitar su desenvolvimiento»<sup>66</sup>. Por tanto, «el reconocimiento civil de los entes eclesiásticos no modifica la naturaleza de estos entes, sino que se integran en el ordenamiento jurídico estatal con su particular estructura y caracteres»<sup>67</sup>. Las entidades de tipo religioso nacen en el seno de un ordenamiento distinto del estatal, el origen de su sustrato es anterior a cualquier reconocimiento del Estado, que no aprueba las organizaciones religiosas, sólo las reconoce: las «recibe» en su ordenamiento y las «ubica» en el lugar que considera oportuno dentro de su ordenamiento jurídico. Todo lo dicho hasta ahora concuerda perfectamente con las disposiciones del la Ley de Cultos, al decir que *el Ministro de Cultos dispondrá que el Estatuto (...) se inscriba (...)*<sup>68</sup>, sin hacer uso de los verbos que otros cuerpos normativos utilizan –*autorizar, aprobar, crear*– a la hora de recibir a una persona jurídica en el ordenamiento ecuatoriano<sup>69</sup>.

66. GARCIMARTÍN, Ma. del C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos en el Derecho español*, Barcelona 2000, p. 142.

67. *Ibidem*.

68. Artículo 3 de la Ley de Cultos.

69. Cf., por ejemplo, Código Civil, *Código de Comercio y Ley de Compañías*. Más adelante se hará referencia al régimen común previsto por el Código Civil para las Corporaciones y Fundaciones de beneficencia pública.

Otra característica de las organizaciones religiosas: una vez que se cumplen los requisitos de publicación e inscripción de los Estatutos previstos por esta Ley, las organizaciones religiosas son plenamente reconocidas en el sistema jurídico ecuatoriano y pasan a disfrutar de plena la capacidad de goce y de ejercicio –capacidad jurídica y capacidad de obrar– reconocida a toda persona jurídica legalmente constituida por las leyes ecuatorianas<sup>70</sup>.

Gozan también de autonomía interna. No es posible la intervención de las autoridades estatales en los asuntos internos de las personas jurídicas de carácter religioso. Además, se rigen por sus propias normas, y por el sistema ordinal del grupo religioso que les dio origen. En otras palabras, así como el Estado puede intervenir para determinar cómo ha de organizarse una persona jurídica de carácter público; y lo mismo, quizás en menor medida, para las personas jurídicas privadas (número de personas que configuran una asociación deportiva, etc.), en este caso el Estado no puede establecer normas vinculantes sobre la organización interna de una entidad religiosa. En esta misma línea, la Ley de Cultos determina que el Estado no desea conocer los Estatutos –reglas, constituciones, reglamentos internos, etc.– de las organizaciones religiosas; le bastará, para poder realizar un mínimo de control, conocer algunos datos: el nombre del representante legal y el Estatuto del consejo de gobierno y administración de bienes de la organización religiosa<sup>71</sup>.

Los límites en la autonomía de las organizaciones religiosas están también implícitamente marcados por la Ley de Cultos: los entes religiosos se someterán a las leyes del Ecuador en todo lo que sea de competencia estatal<sup>72</sup>. Este aspecto interesa sobre todo en el caso de las llamadas *res mixtae*, donde habrá que estar a lo que dispongan las normas estatales en temas, por ejemplo, de educación, familia, asistencia social, etc. En la práctica, el tratamiento de algunos de estos temas ha evolucionado de manera positiva, dando lugar a la creación de entidades que podríamos calificar precisamente de mixtas, tales como los centros de enseñanza fiscomisionales<sup>73</sup>.

Para la constitución de la personalidad jurídica de carácter religioso, al amparo de la Ley de Cultos, es preciso el cumplimiento de una serie de formalidades o actos que Larrea Holguín denomina «esenciales»<sup>74</sup>. Son los siguientes:

70. Cf. artículo 5 de la Ley de Cultos.

71. Cf. artículo 1 de la Ley de Cultos.

72. No existe una mención expresa al respecto: pensamos que es deducible del conjunto del articulado de la Ley de Cultos, y de su ubicación en el resto del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

73. Un ejemplo reciente que hace referencia a la naturaleza jurídica de los centros de enseñanza fiscomisionales: *Resolución No. 159 del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público*, R. O. No. 725, del 16.XI.2002.

74. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *La Iglesia y el Estado en el Ecuador*, cit., pp. 140-146.

1. Comunicación, al Ministerio de Gobierno, Policía, Justicia, Cultos y Municipalidades<sup>75</sup>, del Estatuto del organismo que tenga a su cargo el gobierno y la administración de los bienes de la organización religiosa;
2. Orden, dada por el Ministro de Gobierno, de que se publiquen dichos Estatutos en el Registro Oficial;
3. Publicación en el Registro Oficial;
4. Inscripción de los Estatutos en el Registro Especial de Organizaciones Religiosas; y
5. Certificado del Registrador de la Propiedad, que habilita al representante para actuar en nombre de la organización religiosa.

Por la dependencia que existe entre el Registro de la Propiedad y el Registro de las Organizaciones Religiosas, este último deberá someterse a las reglas del primero. Una desventaja, según parece, se presenta en la configuración cantonal que tiene el Registro de la Propiedad, cosa muy oportuna para el caso de un registro que sobre todo llevará los asientos de la titularidad de los bienes inmuebles que se encuentran en el territorio de un cantón determinado<sup>76</sup>. Sin embargo, para el caso de una organización religiosa, quizás este sistema de registro no sea ni el más acorde con su naturaleza y fines, ni con sus actividades dentro de la sociedad. A lo mejor sería más oportuno llevar un control registral de las organizaciones religiosas de forma unificada, y que, en todo caso, los bienes inmuebles de tales grupos se sometan, como sucede en todos los casos, al procedimiento previsto por el Código Civil, por medio del correspondiente asiento en el Registro de la Propiedad. Es que además se corre el peligro, a nuestro entender, de confundir –por realizarlo en un mismo trámite– dos cosas que tienen distinta naturaleza jurídica: el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas por un lado, y por otro, el modo de adquirir el dominio de bienes inmuebles por parte de las mismas organizaciones de tipo religioso.

### C. *El «Modus Vivendi» entre el Ecuador y la Santa Sede (1937)*

#### 1. *Su relación con la Ley de Cultos*

Pocos días después de la entrada en vigencia de la Ley de Cultos, las altas partes, en representación de la Santa Sede y el Ecuador, firman el *Modus Vivendi*, que empezará regir dos meses más tarde. El Ecuador se compromete, en el

75. Actualmente, el Ministro de Gobierno sigue desempeñando esas mismas funciones, por lo que su denominación no ha cambiado. Sin embargo, en adelante se hará referencia a él simplemente como «Ministro de Gobierno». Cf. *Reglamento del Ministerio de Gobierno*, Acuerdo ministerial No. 5043, R. O. No. 577 (Segundo Suplemento), del 28.XI.1994.

76. Sobre la naturaleza del Registro de la Propiedad, vid. *infra* III-A-1.

artículo primero del *Modus Vivendi*, a garantizar el libre desenvolvimiento de la Iglesia Católica, en lo que se refiere a las actividades que le son propias, es decir, las de culto, jurisdicción –en su propio ámbito–, y magisterio; además de todas aquellas que venía desempeñando la Iglesia desde la época colonial, en muchos casos de forma exclusiva, porque los responsables administrativos no se daban abasto con las funciones de gobierno, y dejaban en manos de la Iglesia la atención de las necesidades educativas, asistenciales, etc. que tenía la población<sup>77</sup>.

El Estado ecuatoriano logra el efectivo cumplimiento de este compromiso de Derecho Internacional –garantizar a la Iglesia en el Ecuador el libre ejercicio de sus actividades propias– con la puesta en vigencia de la Ley de Cultos en su Derecho interno: era desde luego una forma apropiada de lograr que el *Modus Vivendi* pudiese surtir plenos efectos sin mayores trabas legislativas. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el rango de una norma de Derecho Internacional como es el *Modus Vivendi*, que pasa a obligar después de su aprobación por parte del Congreso Nacional y del respectivo canje de ratificaciones<sup>78</sup>, es superior al de cualquier Ley ordinaria. Por tanto, el *Modus Vivendi* en sí mismo hubiera bastado para garantizar esa *esfera propia* de competencias que tiene la Iglesia en el Ecuador. Pero, la solución de promulgar con antelación la Ley de Cultos fue a todas luces oportuna.

Si analizamos la literalidad de ambos documentos, el *Modus Vivendi* y la Ley de Cultos, encontramos ciertas similitudes que no son fortuitas. Por ejemplo, el artículo 5 del *Modus Vivendi* hace referencia a *las diócesis y demás organizaciones e instituciones religiosas*; a su vez, el artículo 1 de la Ley de Cultos habla de *las diócesis y demás organizaciones religiosas*. Estas concordancias textuales nos recuerdan nuevamente que ambos documentos se elaboraron a la par: la Ley de Cultos para que pudiese ser plenamente aplicable el *Modus Vivendi* en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pero también para abrir las puertas a el resto de organizaciones religiosas de cualquier culto, con la creación de un marco jurídico adecuado.

En este sentido, la Ley de Cultos supera una simple función de «reglamento» con respecto al *Modus Vivendi*, porque se dirige no sólo a las entidades católicas sino también al resto de grupos religiosos de las más diversas Confesiones, como de hecho ha sucedido en la práctica. Sin embargo, pensamos que se puede decir sin faltar a la verdad que la Iglesia Católica ha cumplido la función de aguja en el tejido de la legislación ecuatoriana, dando paso a la creación, dentro del Derecho nacional, de un lugar adecuado para la Iglesia misma, sus entidades, y las Confesiones religiosas que en el futuro se asentasen en el Ecuador.

77. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *Historia del Derecho ecuatoriano*, cit., p. 225.

78. Cf. artículos 161 a 163 de la Constitución.



## 2. *La personalidad jurídica de las diócesis y demás organizaciones e instituciones católicas*

Dice el primer párrafo del artículo 5 del *Modus Vivendi*:

*Las diócesis y demás organizaciones e instituciones católicas en el Ecuador tienen el carácter de personas jurídicas llenando las formalidades señaladas en los artículos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del Decreto Supremo No. 212, dictado el 21 de julio del presente año. Cumplidos los requisitos mencionados, dichas entidades gozarán de todos los derechos civiles sobre los bienes que poseían al tiempo de la expedición del Decreto No. 121, sancionado el 18 de diciembre de 1935.*

Como se desprende del texto transcrito, esta norma del *Modus Vivendi* permite que toda entidad eclesiástica, si lo desea, adquiera personalidad jurídica en el ordenamiento del Estado. La abierta terminología utilizada por en el artículo 5 faculta a la Iglesia Católica para que, en el futuro, entidades eclesiásticas que no existían en el momento en que se elaboró el *Modus Vivendi*, pudiesen beneficiarse tanto del Convenio como de la Ley de Cultos, recibiendo el reconocimiento estatal como personas jurídicas. Precisamente esto ha sucedido, por ejemplo, con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

### D. *El Reglamento de Cultos Religiosos*

La breve normativa desarrollada por Ley de Cultos ha resultado de enorme utilidad a lo largo de más de seis décadas. Con la evolución de la doctrina eclesiasticista, sobre todo en Europa, las nuevas leyes reguladoras del fenómeno religioso se han preocupado de tomar en cuenta ciertos temas que son de interés, tanto para el Estado como para las organizaciones religiosas. Por ejemplo, la definición de lo que el Estado entiende por Iglesia o Confesión religiosa, o al menos la mención de lo que no se entiende como tal; la situación tributaria de las entidades de tipo religioso reconocidas por el Estado; la posibilidad de celebrar acuerdos de cooperación entre ambas partes; la delimitación del alcance o discrecionalidad de la autoridad estatal a la hora de calificar a un grupo supuestamente religioso como tal, etc.

En el caso del Derecho Eclesiástico ecuatoriano, la necesidad de una puesta al día ha sido cada vez mayor, sobre todo teniendo en cuenta que en las últimas décadas han empezado a llegar al país un sinnúmero de Iglesias, Confesiones o grupos de naturaleza religiosa, algunos con características hasta ahora desconocidas, como en el caso del primer grupo islámico reconocido en el Ecu-

dor, en 1998<sup>79</sup>. Nos encontramos, por tanto, frente a nuevos interrogantes de difícil solución si se parte únicamente de la sobria y antigua Ley de Cultos.

La autoridad estatal se ha encontrado con la presencia de una realidad social —el hecho religioso— que desborda su capacidad de respuesta; cuestión que, como se sabe, es la habitual: la realidad va siempre por delante de la norma. No olvidemos además que la Ley de Cultos no ha contado, a lo largo de todos estos años, con un Reglamento para su oportuna aplicación.

Con el deseo de superar este vacío legal, en enero de 1998 el Ministerio de Gobierno, en ejercicio de sus facultades, elabora un documento administrativo denominado *Instructivo para el otorgamiento de personería jurídica de organismos de carácter religioso de cualquier culto*<sup>80</sup>. Para entender cuál es la naturaleza jurídica de este acto administrativo, conviene saber que «las “circulares” y los “instructivos” pueden ser actos normativos o simples actos de la administración que se orientan en forma exclusiva al interior de la Administración Pública y no a los administrados. A pesar de lo cual, con frecuencia terminan afectando a los particulares, como por ejemplo cuando se establecen horarios especiales o la forma de ejecutar los trámites»<sup>81</sup>, o cuando se pretende regular el otorgamiento de personalidad jurídica a grupos religiosos. En todo caso, estamos ante un acto administrativo de rango inferior: un Decreto ejecutivo con contenido opuesto lo derogaría tácitamente.

Sobre el contenido de este acto administrativo se puede apreciar que tiene claramente un enfoque de *control y dirección por parte del Estado*<sup>82</sup>, casi diríamos de desconfianza ante el fenómeno religioso de carácter colectivo. Su nombre mismo ya plantea serias dudas sobre el papel del Estado frente al fenómeno religioso: parece aventurado decir que el Ministro de Gobierno es quien otorga personalidad jurídica, sin más, a un ente religioso, que bien podría tener una existencia secular, como es el caso de tantos institutos de vida consagrada y diócesis de la Iglesia Católica en el Ecuador.

El artículo 3 del Instructivo dispone: *Para constituir una organización religiosa se debe contar mínimo con 15 miembros, todos mayores de edad*. Nos preguntamos si esta mención no resulta acaso una clara limitación de los derechos constitucionales de libertad de religión y de asociación. Parece que sí. Otros artículos del Instructivo parecen no tener una plena concordancia con la

79. El Centro Islámico del Ecuador «Mezquita Assalam», empezó a trabajar en el Ecuador en 1994, y fue registrado como organización religiosa por disposición del Acuerdo ministerial No. 720, del 19.III.1998. Tomado de <http://www.centroislamico.org.ec/>, 11.XI.2002.

80. Acuerdo ministerial 663-A., del 13.II.1998.

81. PÉREZ CAMACHO, E., *El Poder Ejecutivo en el Derecho Público y en la Constitución*, Quito 1999, p. 34.

82. Considerando tercero del *Instructivo para el otorgamiento de personería jurídica de organismos de carácter religioso de cualquier culto*, Acuerdo ministerial 663-A. del 13.II.1998.

Ley de Cultos. Por ejemplo, cuando se pide a la entidad solicitante la presentación del *proyecto de estatuto de la organización religiosa*<sup>83</sup>, petición que no consta en la mencionada Ley, y que lleva a cuestionarse también si las atribuciones que el Estado se arroga con la pretensión de conocer tales normas confesionales no exceden sus competencias en materia religiosa, dada su naturaleza de Estado laico. La misma norma del Instructivo solicita también, en un literal c), la presentación, por parte de la organización religiosa interesada en su reconocimiento civil, de *tres actas de tres sesiones diferentes en la que conste la aprobación de los estatutos*. En este caso, además del comentario que se hizo antes, parece que con esa norma se está tratando a las organizaciones religiosas como si fuesen personas jurídicas de Derecho común, o si se quiere, de Derecho mercantil o societario. El Instructivo hace también alusión al domicilio civil de la organización religiosa, cosa que no aparece la Ley de Cultos: esta mención es interesante y digna de tomarse en cuenta, por tratarse un requerimiento que parece apropiado, pero no exigible, porque no lo pide la Ley de Cultos.

Se encuentran además, en el Instructivo, otras regulaciones que, según parece, van más allá de lo establecido por la Ley de Cultos. En primer lugar, cuando se solicita a los miembros de la organización religiosa, en el literal f) del artículo 2, que presenten una *Declaración jurada de no pertenecer a otra organización religiosa o culto*. Lo mismo sucede al mencionar el artículo 5, como requisito previo al *otorgamiento* de personalidad en el Derecho ecuatoriano, que *Asesoría Jurídica* (entidad dependiente del Ministerio de Gobierno) *delegará a un funcionario para hacer una inspección del lugar*.

Los artículos del Instructivo que han sido comentados son en varios aspectos similares a los primeros intentos de elaboración de normas eclesiásticas por parte de los países de la Europa del Este, a partir de la caída del muro de Berlín. En concreto, la «Ley sobre las Iglesias» de Hungría, publicada en 1990, pone como requisito previo al reconocimiento de la personalidad jurídica, entre otros, la aprobación estatal de los Estatutos de los grupos religiosos; la Ley de Cultos polaca de 1989 requiere la presentación de cien firmas a los grupos solicitantes, y pide además «información religiosa sobre la entidad», frase que presta a muchas interpretaciones, por su amplitud<sup>84</sup>.

La puesta en práctica del Instructivo para el otorgamiento de personería jurídica de organismos de carácter religioso de cualquier culto generó dificultades a la hora de solicitar el reconocimiento civil de la personalidad jurídica por parte de las organizaciones religiosas, al menos para el caso de las entidades ca-

83. Artículo 2, literal d), del *Instructivo para el otorgamiento de personería jurídica de organismos de carácter religioso de cualquier culto*.

84. Cf. HARO SABATER, J. Ma., *Régimen jurídico de las Iglesias y Comunidades religiosas en diversos países de Europa central y oriental*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 17 (2001) 434 y 436.

tólicas, según el Subsecretario de la Conferencia Episcopal: cada tramitación resultaba lenta y engorrosa, ya que la postura del Estado, quizás basada en ciertas malas experiencias con algunos supuestos grupos religiosos, pasó a ser más bien de control que de apertura<sup>85</sup>.

Al poco tiempo de la entrada en vigor del mencionado Instructivo, la Procuraduría General del Estado emitió un pronunciamiento al respecto:

*Revisado el Instructivo expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 663-A, (...), se desprende que éste contraviene lo previsto en la Ley No. 212, puesto que establece, para la aprobación de las organizaciones religiosas, una serie de requisitos que no están contemplados en la ley, por lo que no puede ser aplicado. En tal virtud, agradeceré proceder a su inmediata derogatoria, a fin de no afectar derechos de terceros con su aplicación.*

*Al mismo tiempo, se estudiará la posibilidad de que el señor Presidente de la República expida un reglamento a la mencionada Ley No. 212, que contendrá regulaciones más precisas sobre el proceso de concesión de personalidad jurídica a las organizaciones religiosas que se establezcan en el país. Dicho reglamento deberá precautelar la vigencia de la garantía constitucional de libertad religiosa, y no vulnerar el denominado «Modus Vivendi con la Santa Sede», suscrito y ratificado por el Ecuador, que se encuentra publicado en el Registro Oficial de 14 de septiembre de 1937<sup>86</sup>.*

Tanto a nivel estatal como dentro de las Confesiones religiosas, en esta época empiezan trabajos tendientes a la elaboración de un Reglamento de Cultos. Con respecto a la Iglesia Católica, se dan una serie de conversaciones sobre el tema entre el Nuncio Apostólico de su Santidad, Mons. Alain Paul Lebeaupin y la Conferencia Episcopal, representada para el caso por Mons. Juan Larrea Holguín. La Conferencia Episcopal elabora un primer proyecto de Reglamento de Cultos, al inicio de 1999, mientras en el Ministerio de Gobierno se trabajaba en otro proyecto, similar en muchos elementos al Instructivo que se ha comentado. Estos trabajos sientan las bases de futuros modelos, que irán decantando hacia la normatividad del Reglamento tal como la conocemos hoy.

En la última fase de trabajo, en diciembre de 1999, existían dos proyectos de Reglamento de Cultos Religiosos. El primero había sido elaborado por la Presidencia de la República; y el segundo consistía en un nuevo proyecto del Ministerio de Gobierno. Finalmente, después de diversas conversaciones, se llega a un texto definitivo, que es aprobado por el Presidente de la República, y

85. Cf. Testimonio escrito del Sr. Aurelio González, Subsecretario de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, 15.I.2003. Dicho testimonio –y los que se citen en adelante– hace referencia a la correspondencia electrónica que gentilmente me ha enviado, desde Ecuador, el Sr. González.

86. *Procuraduría General del Estado*, Oficio No. 11889, del 15.VI.1998.

promulgado en el Registro Oficial, el 20 de enero de 2000<sup>87</sup>, un día antes del último intento de desestabilización democrática sufrido por el Ecuador.

## II. EL LUGAR QUE OCUPAN LAS ENTIDADES RELIGIOSAS EN EL ORDENAMIENTO ECUATORIANO: ELEMENTOS DE DERECHO PÚBLICO Y PRIVADO CONTENIDOS EN EL CONCEPTO «ENTIDAD RELIGIOSA»

### A. *El denominado «Cometido público de las Iglesias»*

Las Confesiones religiosas en general, si bien no forman parte del Estado y por tanto no son personas de Derecho público, pueden considerarse realidades que, en nuestra sociedad –y en cualquier otra– desempeñan actividades que la doctrina no duda en llamar «de interés público»<sup>88</sup>; o, dicho de otra forma, el servicio religioso tiene claramente una significativa utilidad pública.

El concepto que se deduce de ciertas funciones de interés público<sup>89</sup> que llevan a cabo los grupos religiosos en una sociedad, fue desarrollado por la doctrina alemana, a lo largo del siglo XX, bajo el nombre de «Cometido público de las Iglesias» (*Öffentlichkeitsauftrag*)<sup>90</sup>. Se afirma en esta corriente doctrinal que la dimensión religiosa del hombre tiene una raíz antropológica, radicada por tanto en la misma naturaleza. Forman parte de la «religiosidad» del ser humano: el culto a la divinidad, en privado y en público; la agrupación con fines religiosos; la difusión del propio credo de mil maneras posibles; la enseñanza religiosa; y en muchos casos, la realización de actividades vinculadas desde siempre con lo religioso, como la beneficencia, la realización de obras de caridad, educativas, asistenciales, etc.

Todos estos cometidos de tipo religioso, sin ser exhaustivos, permiten apreciar que poseen en sí mismos una utilidad o un interés para toda la colectividad, que algunos denominan interés público<sup>91</sup>. Dado, por tanto, el interés público de aquellas tareas confesionales, el Estado debe preocuparse de que sus

87. Cf. Entrevista con Mons. Juan Larrea Holguín, Pamplona, 27.II.2003.

88. Cf., entre otros, VITALE, A., *Corso di Diritto Ecclesiastico: Ordinamento Giuridico e interessi religiosi*, Milano 1996, pp. 95-97; GONZÁLEZ DEL VALLE, J.M., *Derecho Eclesiástico Español*, Oviedo 1997, p. 202; LARREA HOLGUÍN, J., *La Iglesia y el Estado en el Ecuador*, cit., p. 38.

89. Explica un autor italiano, en relación a los servicios de interés público: «fra questi figurano i servizi religiosi», VITALE, A., *Corso di Diritto Ecclesiastico: Ordinamento Giuridico e interessi religiosi*, cit., p. 95.

90. Cf. HUBER, W., *Kirche und Öffentlichkeit*, Stuttgart 1973, citado por GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico Español*, cit., p. 202.

91. Otros prefieren habla de «fines de carácter público», como por ejemplo LARREA HOLGUÍN, J., *La Iglesia y el Estado en el Ecuador*, cit., p. 125.

súbditos gocen de dichos beneficios y no se vean privados de ellos, ya que es indiscutible que los poderes públicos «hanno il compito di sodisfare i bisogni della collettività»<sup>92</sup>.

Sin embargo, está claro que el Estado, por su natural incompetencia en materia religiosa, no está en grado de satisfacer estas necesidades de sus súbditos con sus propias manos, por lo menos aquellas que tienen relación directa con el culto. Su tarea, por tanto, será la de proteger el libre ejercicio de los derechos de libertad religiosa, y facilitar a las personas y a las instituciones religiosas para que desarrollen sus fines y actividades en beneficio del progreso armónico del país. Desde luego, una sociedad sin un reconocimiento del fenómeno social religioso en sus aplicaciones colectivas es una sociedad incompleta. Por tanto, como se puede apreciar, existen unos elementos con un contenido de carácter público que forman parte de lo que nuestra legislación llama *entidades religiosas*<sup>93</sup>.

#### B. *Elementos de carácter público en la legislación eclesiasticista ecuatoriana*

La aplicación, en el Derecho Eclesiástico ecuatoriano, de los postulados doctrinales que se acaban de desarrollar, se ha dado en cierta forma con la puesta en vigencia del Reglamento de Cultos. En efecto, algunas normas del Reglamento tienen presentes varios de esos elementos que conforman el carácter público de las entidades religiosas. En primer lugar, el Reglamento reconoce explícitamente la facultad de las entidades religiosas para llevar a cabo aquellas actividades que hemos llamado, junto con la doctrina, «de interés público»: culto, difusión de doctrina, educación, cultura, etc.<sup>94</sup>.

En segundo término, pensamos que es deducible del articulado del Reglamento de Cultos, sobre todo del párrafo segundo del artículo primero y de los artículos segundo, tercero y sexto, la existencia de una garantía del libre ejercicio de esas actividades de interés social, en privado o en público, al permitir que las entidades religiosas se organicen, en lo relativo al ejercicio de esas actividades, con plena libertad y autonomía. Dicha permisión la interpretamos en el sentido de que las entidades religiosas pueden establecer sus propias normas de

92. VITALE, A., *Corso di Diritto Ecclesiastico: Ordinamento Giuridico e interessi religiosi*, cit., p. 93.

93. Dice un autor español al respecto que las Confesiones son entes con la finalidad de ordenar, desarrollar y dirigir una actividad de naturaleza pública, como es el ejercicio de la libertad religiosa; por tanto, es imposible someterlas íntegramente a Derecho común, cf. GOTI, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, cit., p. 442.

94. Cf. artículo 13 del Reglamento de Cultos Religiosos.

organización y gobierno a nivel interno: la autoridad estatal no intervendrá sobre esas decisiones intraconfesionales, porque ni la Ley ni el Reglamento de Cultos les facultan para ello<sup>95</sup>.

En tercer lugar, el Reglamento de Cultos facilita la actuación de las entidades religiosas, y por tanto, la oferta de opciones religiosas a los ecuatorianos y extranjeros residentes en el Ecuador, al eximir a dichas entidades del pago de impuestos y de la presentación de cuentas y balances de su movimiento económico a las autoridades del Estado<sup>96</sup>.

### C. Elementos de carácter privado

A su vez, también se encuentran en el Reglamento de Cultos elementos de Derecho privado, a la hora de ubicar a las entidades religiosas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En primer lugar, y siguiendo lo establecido por la Ley de Cultos, no reconoce ningún tipo de potestad de régimen —ejecutiva, legislativa o judicial— en ámbito civil, a las Confesiones religiosas que gozan de dicha potestad en su propio orden por tratarse de ordenamientos jurídicos primarios. En relación a este tema podemos dejar constancia también que en algunos países goza de eficacia civil la potestad que tiene la Iglesia Católica para la celebración de matrimonios: el Estado reconoce esas celebraciones, y no solicita, como en el caso del Ecuador, la odiosa necesidad de «doble matrimonio» para los católicos: uno ante la autoridad civil y otro ante la autoridad eclesiástica competente<sup>97</sup>.

Además, el Estado no reconoce tampoco ningún privilegio de fuero en ámbito civil para determinados miembros de las entidades religiosas: ministros de culto, jerarquía, etc. Lo que sí hace el Reglamento de Cultos es delimitar el concepto de ministro de culto y, conforme al espíritu de nuestra legislación, prohibirles toda intervención en materia política<sup>98</sup>. Otro elemento de ámbito privado está en que las entidades religiosas no son reconocidas por Ley: basta la elaboración de un Acuerdo administrativo por parte del Ministro de Gobierno en el que se ordena el registro de la respectiva organización solicitante en el Registro de Entidades Religiosas para que ésta alcance el pleno ejercicio de su personalidad jurídica en ámbito civil<sup>99</sup>.

95. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho eclesiástico ecuatoriano*, cit., pp. 54-56. Esta misma idea desarrolla, para el caso español, GOTI, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, cit., p. 444.

96. Cf. artículos 22 y 23 del Reglamento de Cultos Religiosos.

97. Cf. artículo 23 de la *Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación*, R. O. No. 219, del 2.VII.1985.

98. Cf. artículos 15 y 25 del Reglamento de Cultos Religiosos.

99. Cf. artículos 1, 6, 7 y 11 del Reglamento de Cultos Religiosos.

También se puede añadir, como elementos de carácter privado a la hora de configurar a las entidades religiosas en nuestra legislación, que el método de reconocimiento de la personalidad jurídica por medio de la inscripción en un registro público es típicamente de Derecho privado. Se las denomina expresamente *personas jurídicas de Derecho privado y utilidad social, benéfica o educativa*<sup>100</sup>. Por último, si bien la Ley y el Reglamento de Cultos apartan a las entidades religiosas de las normas comunes de Derecho privado del Código Civil –Corporaciones y Fundaciones de beneficencia pública sin ánimo de lucro–, parece que, en caso de vacío legal, las normas que cubrirían ese vacío serían justamente aquellas previstas por el Derecho común en el Código Civil, y no tanto lo que pueda estar determinado en otros cuerpos legales para las entidades del sector público<sup>101</sup>.

### III. LA ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO: EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

#### A. *Características del Registro de entidades religiosas*

Para el estudio de las características del Registro de Entidades Religiosas en el Ecuador, vamos a seguir el orden expositivo utilizado por López Alarcón<sup>102</sup> en un artículo sobre el correlativo Registro de Entidades Religiosas en España, aplicando, a su ordenado esquema metodológico, los contenidos del Derecho ecuatoriano. Además de las referencias obligadas a la legislación y doctrina ecuatoriana, citaremos algunos textos de tratadistas europeos de ámbito latino, en la medida en que nos sean de utilidad para comprender mejor la naturaleza del Registro ecuatoriano, por tratarse de autores cuyos ordenamientos forman parte, junto con el nuestro, del mundo jurídico de origen romano.

#### 1. *Es un Registro no autónomo, porque depende del respectivo Registro de la Propiedad*

Tanto la Ley de Cultos como su Reglamento determinan que el Registro de Entidades Religiosas dependerá del Registro de la Propiedad: será un registro especializado dentro de este último.

100. Cf. artículo 22 del Reglamento de Cultos Religiosos.

101. Cf. artículo 18 del Código Civil.

102. Cf. LÓPEZ ALARCÓN, M., *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 14 (1998) 431-461.



Por su parte, el Registro de la Propiedad se rige por las normas previstas en la *Ley Orgánica de la Función Judicial*<sup>103</sup> y en su ley propia, que es la *Ley de Registro de Inscripciones* y data de 1966, manteniéndose además en este campo disposiciones vigentes desde 1829, salvo variaciones de aspectos arancelarios y tributarios no sustantivos<sup>104</sup>. Su distribución está prevista por cantones<sup>105</sup>. Cada registro trabaja de manera independiente, aunque existe, sin efectos registrales, una Asociación Nacional de Registradores de la Propiedad. Actualmente, la denominada Comisión Normativa de Titulación y Catastro está preparando un proyecto de Ley de Registro de Propiedad Inmueble, entre otras razones para lograr un sistema menos disperso que el vigente, y a nivel nacional<sup>106</sup>.

Los Registradores de la Propiedad están sometidos al Sistema Judicial en lo relativo a su nombramiento, regulación y control. De conformidad con la ya mencionada *Ley Orgánica de la Función Judicial*, la *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura*<sup>107</sup> y el *Reglamento de Carrera Judicial*<sup>108</sup>, los registradores de la Propiedad, son funcionarios judiciales y serán nombrados por un período de cuatro años por el Consejo Nacional de la Judicatura.

De acuerdo con estos preceptos y los estipulados por la Ley de Cultos, el Reglamento de Cultos, y el *Reglamento orgánico del Ministerio de Gobierno y Policía*<sup>109</sup>, desde el momento en que un interesado presenta la solicitud de inscripción de una entidad religiosa a la Dirección de Asesoría jurídica del Ministro de Gobierno, existe la obligación de abrir un expediente con la tramitación

103. R. O. No. 636, del 11.IX.1974.

104. Cf. Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de regularización y administración de tierras rurales en el Ecuador*, 2001. Un autor considera que tanto esta Ley como la *Ley Notarial*, por su antigüedad, «permanecen desfasadas en el tiempo», cf. JARRÍN, A. M., *Ecuador: Removiendo obstáculos críticos para la provisión de vivienda de interés social: Estudio de casos en Quito, Guayaquil y Machala*, Guayaquil 2003, p. 4.

105. Con respecto a la organización territorial del Ecuador, la Constitución dispone lo siguiente: *Artículo 224. El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.*

*Artículo. 234. Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley. El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley. El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.*

106 Cf. Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Resumen del programa de regularización y administración de tierras rurales en el Ecuador*, Quito 2002.

107. R. O. No. 279, del 19.III.1998.

108. R. O. No. 564, del 16.XI.1990.

109. R. O. No. 577, del 28.XI.1994.

prevista en dichas leyes, bajo la responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas y judiciales, y del personal de servicio que tuviere a su cargo la resolución del despacho de los asuntos.

## 2. *Es un Registro jurídico*

Dice la doctrina española<sup>110</sup> que registros jurídicos, sean administrativos, civiles o mercantiles, son aquellos cuyos asientos producen efectos jurídicos de configuración –constitución, modificación, extinción– de estados y situaciones personales, cuyo modelo sería el Registro Civil, o de relaciones jurídicas y derechos patrimoniales como el Registro de la Propiedad. Esta descripción de lo que es un registro jurídico parece plenamente aplicable al caso ecuatoriano: es nuestro criterio que el Registro de Entidades Religiosas produce el efecto de constituir, aunque sólo sea en ámbito civil, la personalidad jurídica de las entidades religiosas que así lo solicitan.

Explica una autora española, refiriéndose a los registros jurídicos que, por producir efectos constitutivos, el responsable de los asientos ha de velar por la legalidad de lo que a él accede<sup>111</sup>. Esta afirmación no es más que una consecuencia de los efectos de tipo constitutivo que se suceden después de cada asiento. Por tanto, parece que tal afirmación también se puede aplicar sin reparo al caso ecuatoriano. El responsable de proteger la legalidad de los asientos, para el caso de las entidades religiosas en el Ecuador, es el Ministro de Gobierno<sup>112</sup>.

La legalidad en ámbito registral se concretará, pues, en el control del cumplimiento de la requisitoria establecida por la Ley y el Reglamento de Cultos. Esto determina la necesidad de que, con anterioridad a la práctica del asiento o de su denegación, se lleve a cabo una actividad previa de calificación, a través de la cual se verifique si se han cumplimentado los requisitos establecidos por el ordenamiento ecuatoriano para la inscripción y la consiguiente producción de sus efectos jurídicos.

En este sentido pensamos que la modalidad de reconocimiento prevista para las entidades religiosas en el Ecuador se ajusta bastante al llamado sistema normativo, es decir, de reconocimiento por el cumplimiento de determinadas condiciones legales, atestiguado por un acto de la autoridad que consiste justamente en la calificación<sup>113</sup>.

110. Cf. LÓPEZ ALARCÓN, M., *La función calificador en el Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 433.

111. Cf. ALDANONDO, I., *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 33 y nota 63.

112. Cf. artículos 1, 6, 7 y 8 del Reglamento de Cultos Religiosos.

113. «El llamado sistema normativo o de disposiciones normativas, supone que no es tanto la Ley la que “concede” directamente la personalidad, ni menos aún, la autoridad administrativa

Como la inscripción resulta ser el camino previsto por el Derecho ecuatoriano para alcanzar el reconocimiento, en ámbito civil, de la personería jurídica de una entidad religiosa, podemos concluir, junto con Aldanondo que también en el ordenamiento del Ecuador la inscripción registral queda configurada «como un verdadero derecho subjetivo, pues sólo puede denegarse cuando no se acrediten las condiciones del *Normativsystem*»<sup>114</sup>.

### 3. *Es un Registro de personas jurídicas*

En el Registro de Entidades Religiosas se inscriben Iglesias, Confesiones, Asociaciones, Fundaciones y en general toda clase de organizaciones de tipo religioso. Para el Estado ecuatoriano, todas ellas pasarán a formar parte, en el ordenamiento estatal, de las *entidades religiosas*, sin que la Ley o el Reglamento de Cultos se preocupe por hacer mayores distinciones entre unas y otras, o pretenda dar un tratamiento jurídico diversificado a los entes confesionales de naturaleza orgánica o constitucional.

### 4. *Es un Registro especial*

Especial en cuanto que no existe uno general para todo el territorio ecuatoriano, para todas las entidades religiosas y de competencia exclusiva del Estado, como sucede en otros ordenamientos. Habrá tantos Registros de Entidades Religiosas como Registros de la Propiedad. Es también un Registro especial ya que tiene restringido su contenido a la inscripción y demás asientos a determinadas personas jurídicas: las religiosas.

### 5. *Es un Registro público*

Se dice en ámbito español que un registro es público cuando produce los efectos propios de la publicidad material y de la publicidad formal<sup>115</sup>. Ambos efectos están también previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como veremos a continuación.

o judicial la que concede arbitrariamente o *ad casum*: la Ley fija previa y generalmente las condiciones de acceso a la personalidad jurídica, actuando como título que permite a la asociación reclamar como un derecho, una vez que por su parte se ha acreditado –ante la autoridad administrativa o judicial– su constitución regular, la inscripción en un Registro y la subsiguiente publicidad. Por esta razón, también se conoce el sistema normativo como “sistema de registro”», DE SALAS MURILLO, S., *Las Asociaciones sin ánimo de lucro en el Derecho Español*, cit., p. 559.

114. Cf. ALDANONDO, I., *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 33.

115. Cf. OLMOS, M. E., *El Registro de Entidades Religiosas*, en «Revista Española de Derecho Canónico» 45 (1998) 104-105.

Existe publicidad material en cuanto que, en el Ecuador, los asientos registrales constituyen medio de prueba común y ordinario de las entidades inscritas<sup>116</sup>: estamos frente a lo que nuestra legislación califica de *instrumentos públicos*, que en el caso de otorgarse ante notario e incorporarse en un registro público adquiere la categoría jurídica de *escritura pública*<sup>117</sup>. Además, la publicidad material se manifiesta en aquello que se mencionaba en el punto anterior: el asiento registral constituye un requisito esencial para la existencia de las *entidades religiosas* tal como las entiende el Derecho especial ecuatoriano, puesto que el mencionado asiento produce efectos constitutivos, al otorgar personalidad jurídica, ante el Estado, a los grupos confesionales. La publicidad material de la inscripción, por tanto, opera en este primer momento constitutivo, produciendo como efecto material la adquisición de personalidad jurídica civil, al igual que sucede en otras legislaciones<sup>118</sup>.

Dice la doctrina española que la publicidad de un registro es formal cuando el contenido de tal registro está abierto a todo el que tenga interés en conocerlo<sup>119</sup>. Esto parece deducirse en nuestro caso del artículo 69 del Código de Procedimiento Civil, cuando dispone abiertamente que *de los testimonios o co-*

116. Dice el *Código de Procedimiento Civil* en su artículo 169: *Hacen fe y constituyen prueba todos los instrumentos públicos, o sea todos los instrumentos autorizados en debida forma por las personas encargadas de los asuntos correspondientes a su cargo o empleo, como los diplomas, decretos, mandatos, edictos, provisiones, requisitorias, exhortos u otras providencias expedidas por autoridad competente; las certificaciones, copias o testimonios de una actuación o procedimiento gubernativo o judicial, dados por el Secretario respectivo, con decreto superior, y los escritos en que se exponen los actos ejecutados o los convenios celebrados ante notario, con arreglo a la Ley; los asientos de los libros y otras actuaciones de los funcionarios y empleados del Estado de cualquiera otra institución del Sector Público; los asientos de los libros y registros parroquiales, los libros y registros de los tenientes políticos y de otras personas facultadas por las leyes. El instrumento público agregado al juicio dentro del término de prueba, con orden judicial y notificación a la parte contraria, constituye prueba legalmente actuada, aunque las copias se las haya obtenido fuera de dicho juicio, R. O. No. 687, del 18.V.1987.*

117. Señala el Código de Procedimiento Civil, en su Art. 168: *Instrumento público o auténtico es el autorizado con las solemnidades legales por el competente empleado. Si fuere otorgado ante notario e incorporado en un protocolo o registro público, se llamará escritura pública.* Cf. también el artículo 1743 del Código Civil.

118. Cf. por ejemplo, el caso español, en LÓPEZ ALARCÓN, M., *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 437. Dice también este autor español algo que puede resultar de interés para el caso ecuatoriano, por la semejanza de efectos que, según hemos visto, se producen en ambas legislaciones a la hora de inscribir a una entidad en el respectivo Registro de Entidades Religiosas: «Otros efectos que derivan de la misma son la legitimación y la fe pública como principios rectores del contenido de la calificación. Por otro lado, el principio de legalidad, conexo con la seguridad jurídica, garantiza la conformidad con el ordenamiento jurídico de los títulos, de los asientos y del procedimiento registral, extendiéndose tanto a los aspectos formales como materiales de la legalidad», *ibidem*.

119. Cf. OLMOS, M.E., *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., pp. 104-105.

*pias de instrumentos públicos cuya matriz u original repose en los archivos públicos (...) pueden obtenerse nuevas copias*<sup>120</sup>, a petición del interesado.

El medio previsto por el Derecho ecuatoriano para hacer efectiva esta publicidad formal o acceso a los contenidos del registro consiste en la expedición de certificados: se trata del único medio que acredita fehacientemente el contenido del Registro de Entidades Religiosas, tal como lo describe el artículo 10 del Reglamento de Cultos. El artículo 20 de la *Ley de Modernización* dispone que *las copias certificadas* (de los instrumentos públicos) *prueban los hechos a que se refieren, con prescindencia de la fecha en que las mismas se han otorgado*<sup>121</sup>. Tal certificación consistirá, pues, en una copia total o parcial de los asientos registrados. Corresponde su otorgamiento, por derecho propio, al Registrador de la Propiedad.

Las certificaciones pueden ser, a su vez, de dos tipos. Son positivas aquellas que dan fe del contenido del registro o de un posible protocolo anejo. Una certificación positiva será total si reproduce íntegramente todos los asientos practicados en las hojas abiertas a cada entidad religiosa. La certificación total del protocolo anejo contiene la reproducción íntegra de todos los documentos archivados, presentados por los particulares y relativos a una entidad determinada: certificación del carácter religioso, documentos acreditativos de tal carácter, etc. Por su parte, la certificación parcial, que es la más común, suele consistir en el certificado con el nombre de la persona que desempeña la función de representante legal de la entidad religiosa<sup>122</sup>. El Reglamento de Cultos insiste en que éste es el único camino previsto por la legislación para probar la representación jurídica de la entidad: *en ningún caso se exigirá como documento habilitante el nombramiento u otros documentos distintos del mencionado certificado*<sup>123</sup>. Por último, vale decir que estaremos frente a una certificación negativa si ésta expresa la inexistencia en el Registro de Entidades Religiosas de un determinado asiento.

## 6. Es un medio de prueba de las entidades religiosas

En el Ecuador, al igual que sucede en otras legislaciones, los asientos registrales constituyen un medio de prueba «acreditativa y fehaciente de las Enti-

120. Artículo 69 del *Código de Procedimiento Civil*.

121. *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, R. O. No. 349 del 31.XII.1993.

122. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Eclesiástico Ecuatoriano*, cit., p. 57.

123. Artículo 10, párrafo segundo del Reglamento de Cultos Religiosos. Larrea Holguín había insistido varias veces en este sentido, antes inclusive de la elaboración del Reglamento de Cultos.

dades Religiosas inscritas, proporcionando en su caso títulos de legitimación»<sup>124</sup>. La legislación ecuatoriana limita sin embargo el alcance probatorio de los asientos registrales, frente a terceros, al hecho de haberse realizado el asiento y a la fecha<sup>125</sup>.

### 7. *Es un Registro voluntario*

Voluntario, según entendemos, en el mismo sentido que lo explica la doctrina española, aplicable por esto al ordenamiento ecuatoriano: el Registro de Entidades Religiosas –en este caso, el ecuatoriano– estará abierto para todas aquellas Asociaciones, Fundaciones o grupos en general que se autocalifican de religiosos<sup>126</sup>. Lógicamente, el grupo solicitante deberá demostrar su carácter religioso, en los términos que establece el Reglamento de Cultos<sup>127</sup>, para tener derecho a acceder al Registro de Entidades Religiosas. Estamos, por tanto, frente a lo que podríamos denominar libertad de inscripción, consecuencia de las libertades constitucionales de asociación y de libertad de religión en su ámbito colectivo.

### B. *La calificación de las entidades religiosas*

#### 1. *El título inscribible*

##### a. *El Estatuto del consejo de bienes*

Antes de entrar directamente en el estudio de la calificación registral, es oportuno hacer una referencia al título que la Ley tiene previsto como inscribible en el Registro de Entidades Religiosas.

Según el artículo primero del Reglamento de Cultos, el Ministro de Gobierno, por medio de la expedición de un Acuerdo ministerial, debe ordenar primero *la inscripción de la entidad religiosa en el Registro Especial de los Registradores de la Propiedad*, y después la publicación del *Estatuto* en el Registro Oficial<sup>128</sup>.

124. OLMOS, M. E., *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 102.

125. Así lo dispone el artículo 170 del *Código de Procedimiento Civil* cuando señala que *el instrumento público hace fe, aún contra terceros, en cuanto al hecho de haberse otorgado y su fecha; pero no en cuanto a la verdad de las declaraciones que en el hayan hecho los interesados. En esta parte no hace fe sino contra los declarantes.*

126. Cf. GOTI, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, Valladolid 1994, p. 471.

127. Cf. artículos 3 y 4 del Reglamento de Cultos Religiosos.

128 Cf. Artículo 1 del Reglamento de Cultos Religiosos.

En el artículo segundo del Reglamento de Cultos se determina el contenido que debe tener el *Estatuto* mencionado en el artículo anterior: *ha de precisar el sistema de la organización de su gobierno y administración de bienes*<sup>129</sup>. Este texto no hace más que confirmar, casi literalmente, lo que está mandado en el artículo primero de la Ley de Cultos.

Analizando estas dos normas del Reglamento de Cultos, los artículos primero y segundo, pensamos que hubiera sido más apropiado decir que, tanto la inscripción como la publicación, deben darse del *Estatuto* y no de la entidad religiosa, como se dice únicamente para el caso de la inscripción<sup>130</sup>.

Se habla de la *inscripción de la entidad religiosa*: esta expresión es, desde luego, poco feliz. De los textos de la Ley y el Reglamento de Cultos se puede apreciar que al Estado ecuatoriano no le interesa entrar a conocer el contenido mismo de todas las normas por las que se rige confesión o grupo religioso –estatutos de una diócesis, reglas de un Instituto de Vida Consagrada, etc.–, sino simplemente lo mínimo indispensable para cerciorarse de que se trata efectivamente de un organismo de tipo religioso, capaz de ser reconocido como tal, y que no atenta contra las leyes o el bien común.

Lo que en realidad va a ser inscrito, para todos los casos, en el Registro de Entidades Religiosas, es un Estatuto bastante sencillo del sistema de gobierno y administración de la entidad religiosa, y no la entidad misma: «los Estatutos (...) pueden y deben ser muy simples: bastan dos o tres artículos en los que se indique el nombre y lugar de la institución, su representante legal y si se limitan de alguna manera sus atribuciones por otro organismo como un Consejo u otro similar»<sup>131</sup>.

Si el Estado buscara la inscripción de una entidad religiosa estaría cayendo en una especie de control de este tipo de instituciones, algo ya superado desde hace muchos años, y además ajeno al principio de laicidad, presente en la legislación nacional. Las mismas normas que se han comentado parecen llevarnos a la conclusión de que el título inscribible es precisamente el Estatuto del consejo y administración de bienes de una organización religiosa.

#### b. *La documentación aneja*

Sin embargo, parece conveniente precisar un poco más. El Ministerio de Gobierno, antes de proceder a la elaboración del Acuerdo ministerial, debe cerciorarse del *carácter religioso* de la entidad. Y para ello el Reglamento de Cultos determina claramente el camino a seguir, camino que no es el mismo para todos los grupos solicitantes<sup>132</sup>.

129. *Ibidem*, Artículo 2.

130. Cf. artículo 1 del Reglamento de Cultos Religiosos.

131. LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Eclesiástico Ecuatoriano*, cit., p. 53.

132. Cf. Artículo 4 del Reglamento de Cultos Religiosos.

Si se trata de una entidad perteneciente a la Iglesia Católica o a otra Iglesia cristiana o Confesión que ya goza de reconocimiento en el Ecuador, bastará con un certificado emitido por la autoridad de dicha Iglesia o Confesión garantizando el *carácter religioso* de la misma. Si, en cambio, nos encontramos frente a la entidad de una Iglesia o Confesión que no tiene tal reconocimiento previo, el *carácter religioso* deberá probarse *mediante la presentación de documentos que serán apreciados por peritos en materia religiosa*<sup>133</sup>.

En ambos casos, la documentación presentada resulta esencial para que el Ministro de Gobierno pueda llegar a la convicción del *carácter religioso* de la entidad, y proceder así a ordenar la inscripción de la entidad. Por esto pensamos también que el título inscribible será, junto con el Estatuto del consejo y administración de bienes de la entidad, los documentos anejos e inseparables del Estatuto, que se proponen demostrar el *carácter religioso* de la entidad.

Como se puede ver, dichos documentos, de tipo valorativo, poseen una categoría jurídica distinta: no están en el mismo nivel un certificado de fines religiosos otorgado por la competente autoridad de una Iglesia o Confesión, y unos documentos privados, sin una naturaleza concreta definida por el Derecho. Por esto, los efectos serán distintos en uno y otro caso, como se verá en las siguientes líneas.

## 2. Titularidad de la potestad calificadora: el Ministro de Gobierno

Del estudio de la Ley y el Reglamento de Cultos resulta fácil llegar a la conclusión de que la autoridad de la que depende el Registro de la Propiedad, es decir, el Registrador de la Propiedad<sup>134</sup>, carece de la competencia necesaria, reservada al Ministro de Gobierno, para calificar los títulos inscribibles en la sección especial de Entidades Religiosas de este Registro<sup>135</sup>. Es indudable que, por tratarse de un registro peculiar, la persona destinada a calificar los títulos de inscripción requiere especial preparación, tal como sucede en otros ordenamientos con mayor tradición eclesiasticista<sup>136</sup>.

La competencia para calificar los títulos inscribibles de las entidades religiosas está reservada, pues, al Ministro de Gobierno, tal como lo disponen acertadamente la Ley y el Reglamento de Cultos. Sin embargo, se puede comprobar que en los últimos años, el Ministro de Gobierno ha delegado estas funciones,

133. Artículo 4, numeral 3 del Reglamento de Cultos Religiosos.

134. Cf. artículo 133 de la *Ley Orgánica de la Función Judicial*, R. O. No. 636, del 11.IX.1974.

135. Cf. artículos 1, 2, 6, 7 y 8 del Reglamento de Cultos Religiosos.

136. Cf. LÓPEZ ALARCÓN, M., *Confesiones y entidades religiosas*, en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1996, p. 252.



mediante Acuerdo ministerial, al Subsecretario de Gobierno<sup>137</sup>. Siguiendo esta misma praxis encontramos que, en el denominado *Proyecto de reglamento orgánico por procesos del Ministerio de Gobierno y Policía*, puesto a conocimiento general por dicha Cartera de Estado, se propone la permanente prórroga de las función calificadora de las organizaciones religiosas que lleva a cabo el Ministerio de Gobierno, en la persona del Subsecretario de Gobierno<sup>138</sup>.

### 3. *El Acuerdo ministerial: discrecionalidad del Ministro de Gobierno a la hora de calificar una entidad como religiosa*

El mecanismo de inscripción previsto por la Ley y el Reglamento de Cultos exige que el Ministro de Gobierno dicte el respectivo Acuerdo ministerial concediendo o denegando la inscripción a la vista de los documentos presentados; para ello debe estar en condiciones de calificar previamente el título de inscripción, a la manera como sucede en otras legislaciones<sup>139</sup>.

La función calificadora que cumple el Estado supone, pues, el ejercicio de su potestad de gobierno. ¿Cuál es el alcance de las facultades del Ministro de Gobierno en el ejercicio de la función calificadora? Para responder esta pregunta después de una valoración jurídica, parece una vez más oportuno apoyarse en la doctrina italiana y española, haciendo también referencia, como es obvio, a lo poco que se ha escrito sobre el tema en el Ecuador.

#### a. *Calificación formal y calificación sustantiva*

Algunos autores europeos han elaborado una clasificación que pretende señalar los extremos de la potestad estatal a la hora de calificar el título de inscripción<sup>140</sup>. Esta función calificadora puede entenderse de dos formas opuestas.

La primera de ellas es la calificación formal. Según esta forma de comprender la potestad estatal, la autoridad competente ha de realizar un simple control de legitimidad o meramente formal de la concurrencia y debida acreditación de los requisitos exigidos, sin entrar a calificar el contenido de los docu-

137. Cf. literal c) del artículo 1 del *Acuerdo ministerial* No. 1403, publicado en el R. O. No. 183, del 13.X.2000; literal c) del artículo 1 del *Acuerdo ministerial* publicado en el R. O. No. 21, del 21.II.2000; literal c) del artículo 1 del *Acuerdo ministerial* No. 240, publicado en el R. O. No. 631, del 1.VIII.2002.

138. Cf. literal i), dentro de la sección B) del artículo 10 del *Proyecto de reglamento orgánico por procesos del Ministerio de Gobierno y Policía*, tomado de <http://www.mingobierno.gov.ec/>

139. Cf. GARCIMARTÍN, Ma. del C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiales en el Derecho español*, cit., p. 264.

140. Cf. en primer lugar GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid 1997, pp. 448-455. Otros tratadistas se irán citando a continuación.

mentos presentados por la entidad para la inscripción en el registro correspondiente. Estaríamos, por tanto, ante un control de legitimidad, que se realizaría en el ejercicio de una potestad reglada de la Administración, sin que pudiera hablarse de una calificación sustantiva o de fondo. Con respecto a los grupos confesionales, son muchos los autores españoles que defienden esta postura, basándose en la naturaleza misma de la calificación que pretende realizar la autoridad administrativa en el ordenamiento español, sobre una entidad que busca su reconocimiento como religiosa.

Así, Martínez Blanco considera que la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas español se realiza en ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa. La calificación sustantiva sería un control estatal previo a dicho ejercicio, que conlleva el riesgo de que se pueda restringir indebidamente este derecho<sup>141</sup>. Por su parte, De Diego Lora y Vázquez García-Peñuela, siguiendo esta misma postura, estiman que el Registro de Entidades Religiosas en España tiene carácter administrativo; por tanto, la autoridad encargada de los asientos registrales se limitaría a constatar determinados requisitos formales. Además, dicen estos autores, impera el *favor transcriptionis*, que complementa el principio de calificación formal en la inscripción de las entidades religiosas<sup>142</sup>. Otros tratadistas españoles como De Echeverría y Aldanondo estiman que los documentos que se presentan para la inscripción son documentos fehacientes, por lo que la autoridad encargada de la calificación no podría ir más allá de un control formal<sup>143</sup>.

Dentro del Derecho ecuatoriano, Larrea Holguín presenta una posición que coincide con la de los autores españoles mencionados antes, utilizando argumentos similares. Considera que la potestad del Ministro de Gobierno no es discrecional sino reglada. Por tanto, debe limitarse a conocer el Estatuto presentado y proceder a su inscripción<sup>144</sup>. La postura que toma este autor ecuatoriano está elaborada a partir de la Ley de Cultos, es anterior a la promulgación del Reglamento que, según entendemos, introduce ciertos cambios en la función calificadoradora del Ministro de Gobierno para casos determinados, como se verá.

Una segunda forma de comprender el papel del Estado en su función calificadoradora converge en la denominada calificación sustantiva. En este caso, la autori-

141. Cf. MARTÍNEZ BLANCO, A., *Derecho Eclesiástico del Estado*, t. I, Madrid 1994, p. 382.

142. Cf. DE DIEGO-LORA, C., *Hacia la plena vigencia de los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede*, Pamplona 1989, pp. 22 y 23; VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M., *Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español*, en *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona 1994, pp. 587-588.

143. Cf. DE ECHEVERRÍA, L., *El reconocimiento civil de las entidades religiosas*, en *Acuerdos Iglesia-Estado en el último decenio*, Barcelona 1983, p. 60; ALDANONDO, I., *El Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 35.

144. LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Eclesiástico Ecuatoriano*, cit., p. 53.

dad administrativa debe proceder a una calificación sustantiva de los documentos presentados, y, posteriormente, resolver según el resultado de la calificación. Se trataría, dicen dos autores españoles, de una potestad discrecional de la Administración<sup>145</sup>. Otros autores españoles defienden esta misma postura apoyándose principalmente en el carácter constitutivo de la inscripción<sup>146</sup>, carácter que también tiene la inscripción en nuestro ordenamiento.

### b. *Posición doctrinal intermedia y el Derecho ecuatoriano*

Existen, sin embargo, sectores doctrinales que defienden una posición intermedia. En Italia, Finocchiaro es favorable a que el poder discrecional de la autoridad sufra variaciones según el tipo de ente eclesiástico que la autoridad tenga que reconocer a efectos civiles, de modo que una parte del examen calificador será de mera legitimidad y otra podrá recaer sobre la valoración de los fines cuando se trate de entidades no orgánicas<sup>147</sup>.

Volviendo ahora al Derecho ecuatoriano, consideramos que el nuevo Reglamento de Cultos introduce un sistema de calificación de las entidades eclesiásticas que hace propicia una interpretación intermedia, a la manera que la describe Finocchiaro<sup>148</sup>.

- *Entidades de la Iglesia Católica, Iglesias o Confesiones presentes en el Ecuador*

Entendemos, en efecto, que existen actualmente, en la legislación ecuatoriana, dos formas de calificar a un grupo religioso que solicita el reconocimiento de su personalidad jurídica. En primer lugar, si la organización religiosa solicitante se encuentra dentro de aquellas que forman parte de una Iglesia o Confesión que ya goza de reconocimiento en el país. En este caso, parece que la función calificadora del Estado será la de simple reconocimiento formal de los

145. Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid 1997, pp. 448-455.

146. Cf. LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado: Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1991, p. 676. Es interesante ver cómo la Jurisprudencia española ha dado un giro en su postura en los últimos veinte años: en los años noventa se inclinaba por la calificación sustantiva de las solicitudes de inscripción, ahora más bien parece lo contrario, volviendo a dictar sentencias en que concuerdan con las de épocas anteriores. Cf. GARCIMARTÍN, Ma. del C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos en el Derecho español*, cit., p. 268.

147. Cf. FINOCCHIARO, F., *Aspetti dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione in materia ecclesiastica*, en *Il Diritto Ecclesiastico*, Milano 1980, I, p. 46.

148. Vid. también de este autor: FINOCCHIARO, F., *Diritto Ecclesiastico*, Bologna 1991, pp. 185 y ss.

requisitos establecidos por la Ley y el Reglamento de Cultos<sup>149</sup>. El Reglamento de Cultos no parece dar mucho margen de discrecionalidad al Ministro de Gobierno: los términos utilizados son de carácter imperativo: *expedirá el Acuerdo respectivo para ordenar la inscripción (...); deberá expedir el Acuerdo ordenando la inscripción (...)*<sup>150</sup>.

Dentro de los requisitos que debe presentar la entidad solicitante, el más polémico puede resultar el certificado que demuestre el *carácter religioso* del grupo religioso en cuestión; documento que el Reglamento de Cultos ha introducido en la legislación especial de las entidades religiosas, para el caso de aquellas organizaciones pertenecientes a la Iglesia Católica, Iglesias cristianas y Confesiones con previo reconocimiento en el Ecuador.

La duda que ahora puede plantearse es la siguiente: el poder discrecional del Ministro de Gobierno, ¿alcanza hasta el punto de que la declaración del carácter religioso de la entidad, hecha por medio de la *certificación* emitida por la Conferencia Episcopal, el Ordinario correspondiente o la máxima autoridad de la Confesión previamente reconocida, puede ser desconocida o invalidada por el Ministro de Gobierno, que se constituye en juez de lo que es religioso o no es religioso? En definitiva, ¿qué valor tiene el certificado de la Conferencia Episcopal, el Ordinario o de la máxima autoridad de la Iglesia o Confesión reconocida en el Ecuador?

El artículo séptimo del Reglamento de Cultos, en el que se regula lo referente al posible rechazo, por parte del Ministro de Gobierno, de la solicitud presentada por una institución religiosa, limita expresamente esta posibilidad hacia un grupo concreto de organizaciones religiosas, excluyendo de este grupo a las entidades que estamos analizando en este numeral, es decir, las pertenecientes a una Iglesia o Confesión ya reconocida en el Ecuador. Para estas últimas, tanto la Ley como el Reglamento de Cultos limitan todo tipo de discrecionalidad de la autoridad estatal a aquella que tiende a garantizar la moralidad públi-

149. Una descripción clara de la calificación formal, que se aproxima bastante a la manera como la vemos aplicada en el Ecuador, a raíz de la puesta en vigencia del Reglamento de Cultos, para el caso de las entidades solicitantes que pertenecen a Confesiones ya asentadas en el Ecuador, la encontramos descrita en una sentencia del Tribunal Supremo español, que a continuación transcribimos: «La función calificadora del Estado en la materia es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción (...), pero sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización por su denominación, fines, domicilio y régimen de funcionamiento; únicamente cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada (en el título inscribible), podrá denegarse la inscripción registral». Sentencia del Tribunal Supremo, del 2.11.1987. Por tanto, dice un autor comentando esta sentencia, en el caso español no se trata de «controlar la correspondencia con la realidad de lo que se ha consignado en la documentación presentada». Cf. LÓPEZ ALARCÓN, M., *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 34.

150. Artículos 1 y 6 del Reglamento de Cultos Religiosos.

ca de la entidad solicitante y su conformidad con las leyes estatales: nada más. El certificado de religiosidad en todos estos casos tiene la virtud de garantizar precisamente esa conformidad de la entidad solicitante con lo religioso, por lo que el Ministro de Gobierno no necesita más que cerciorarse de la validez de dicho certificado.

Por esto, nos inclinamos a pensar que el Estado no puede entrar a calificar –materialmente, sí formalmente– el contenido del documento expedido por la autoridad eclesiástica correspondiente, dado el tenor literal del Reglamento de Cultos, y también por otras razones que para el caso aporta la doctrina española, y que parecen aplicables al ordenamiento jurídico ecuatoriano: la laicidad del Estado<sup>151</sup>; el control de la religiosidad está reservado a la autoridad eclesiástica<sup>152</sup>; porque si no, el Reglamento de Cultos hubiera pedido la presentación de un informe de fines religiosos, y no un certificado<sup>153</sup>, como lo hace. Como se puede apreciar, este tema ha sido tratado abundantemente por la doctrina española, ya que, en España, existe jurisprudencia contradictoria sobre la discrecionalidad de la autoridad estatal a la hora de valorar el certificado que su Ley solicita, al igual que la legislación ecuatoriana, para la inscripción de las entidades religiosas<sup>154</sup>.

Retomando el caso ecuatoriano pensamos que, de acuerdo con una correcta interpretación del Reglamento de Cultos, no va más allá de su tenor literal, porque el texto es suficientemente claro, la acreditación de los fines religiosos corresponde a la autoridad eclesiástica, y el certificado de religiosidad es vinculante. Por tanto, en el caso del reconocimiento de las entidades pertenecien-

151. Cf. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M., *Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español*, cit., p. 589.

152. Cf. PRIETO SANCHÍS, L., *Las asociaciones religiosas en los países de lengua española*, en AYMANS, GERINGER, SCHMITZ (ed.), *Das Konsoziative Element in der Kirche (...)*, St. Otilien, 1989, p. 874.

153. Artículo 3 del Reglamento de Cultos Religiosos. Sobre la doctrina española, cf. DE ECHEVERRÍA, L., *El reconocimiento civil de las entidades religiosas*, cit., p. 71. Análogamente –*mutatis mutandis*– también puede aportar luces al caso ecuatoriano el siguiente argumento: «Debe ser más exigente la calificación del momento constitutivo de una confesión que de una de las entidades por ella creada, de modo que, reconocida civilmente una confesión queda abierto el camino para la personificación, sin grandes obstáculos, de las entidades que se vayan creando en su seno», LÓPEZ ALARCÓN, M., *Confesiones y entidades religiosas*, cit., p. 251.

154. En la década de los noventa, el Tribunal Supremo español se inclinó por restar valor al certificado de fines religiosos, al permitir a la autoridad responsable de la calificación actuar en oposición al contenido del mismo. Esta postura fue criticada por gran parte de la doctrina. Cf. GARCIMARTÍN, Ma. del C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos en el Derecho español*, cit., pp. 270-271; DE ECHEVERRÍA, L., *El reconocimiento civil de las entidades religiosas*, cit., p. 60; MARTÍNEZ BLANCO, A., *Derecho Eclesiástico del Estado*, cit., p. 438. En los últimos años se puede apreciar un giro completo en la postura del Tribunal Supremo español, en el sentido que ha presentado la doctrina citada. Cf. Sentencia del Tribunal Supremo español del 15.II.2001.

tes a la Iglesia Católica o una Iglesia o Confesión establecida en el Ecuador, estamos, sin duda, frente el caso de una potestad reglada, en la que el margen de apreciación que se le reconoce a la Administración es muy reducido, hasta el punto de que prácticamente no tiene cabida la discrecionalidad de la decisión en lo que se refiere al carácter religioso del grupo solicitante, garantizado este último, por la autoridad religiosa competente, en el certificado de religiosidad requerido por el Reglamento de Cultos<sup>155</sup>.

• *Iglesias, Confesiones o entidades religiosas que se asientan por primera vez en el Ecuador*

Existe una segunda forma prevista por el Derecho ecuatoriano para calificar a un grupo religioso que solicita el reconocimiento de su personería jurídica en ámbito civil: es el supuesto de recibir en el ordenamiento ecuatoriano a una Iglesia, Confesión o entidad que se asienta en territorio ecuatoriano por primera vez.

En este caso el Reglamento de Cultos procura actuar con más precaución, por tratarse de algo nuevo y desconocido, que requerirá una intervención más intensa de la Administración antes de abrir las puertas del ordenamiento a una organización religiosa que se presenta en tales circunstancias. Por este motivo, los términos utilizados por el Reglamento son muy distintos a los del caso anterior. No se pide la presentación de un certificado sino de unos *documentos*. Estos documentos no parecen tener el carácter vinculante que tenía el certificado: serán *apreciados*, dice el Reglamento de Cultos, por peritos calificados en materia religiosa y designados por el Ministro de Gobierno en consulta con Iglesias y Confesiones religiosas ya establecidas en el Ecuador con personalidad jurídica<sup>156</sup>. Sólo si el dictamen de los peritos, previa la revisión de esos documentos requeridos, convence al Ministro de Gobierno sobre el carácter religioso de la entidad solicitante, éste procederá a calificarlas como tales y ordenará su inscripción en el respectivo Registro de Entidades Religiosas<sup>157</sup>.

Como se puede ver, en este caso la calificación no queda reducida a una mera comprobación de la concurrencia del título inscribible. La calificación entraña un verdadero juicio de legalidad acerca del contenido de la documentación presentada, y muy especialmente acerca del carácter religioso del grupo solicitante.

A modo de síntesis se puede decir que las entidades de la Iglesia Católica u otra Iglesia Cristiana o Confesión con personalidad jurídica en el Ecuador, ad-

155. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Eclesiástico Ecuatoriano*, cit., p. 53.

156. Cf. Artículo 4, numeral 3 del Reglamento de Cultos Religiosos.

157. Cf. Carta de Mons. Juan Larrea Holguín, Arzobispo de Guayaquil, al Sr. Dr. Marcelo Merlo Jaramillo, Ministro de Gobierno, del 4.XII.2001.

quirirán la personalidad jurídica civil si presentan en debida forma el certificado de religiosidad, otorgado por la autoridad confesional correspondiente, tal como lo requiere el Reglamento de Cultos. El Ministro de Gobierno actuará en este caso sin mayor discrecionalidad: seguirá las reglas previstas por el Derecho. Por su parte, para el caso de las entidades pertenecientes a una Iglesia cristiana o Confesión que aún no tiene personalidad jurídica en el Ecuador, será necesario que se acredite fehacientemente el carácter religioso del ente que solicita la inscripción; dicho carácter deberá ser valorado, previo dictamen de peritos, por el Ministro de Gobierno<sup>158</sup>.

Para todos los supuestos anteriores, en virtud del derecho fundamental de libertad religiosa, en la duda deberá prevalecer el *favor recognitionis* para encauzar legalmente la vocación, constitucionalmente protegida, de todo ciudadano que lo desee a integrarse en un grupo de carácter religioso.

### C. *El procedimiento de inscripción de las entidades religiosas*

Para el estudio del procedimiento de inscripción de las entidades religiosas en el Ecuador hay que partir de una realidad jurídica: nos encontramos frente a un procedimiento administrativo que en buena parte es de carácter especial, previsto exclusivamente para la inscripción de este tipo de personas jurídicas<sup>159</sup>. Por tanto, seguiremos, de forma esquemática, las normas procesales previstas en la Ley y sobre todo en el Reglamento de Cultos, aplicando, cuando sea necesario, las normas administrativas procesales de carácter general, presentes en el ordenamiento ecuatoriano.

#### 1. *Iniciación*

El procedimiento de inscripción dará inicio con la presentación, ante el Ministro de Gobierno, de los documentos previstos por la Ley. Antes de entrar

158. Transcribimos un comentario de la doctrina española al respecto. «El juicio de religiosidad corresponde efectuarlo a la autoridad estatal (ella es quien administra el derecho eclesiástico del Estado), con arreglo al ordenamiento –y a sus valores– estatales. Confiar dicho juicio, del que depende la aplicación de un grupo normativo especial, a las organizaciones confesionales constituiría una enajenación de competencias. Quedan a salvo los supuestos previstos por la propia Ley del Estado, en que la religiosidad del fin se atribuye a las Iglesias», LÓPEZ ALARCÓN, M., *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas*, cit., p. 34. En nuestro caso, la diferenciación que hace este autor entre unos y otros grupos religiosos solicitantes es clara: aquellos que tienen atribuida la calificación de la religiosidad serían, según parece, los que no necesitan más justificativo de su religiosidad que un certificado de la autoridad correspondiente.

159. Cf. LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Eclesiástico Ecuatoriano*, cit., p. 53 y ss.

a la revisión de los documentos, es importante tener claro que, aunque la autoridad responsable del reconocimiento de la personalidad jurídica civil de un grupo confesional es el mencionado Ministro, está previsto en nuestro ordenamiento que dicho trámite se encauce a través de la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio de Gobierno<sup>160</sup>.

Los documentos que deben ser presentados son los siguientes:

1. Solicitud de reconocimiento de la personalidad jurídica, conforme a la Ley y Reglamento de Cultos, de una organización religiosa. Dicha solicitud sólo puede tener lugar a petición de los interesados. Está sometida, por tanto, al principio de rogación, ya que los asientos son rogados<sup>161</sup>. La solicitud determina la puesta en marcha del procedimiento, que, a partir de ese momento, se impulsa de oficio.

Podría suceder que un particular presentase, por error, la solicitud al Registrador de la Propiedad. Frente a tal supuesto dice la doctrina ecuatoriana que «la no aceptación de un petitorio podría darse por no ser el funcionario que lo recibe el competente para su tramitación. En estos casos, el sentido común determina que se reciba obligatoriamente la petición y se remita en forma inmediata al funcionario competente, si se trata de la misma institución, o que se instruya al peticionario sobre dónde debe presentar la solicitud si se trata de una institución diferente. Por tanto, aunque el funcionario sea incompetente para resolver el asunto sometido a su consideración, estará sujeto a las sanciones correspondientes en caso de no reexpedir el petitorio al órgano competente»<sup>162</sup>.

2. Con la solicitud hay que acompañar, formando una unidad documental en el orden civil, algunos documentos:

- a) El Estatuto del organismo que tenga a su cargo el gobierno y la administración de los bienes del grupo solicitante, con los siguientes datos:
  - i. Denominación de la entidad,
  - ii. Personal que constituye dicho organismo,
  - iii. Forma de elección y renovación de este personal,
  - iv. Facultades del organismo gubernativo,
  - v. Representante legal, que deberá tener la nacionalidad ecuatoriana y estar domiciliado en el Ecuador, y
  - vi. Domicilio del organismo de gobierno<sup>163</sup>.

160. Cf. *Reglamento orgánico del Ministerio de Gobierno y Policía*, R. O. No. 577, del 28.XI.1994.

161. Cf. PÉREZ CAMACHO, E., *El Poder Ejecutivo en el Derecho Público y en la Constitución*, cit., p. 29.

162. *Ibidem*, p. 281.

163. Cf. artículos 1 y 2 de la Ley de Cultos; artículos 2 y 3 del Reglamento de Cultos Religiosos.



- b) Documentos acreditativos del carácter religioso de la entidad solicitante. Serán distintos, dependiendo de la entidad solicitante:
  - i. Certificación de la autoridad religiosa correspondiente, si se trata de una entidad de la Iglesia Católica, otra Iglesia cristiana o una religión con personalidad jurídica en el Ecuador.
  - ii. Documentos que prueben el carácter religioso, si se trata de grupos pertenecientes a religiones no reconocidas en el Ecuador<sup>164</sup>.

Por su parte, El artículo 18 § 4º de la *Ley de Modernización* prohíbe a los funcionarios solicitar autorizaciones, dictámenes o informes que no sean los expresamente señalados en las leyes<sup>165</sup>.

## 2. Instrucción

La Instrucción comprende los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, y que se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento<sup>166</sup>. En esta fase, el Ministro de Gobierno debe cerciorarse de cuatro cosas:

- a) Se trata de una entidad de carácter religioso. En el caso de una entidad de la Iglesia católica, otra Iglesia cristiana o una religión con personalidad jurídica en el Ecuador, la certificación de la autoridad competente debidamente otorgada será instrumento suficiente para garantizar el carácter religioso de dichas entidades. En el caso de grupos pertenecientes a religiones no reconocidas en el Ecuador, el Ministro de Gobierno, por medio del dictamen de peritos a partir de la documentación presentada, debe llegar a la convicción del carácter religioso de la entidad solicitante<sup>167</sup>;
- b) La organización religiosa solicitante ofrece las garantías morales adecuadas<sup>168</sup>;
- c) La documentación cumplimentada contiene todos los requisitos de la ley; y
- d) El Estatuto no contiene nada contra la seguridad del Estado, ni algo contrario al orden o a la moral pública, ni contra las leyes o el Reglamento de Cultos, ni ataca los derechos de otras personas o entidades<sup>169</sup>.

164. Cf. artículo 4 del Reglamento de Cultos Religiosos.

165. Artículo 18 § 4º de la *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, R. O. No. 349 del 31.XII.1993.

166. Cf. PÉREZ CAMACHO, E., *El Poder Ejecutivo en el Derecho Público y en la Constitución*, cit., p. 175.

167. Cf. artículo 4, numeral 3 del Reglamento de Cultos Religiosos.

168. Artículo 3, numeral 1 del Reglamento de Cultos Religiosos.

169. Cf. artículo 3, numeral 3 y artículo 8 del Reglamento de Cultos Religiosos.

Si el Ministro encontrare que el Estatuto presentado no cumple con estos requerimientos, lo notificará a los interesados para que efectúen las reformas del caso o justifiquen su posición, dentro del plazo convencional fijado por el propio Ministro<sup>170</sup>.

### 3. Resolución

La resolución será del Ministro de Gobierno por medio de Acuerdo ministerial, concediendo o rechazando la solicitud. Deberá expedirse en el plazo de treinta días contados desde la presentación de la solicitud. El silencio administrativo es positivo<sup>171</sup>.

### 4. Inscripción

La inscripción es el acto de personalización civil de la entidad. El Registrador de la Propiedad debe proceder a la inscripción del título correspondiente, en el Registro de Entidades Religiosas perteneciente al Registro de la Propiedad, dentro de los ocho días de recibida la orden Ministerial. Al no especificar la Ley de Cultos si se trata de un plazo o un término, sabemos que nos encontramos frente a un plazo<sup>172</sup>. Por tanto, se contarán también *los días feriados*<sup>173</sup>.

La naturaleza de la inscripción es civilmente constitutiva<sup>174</sup>. Por tanto, nace la personalidad jurídica civil en el momento en que se accede al Registro de Entidades Religiosas, sin que tenga efectos retroactivos.

170. Cf. artículo 8 del Reglamento de Cultos Religiosos.

171. Cf. artículo 6 del Reglamento de Cultos Religiosos.

172. La utilización que el Código Civil hace de los vocablos *plazo* y *término* puede ser distinto en otras legislaciones. Dispone el Código Civil en artículo 33: *Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo. El primero y el último día de un plazo de meses o años deberán tener una misma fecha en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de veintiocho, veintinueve, treinta o treinta y un días, y el plazo de un año de trescientos sesenta y cinco o trescientos sesenta y seis días, según los casos. Si el mes en que ha de principiar un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes. Se aplicarán estas reglas a las prescripciones, a las calificaciones de edad, y, en general, a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o en los actos de las autoridades ecuatorianas; salvo que en las mismas leyes o actos se disponga expresamente otra cosa.*

173. Artículo 35 de Código Civil.

174. Para una exposición doctrinal que puede ser útil para comprender mejor los principios que inspiran esta institución jurídica, muchos de ellos aplicables al Derecho ecuatoriano, cf. LÓPEZ ALARCÓN, M., *Confesiones y entidades religiosas*, cit., pp. 251 y ss.

### 5. *Publicación en el Registro Oficial*

Se publicará en el Registro Oficial, por orden del Ministro de Gobierno, el Estatuto del consejo de gobierno y administración de bienes de la entidad religiosa reconocida. Si no se verificare la publicación, la entidad religiosa podrá publicar el mencionado Estatuto en un periódico de la Capital de la República, pero aún en este caso, tendrá derecho de insistir en la publicación en el Registro Oficial<sup>175</sup>.

### 6. *Recursos*

La resolución que dicte el Ministro de Gobierno acordando la concesión o la denegación de la inscripción del ente, puede ser recurrida en vía administrativa, a través de los recursos de reposición y de revisión.

Contra la misma resolución podrá interponerse, en vía judicial, el recurso contencioso administrativo, de acuerdo con las normas generales, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la acción de amparo constitucional o la acción de inconstitucionalidad.

### 7. *Efectos generales de la personificación civil*

- a) Plena recepción de las entidades religiosas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
- b) Capacidad de los grupos religiosos reconocidos para ser titulares de derechos y obligaciones<sup>176</sup>.
- c) Límites:
  - i. Como personas jurídicas, han de actuar y obligarse por medio de sus representantes legales<sup>177</sup>.
  - ii. Los acuerdos ejecutivos y de condena que adopten las entidades religiosas dentro del ámbito de su autonomía no pueden ejecutarse por vía civil, porque no se regula el auxilio del brazo secular para su cumplimiento forzoso<sup>178</sup>.

175. Artículo 3 de la Ley de Cultos; artículos 2, 6 y 9 del Reglamento de Cultos Religiosos.

176. Artículo 14 del Reglamento de Cultos Religiosos.

177. Artículo 14, párrafo segundo, del Reglamento de Cultos Religiosos. Cf. también artículo 1490 del Código Civil.

178. Cf. ARBOLEDA TERÁN, N., *Amparo constitucional contra la excomunión*, en «Revista judicial» (Quito 2002) 1.

## CONCLUSIONES

1. Durante los primeros años de vida republicana, la única Confesión presente en territorio ecuatoriano, salvo alguna excepción, fue la Iglesia Católica. El Ecuador, hasta 1895, mantuvo, en sus relaciones con la Iglesia Católica, el estatuto de Estado confesional, a la manera como lo hacían los Estados occidentales de la época, rigiéndose, en esas relaciones, por los principios del *Ius Publicum Externum* que, entre otras cosas, daban a la Iglesia y a sus instituciones, dentro del ordenamiento interno del país, la categoría de personas jurídicas de Derecho público. Una consecuencia directa de dicho estatuto fue la plena vigencia, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, del Derecho Canónico; por lo que, las instituciones católicas, una vez constituidas de conformidad con su propio orden jurídico, gozaban de pleno reconocimiento en el ámbito del Derecho interno del Estado.

2. Con el advenimiento del liberalismo, a finales del siglo XIX, tanto la Iglesia Católica como sus entidades presentes en el Ecuador pasaron a depender, jurídicamente hablando, del Derecho común de Corporaciones y Fundaciones previsto por el Código Civil, de forma análoga a lo que sucedía en Francia. Sin embargo, esta nueva ubicación jurídica del fenómeno religioso de carácter colectivo no llegó a ponerse en práctica: las instituciones de la Iglesia Católica prefirieron quedar en una posición jurídica incierta antes que someterse a estas nuevas disposiciones constitucionales y legislativas.

3. La configuración del actual sistema de Derecho Eclesiástico ha quedado definido, en sus rasgos fundamentales, por dos acontecimientos de orden jurídico. El primero de ellos es el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de asociación y libertad de religión, presentes en el ordenamiento ecuatoriano, a nivel constitucional, desde 1869 y 1945 respectivamente. El segundo elemento es la puesta en vigencia de la Ley de Cultos, en 1937, junto con la celebración, entre el Ecuador y la Santa Sede, del *Modus Vivendi*, unos pocos días después de la promulgación de la mencionada Ley. La aplicación de la Ley de Cultos ha significado una apertura del Derecho ecuatoriano hacia el reconocimiento civil de organizaciones religiosas de cualquier culto.

4. La promulgación del Reglamento de Cultos Religiosos, en el año 2000, ha significado una puesta al día del Derecho Eclesiástico ecuatoriano, sobre todo, en lo que se refiere al reconocimiento de la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas presentes en el Ecuador. Esta actualización abarca muchos aspectos. Entre ellos se destaca, en primer lugar, el cambio de terminología: se deja de lado la antigua denominación que utiliza la Ley de Cultos para los grupos confesionales reconocidos en el país, las *organizaciones religiosas*, y pasa a referirse a las *entidades religiosas*, al igual que muchos países de representativa tradición eclesiasticista como Italia y España.

5. El Reglamento de Cultos introduce en la legislación eclesiasticista ecuatoriana, la mención, de origen italiano, al *carácter religioso* o religiosidad de los entes confesionales, tal como lo hacen otros países. Este concepto sirve para lograr una mejor tipificación de lo que el Derecho ecuatoriano entiende por *entidad religiosa*. Los elementos configuradores de tal concepto son, por un lado, los vínculos que un ente de tipo religioso pueda tener con una Iglesia o Confesión previamente reconocida en el Ecuador; y por otro, los fines y actividades que dicha entidad pueda desempeñar: *culto, difusión de doctrina, educación, cultura, servicios asistenciales, benéficos o caritativos, deportivos y similares*.

6. La comprobación que el Ministro de Gobierno puede hacer de la presencia del *carácter religioso* en una entidad solicitante queda reglada por el Reglamento de Cultos, que introduce, para algunos casos, la necesidad de la presentación de un *certificado*, otorgado por la autoridad eclesiástica competente. Este sistema de la presentación de un *certificado* que acredite el carácter religioso de la entidad está presente en legislaciones como la española, y ha significado una simplificación del sistema de reconocimiento civil de un grupo de entes religiosos en el Ecuador.

7. El Reglamento de Cultos hace una distinción entre dos clases de grupos religiosos que solicitan el reconocimiento de su personalidad en ámbito civil. En primer lugar están aquellos pertenecientes a la Iglesia Católica, una Iglesia cristiana o religión previamente reconocida en el Ecuador. Estos entes tendrán que someterse, para su reconocimiento, a un trámite bastante sencillo, en el cual, la certificación de la autoridad religiosa juega un papel decisivo: si dicho certificado está en regla, el Ministro *deberá* proceder a la inscripción del grupo solicitante en el Registro de Entidades Religiosas, sin mayores facultades discrecionales. En cambio, si el ente que desea entrar en el tráfico jurídico ecuatoriano pertenece a una Confesión del todo nueva en el país, dicha entidad estará obligada presentar documentación acreditativa de su *carácter religioso*. En este segundo caso, el Ministro de Gobierno sí goza de cierta discrecionalidad a la hora de decidir si procede o no el registro de la entidad correspondiente, luego de escuchar la opinión de peritos.

8. De las normas contenidas en el Reglamento de Cultos se deduce que el reconocimiento que el Ministro de Gobierno hace de la personalidad jurídica de una entidad religiosa tiene efectos constitutivos en ámbito civil. Además, el momento constitutivo de la personalidad jurídica civil, de acuerdo con las normas del Reglamento de Cultos, es el de la inscripción del Estatuto del consejo de gobierno y administración de bienes de una entidad religiosa en el Registro de Entidades Religiosas, dependiente del Registro de la Propiedad correspondiente.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. FUENTES

A. NORMAS VIGENTES: *Constitución Política de la República del Ecuador*, en vigor desde el 10.VIII.1998; *Ley de Cultos* (Decreto Supremo 212), R. O. No. 547, del 23.VII.1937; *Modus Vivendi entre el Ecuador y la Santa Sede*, R. O. No. 30, del 14.IX.1937; *Reglamento de Cultos Religiosos*, R. O. No. 365, del 20.I.2000; *Declaración universal de los derechos humanos*, del 10.XII.1948; *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, ratificado por el Ecuador el 6.III.1969; *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, ratificado por el Ecuador el 6.III.1969; *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones*, del 25.XI.1981; *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, del 2.V.1948; *Convención americana de derechos humanos*, ratificada por el Ecuador el 12.VIII.1977; *Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, o *Protocolo de San Salvador*, ratificado por el Ecuador el 25.III.1993; *Ley Orgánica de la Función Judicial*, R. O. No. 636, del 11.IX.1974; *Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado*, R. O. No. 372, del 19.VII.2001; *Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura*, R. O. No. 279, del 19.III.1998; *Código Civil*, sexta edición, R. O. No. 104 (Suplemento), del 20.XI.1970; *Código de Procedimiento Civil*, R. O. No. 687 (Suplemento), del 18.V.1987; *Código Tributario*, Decreto Supremo No. 1016-A, R. O. No. 958, del 23.XII.1975; *Código de Comercio*, R. O. No. 1202 (Suplemento), del 20.VIII.1960; *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, R. O. No. 349 del 31.XII.1993; *Ley de Compañías*, R. O. No. 312, del 5.XI.1999; *Ley de Registro de Inscripciones*, de 1966; *Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación*, R. O. No. 219, del 2.VII.1985; *Reglamento orgánico del Ministerio de Gobierno y Policía*, R. O. No. 577 (Segundo Suplemento), del 28.XI.1994; *Reglamento de Carrera Judicial*, R. O. No. 564, del 16.XI.1990; *Decreto ejecutivo No. 1527*, R. O. No. 346, del 24.VI.1998, por el que se aprueba el *Plan nacional de Derechos Humanos en el Ecuador*; *Decreto ejecutivo No. 3445*, R. O. No. 728, del 19.XII.2002; *Decreto ejecutivo No. 3390*, R. O. No. 719, del 5.XII.2002; *Resolución No. 159 del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público*, R. O. No. 725, del 16.XI.2002. B. RESOLUCIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES: *Corte Suprema de Justicia*, *Gaceta Judicial* VI, No. 12, p. 502; III, No. 131, p. 2282; III, No. 217, p. 2970; IV, No. 262, p. 1312; y VI, No. 7, p. 603; *Procuraduría General del Estado*, Oficio No. 11889, del 15.VI.1998.

### II. AUTORES

ALDANONDO, I., *El Registro de Entidades Religiosas*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 7 (1991) 13-47; ARBOLEDA TERÁN, N., *Amparo constitucional contra la excomunión*, en «Revista judicial» (Quito 2002) 1-6; BAQUERO, J., *Las nego-*

ciaciones diplomáticas para la celebración del *Modus Vivendi* entre el Ecuador y la Santa Sede, Quito 1997; BUENO SALINAS, S., *Confesiones y entes confesionales en el Derecho español*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 4 (1988) 107-134; CAPSETA CASTELLÁ, J., *Personalidad jurídica y Régimen patrimonial de las Asociaciones religiosas en México*, Ciudad de México 1999; CARDIA, C., *Manuale di Diritto Ecclesiastico*, Bologna 1996; CASTILLO ILLINGWORTH, S., *La Iglesia y la Revolución Liberal*, Quito 1995; IDEM, *La Misión diplomática de Mons. Pedro Gasparri en el Ecuador. Las Conferencias de Santa Elena (1901)*, en «Revista del Instituto de Historia Eclesiástica Ecuatoriana» (1997) 43-91; CHIRIBOGA ZAMBRANO, G. y SALGADO PESANTES, H., *Los derechos fundamentales*, en «Revista judicial» (Quito 2001) 1-5; DE-AYALA, F.J., *Iglesia y Estado en las leyes de indias*, Sevilla 1949; DE DIEGO-LORA, C., *Hacia la plena vigencia de los Acuerdos del Estado español con la Santa Sede*, Pamplona 1989; DE ECHEVERRÍA, L., *El reconocimiento civil de las entidades religiosas*, en *Acuerdos Iglesia-Estado en el último decenio*, Barcelona 1983, pp. 45-76; DE PRADA, J.M., *La personalidad civil de las entidades religiosas y sus requisitos*, en «Anuario de Derecho Civil» 34 (1981) 709-732; DE SALAS MURILLO, S., *Las Asociaciones sin ánimo de lucro en el Derecho Español*, Madrid 1999; FINOCCHIARO, F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna 1993; IDEM, *Gli enti delle confessione religiose*, en «Diritto Ecclesiastico» (Bologna 1996); GARCIMARTÍN MONTERO, Ma. del C., *La personalidad jurídica civil de los entes eclesiásticos en el derecho español*, Barcelona 2000; GONZÁLEZ DEL VALLE, J. M., *Derecho Eclesiástico Español*, Oviedo 1997; IDEM, *Confesiones religiosas*, en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1993, pp. 227-264; GOTI, J., *Sistema de Derecho Eclesiástico del Estado*, Valladolid 1994; HARO SABATER, J. Ma., *Régimen jurídico de las Iglesias y Comunidades religiosas en diversos países de Europa central y oriental*, en «Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado» 17 (2001) 422-445; HERNÁNDEZ ROMO, M. A., *La personalidad jurídica de la Iglesia*, en «Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana» XXIV (México D. F., 1995) 221-225; HERVADA, J., *Los eclesiasticistas ante un espectador*, Pamplona 1993; HERVADA, J. y ZUMAQUERO, J. M., *Textos internacionales sobre Derechos Humanos: 1776-1978*, t. I, Pamplona 1978; LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho Civil del Ecuador*, t. VI, Quito 1970; IDEM, *Derecho Civil del Ecuador*, t. I, Quito 1985; IDEM, *Derecho Eclesiástico Ecuatoriano*, Quito 2000; IDEM, *Historia del Derecho Ecuatoriano*, Guayaquil 1996; IDEM, *La Iglesia y el Estado en el Ecuador*, Quito 1988; IDEM, *Las relaciones Iglesia-Estado en el Ecuador*, en VV.AA., *Simposio sudamericano alemán sobre Iglesia y Estado*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito 1980, pp. 343-358; LE GOHUIR, J. M., *Historia de la República del Ecuador: Período Garciano*, vol. IV, Quito 1993; LLAMAZARES, D., *Derecho Eclesiástico del Estado: Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1991; LÓPEZ ALARCÓN, M., *Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de las entidades eclesiásticas católicas*, en *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico en homenaje al Profesor Maldonado*, Madrid 1983, pp. 335-365; IDEM, *Confesiones y entidades religiosas*, en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1996, pp. 219-264; IDEM, *Entidades religiosas*, en VV.AA., *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, Pamplona 1993, pp. 265-324; MARTÍN DE AGAR, J. T., *Raccolta di Concordati*, Ciudad del Vaticano 2000; MARTÍNEZ BLANCO, A., *Derecho Eclesiástico del Estado*, t. I, Madrid 1994; MOREIRA, Ma. E., *Derechos huma-*

nos en la nueva Constitución ecuatoriana, Quito 2000; IDEM, *La justicia universal en materia de Derechos humanos*, Quito, 2001; OTTAVIANI, A., *Compendium iuris publici ecclesiastici*, Roma 1954; PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid 2001; PÉREZ CAMACHO, E., *El Poder Ejecutivo en el Derecho Público y en la Constitución*, Quito 1999; IDEM, *La Administración Pública ecuatoriana en el s. XX*, Quito 2001; PESANTES GARCÍA, A., *Las Relaciones Internacionales (Derecho Diplomático y Practica Diplomática)*, Quito 1969; PICOZZA, P., *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Milano 1992; PRIETO SANCHÍS, L., *Las asociaciones religiosas en los países de lengua española*, en AYMANS, W., GERINGER, K. T., SCHMITZ, H. (ed.), *Das Konsoziative Element in der Kirche (...)*, St. Ottilien 1989, pp. 865-889; ROBALINO ORELLANA, J., *La situación de las fundaciones en el Ecuador*, en PIÑAR MAÑAS, J. L. y GARCÍA GARCÍA, J. A., *Las fundaciones en Iberoamérica. Régimen jurídico*, Madrid 1997, pp. 175-210; SILVA BASCUÑÁN, A. y SILVA GALLINATO, Ma., *Personalidad jurídica de las iglesias*, en «Revista Chilena de Derecho» 18 (1991) 50-71; TAU ANZOÁTEGUI, V., *¿Qué fue el Derecho Indiano?*, Buenos Aires 1980; TOBAR DONOSO, J., *Relaciones entre la Iglesia y el Estado Ecuatoriano*, Quito 1938; IDEM, *Orígenes Constitucionales de la República del Ecuador*, Quito, 1938; IDEM, *La Iglesia Ecuatoriana en el siglo XIX*, Quito 1995; TOBAR DONOSO, J. y LARREA HOLGUÍN, J., *Derecho constitucional ecuatoriano*, Quito 1989; SALVADOR LARA, J., *Breve historia contemporánea del Ecuador*, México D. F. 1994; VARGAS, J. M., *La época colonial y republicana anterior a García Moreno (Patronato)*, en «II Jornadas Teológicas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador», Quito 1976, pp. 7-39; VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, J. M., *Fines y actividades de las confesiones religiosas. Reflexiones a propósito de una Sentencia del Tribunal Constitucional*, en «La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional», *Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho eclesiástico*, Granada 1998; IDEM, *Posición jurídica de las confesiones religiosas y de sus entidades en el ordenamiento jurídico español*, en VV.AA., *Tratado de Derecho Eclesiástico*, Pamplona 1994, pp. 543-630; VITALE, A., *Corso di Diritto Ecclesiastico: Ordinamento Giuridico e interessi religiosi*, Milano 1996; TAURAN, J. L., *Iglesia y Estado en los países latinoamericanos*, en «Pontificia Commissio pro America Latina: Iglesia en América», *Actas de la Reunión Plenaria de la Pontificia Comisión para América Latina*, 2001, pp. 191-195; ZORRAQUÍN BECÚ, R., *El sistema de fuentes en el Derecho Indiano*, en «Anuario Histórico Jurídico Ecuatoriano» 6 (1980) 32-67; ZUMAQUERO, J.M. y BAZÁN, J.L., *Textos internacionales sobre Derechos Humanos: 1978-1998*, t. II, Pamplona 1998.



## ÍNDICE DE LA TESIS DOCTORAL

INTRODUCCIÓN. I. FUENTES DEL DERECHO ECUATORIANO REGULADORAS DEL FENÓMENO RELIGIOSO. A. La Constitución Política Vigente (1998). 1. Introducción. a. Nociones preliminares. b. El fenómeno religioso en el Derecho Constitucional ecuatoriano: primera época. c. La legislación del período liberal frente al hecho religioso. d. La configuración de un nuevo orden jurídico para las organizaciones religiosas. 2. La referencia a Dios en el Preámbulo de la Constitución. a. Las menciones constitucionales en los países latinoamericanos. b. El caso ecuatoriano. 3. La libertad de religión en la Constitución. a. Primeras referencias al hecho religioso. b. Evolución de la norma constitucional. 4. La libertad de asociación. a. Su aparición en el ordenamiento ecuatoriano. b. El derecho de asociación en la Carta de 1998. 5. Remisión constitucional a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. a. La norma constitucional. b. La aplicación de los documentos internacionales en el ordenamiento ecuatoriano. B. La Ley de Cultos. 1. Contexto histórico en el que se promulgó la Ley. 2. Naturaleza jurídica de la Ley de Cultos. a. Aspectos formales. b. Aspectos materiales. 3. Configuración de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas. a. Sentido de la expresión: «organizaciones religiosas». b. Naturaleza jurídica de las organizaciones religiosas según la Ley de Cultos. 4. Limitaciones del contenido y aplicación de la Ley de Cultos. a. Una concepción patrimonialista de la personalidad jurídica de las entidades religiosas. b. Otros aspectos destacables de la Ley de Cultos. 5. Las primeras entidades que accedieron al Registro Especial de Organizaciones Religiosas. a. Las entidades de la Iglesia Católica. i. Inscripción de las diócesis. ii. Inscripción de las Órdenes y Congregaciones religiosas. b. Un sistema centralizado. C. El *Modus Vivendi* entre el Ecuador y la Santa Sede. 1. Su relación con la Ley de Cultos. 2. La personalidad jurídica de las diócesis y demás organizaciones e instituciones católicas. D. El Reglamento de Cultos Religiosos. 1. Necesidad y conveniencia de su promulgación. 2. Intentos de solucionar el vacío legal. a. El «Instructivo» del Ministerio del Gobierno. b. La Procuraduría General del Estado frente al Instructivo. c. Conversaciones para la elaboración de un Reglamento de Cultos: los «proyectos». II. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS IGLESIAS, CONFESIONES Y ENTIDADES RELIGIOSAS EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA. A. La terminología utilizada por las Leyes y reglamentos vigentes. 1. El cambio de denominación: de «organización religiosa» a «entidad religiosa». a. Los aportes constitucionales. b. Términos que utiliza la Ley de Cultos. i. Entidades eclesiásticas. ii. Diócesis. iii. Organizaciones religiosas. c. Las novedades introducidas por el Reglamento de Cultos. i. Las entidades religiosas. ii. Mayor precisión jurídica. iii. Los sentidos doctrinales de la expresión «entidad religiosa». 2. La falta de referencia normativa en relación a las Iglesias, Confesiones y entidades orgánicas en la legislación especial ecuatoriana. a. Naturaleza de los diferentes grupos religiosos presentes en el Ecuador. b. Clasificaciones útiles de la doctrina. c. Ventajas e inconvenientes del sistema ecuatoriano. i. Las ventajas. ii. Los inconvenientes. d. El sistema de diferenciación del Reglamento de Cultos. e. La escasa apreciación estatal de la naturaleza jurídica de las entidades religiosas. f. La razón de ser del sistema ecuatoriano. i. Conocer a los supuestos grupos religiosos. ii. Aspectos mejorables. 3. El silencio de las normas jurídicas ecuatorianas frente al fenómeno asociativo y fundacional de carácter religioso. a. Los derechos de asociación y fundación. b. El caso ecuatoriano. c.

Precisiones terminológicas. d. Derechos asociativo y fundacional de las entidades religiosas. e. La Corporación «civil» y la Corporación «religiosa». f. El por qué del silencio del Reglamento de Cultos. i. Tres respuestas posibles. ii. La protección de los derechos fundamentales de asociación, fundación y libertad de religión. B. Posible definición de entidad religiosa a partir de las normas reguladoras de la personalidad jurídica de los grupos religiosos en el Ecuador. 1. Competencia del Estado ecuatoriano para definir lo que es una entidad religiosa. 2. Elementos que nos aproximan a una definición de entidad religiosa en el Derecho ecuatoriano. 3. La novedad del Reglamento de Cultos: el «carácter religioso» de los grupos solicitantes. 4. La delimitación del fin religioso en el Reglamento de Cultos. C. El lugar que ocupan las entidades religiosas dentro del Derecho interno ecuatoriano. 1. Elementos de Derecho Público y Privado que están contenidos en las entidades religiosas. a. Las raíces de nuestro modelo jurídico. i. El Derecho Eclesiástico francés. ii. El alejamiento del sistema original. b. El denominado «Cometido público de las Iglesias». c. Elementos de carácter público en la legislación eclesiasticista ecuatoriana. d. Elementos de carácter privado. 2. La existencia de un Derecho especial regulador del fenómeno religioso colectivo. a. Las normas jurídicas que excluyen al fenómeno religioso del Derecho común asociativo y fundacional. b. Las aplicabilidad del Derecho especial a toda organización de tipo religioso. c. La aplicabilidad del Derecho común para la adquisición de la personalidad jurídica civil por parte de grupos religiosos. 3. Análisis del artículo 22 del Reglamento de Cultos: «las entidades religiosas tienen el carácter de personas de Derecho privado y utilidad social, benéfica o educacional». D. El estatuto jurídico de la Iglesia Católica. 1. Posición jurídica de la Iglesia Católica en el Ecuador a partir de la vigencia del *Modus Vivendi*. 2. Referencias específicas a la personalidad jurídica de la Iglesia Católica y de sus entidades. a. El grado de especialidad del que gozan las entidades de la Iglesia Católica reconocidas al amparo de la Ley y el Reglamento de Cultos. b. Las entidades eclesiásticas como supuesto modelo de otras entidades religiosas en la Ley y Reglamento de Cultos. III. LA ADQUISICIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ENTIDADES RELIGIOSAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO. A. Concepto y elementos constitutivos de la personalidad jurídica en el Derecho ecuatoriano. 1. Introducción. 2. La personificación en el Derecho occidental. 3. Formas previstas por la doctrina para el reconocimiento estatal de una persona jurídica. 4. El momento constitutivo de la personalidad jurídica para las Corporaciones y Fundaciones del Código Civil ecuatoriano. 5. Un caso específico a ser tomado en cuenta por los ordenamientos jurídicos: las entidades religiosas. B. La recepción en el ordenamiento ecuatoriano de las entidades religiosas. 1. La forma prevista por la legislación ecuatoriana. 2. Naturaleza del reconocimiento de la personalidad jurídica civil en el ordenamiento ecuatoriano. a. Es un reconocimiento, no una aprobación. b. Es un reconocimiento civilmente constitutivo. 3. Requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas. a. Los actos necesarios para el reconocimiento de las entidades eclesiásticas en el ordenamiento civil ecuatoriano. b. Momento constitutivo de la personalidad jurídica civil de las entidades religiosas. C. El Registro de Entidades Religiosas. 1. Características del Registro de entidades religiosas. a. Es un Registro no autónomo, porque depende del respectivo Registro de la Propiedad. b. Es un Registro jurídico. c. Es un Registro de personas jurídicas. d. Es un Registro especial. e. Es un Registro público. f. Es un medio

de prueba de las entidades religiosas. g. Es un Registro voluntario. 2. La calificación de las entidades religiosas. a. El título inscribible. i. El Estatuto del consejo de bienes. ii. La documentación aneja. b. Titularidad de la potestad calificadora: el Ministro de Gobierno. c. El Acuerdo ministerial: discrecionalidad del Ministro de Gobierno a la hora de calificar una entidad como religiosa. i. Calificación formal y calificación sustantiva. ii. Posición doctrinal intermedia y el Derecho ecuatoriano. 3. El procedimiento de inscripción de las entidades religiosas. a. Iniciación. b. Instrucción. c. Resolución. d. Inscripción. e. Publicación en el Registro Oficial. f. Recursos. g. Efectos generales de la personificación civil. D. El silencio administrativo. 1. Las novedades del Reglamento de Cultos. 2. Forma de hacerse efectivo el silencio administrativo. E. Posibles acciones judiciales. 1. Impugnación en sede administrativa. a. Recurso de reposición. b. Recurso de revisión. 2. El contencioso administrativo. 3. La acción de amparo constitucional. 4. La acción de inconstitucionalidad. F. Modificación de las entidades religiosas. 1. Disposiciones de la Ley de Cultos. 2. Novedades introducidas por el Reglamento de Cultos. G. Extinción de las entidades religiosas. 1. La cancelación del Registro por parte del Ministro de Gobierno. 2. Extinción por voluntad de la propia entidad religiosa. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ANEXOS. A. Documentos privados de Mons. Juan Larrea Holguín. B. Ley De Cultos. C. *Modus Vivendi* entre el Ecuador y la Santa Sede. D. Reglamento de Cultos Religiosos. E. Otras normas positivas citadas. F. Resoluciones de los órganos judiciales.