

Fall November 21, 2013

El nuevo derecho constitucional mexicano de la libertad religiosa

Jorge Adame Goddard

EL NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO DE LA LIBERTAD RELIGIOSA¹

Por Jorge Adame Goddard

SUMARIO: Introducción. 1. Delimitación de la materia: libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. 2. Libertad de religión y de creencias. 3. Los dos aspectos de la libertad religiosa; la libertad de tener y la libertad de manifestar la religión. 4. Otros derechos humanos universales relacionados con la libertad religiosa. 5. Los límites a la libertad religiosa. 6. República laica y libertad religiosa. 7. Los deberes del Estado respecto de la libertad religiosa. 8. Conclusiones sobre el régimen de la libertad religiosa en el ordenamiento constitucional mexicano.

Introducción.

Me parece conveniente que en una obra de homenaje a Jorge Carpizo se presente un estudio sobre la libertad religiosa ya que él, con su propia conducta, defendió la libertad religiosa de los demás (y de eso puedo dar testimonio personal), si bien no se manifestaba como un creyente.

Con la incorporación de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales a la constitución mexicana, como efecto de la reforma de su artículo primero en junio de 2011, el derecho de libertad religiosa en México recibió una protección jurídica amplia, al mismo nivel que la que otorgan los tratados internacionales de derechos humanos.

El artículo primero reformado dice textualmente en su primer párrafo: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece.”

¹© Jorge Adame Goddard. Se prohíbe su publicación por cualquier medio impreso o electrónico.

La libertad religiosa la reconoce el artículo 24 constitucional, pero también está prevista en siete tratados que están en vigor en México, que, en orden cronológico son los siguientes: *Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra* (Ginebra, 1949)²; *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (Nueva York, 1966)³, *Pacto internacional de derechos sociales, económicos y culturales* (Nueva York, 1966)⁴; *Convención americana sobre derechos humanos* (San José de Costa Rica, 1969)⁵; *Protocolo adicional a la Convención interamericana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales* (San Salvador, 1988)⁶; *Convención sobre los derechos del niño* (Nueva York, 1989)⁷; *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares* (Nueva York, 1990).⁸

También conviene considerar, aunque no tienen vigor jurídico, otros documentos internacionales que puede servir para mejor entender lo que los tratados prescriben en materia de libertad religiosa, que son la *Declaración universal de los derechos humanos* (Nueva York 1948), que es el punto de partida para la formulación de los tratados en la materia; la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre* (Bogotá 1948), y la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones* (proclamada por la asamblea de las Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981).

La reforma constitucional en derechos humanos incluyó un párrafo (el segundo del artículo primero) que textualmente dice: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.” De acuerdo con ese párrafo, el derecho de libertad religiosa en México será protegido según lo que dice la constitución (art. 24 principalmente) y lo que dicen los tratados, pero que en “todo tiempo” se debe favorecer la protección más amplia a las personas.

² Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 29,10,1953.

³ Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09,01,1981.

⁴ Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09,01,1981

⁵ Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09,01,1981

⁶ Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 09,09,1998.

⁷ Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 31,07,1990.

⁸ Vigente en México y publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 13,08,1999.

Como se discutió si la interpretación de los derechos humanos que resultara más favorable a la persona debía prevalecer en todo caso, o solo cuando no se opusiera a la constitución, la Suprema Corte de Justicia resolvió⁹ que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales vigentes en México son derechos constitucionales con la misma jerarquía que los reconocidos directamente en el texto constitucional, y que cuando hubiera diferencias entre el texto constitucional y el texto de los tratados debería prevalecer el más favorable a la persona. Pero añadió que si la constitución mexicana establecía expresamente una restricción a los derechos humanos, debería prevalecer esta restricción aun cuando los tratados otorgaran una protección más amplia.

El artículo 24 constitucional que reconoce la libertad religiosa acaba de ser reformado¹⁰ en su primer párrafo; los párrafos segundo y tercero quedaron intactos. El primer párrafo quedó en estos términos:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.”

No hay mucha diferencia entre el artículo original y el texto reformado, pues en ambos se protege la libertad religiosa de manera más bien limitada. El texto anterior hablaba de la libertad de “creencias” y protegía la libertad de profesar la creencia que uno quisiera y la de realizar los actos de culto propios. El texto actual habla, en cambio, de “libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión”, y luego se refiere expresamente a la libertad de practicar actos de culto individual o colectivamente, en público o en privado.

⁹ En sesión plenaria del Pleno del martes 3 de septiembre de 2013, al resolver una contradicción de tesis de dos diferentes tribunales colegiados, identificada como Contradicción de tesis 293/2011. Falta que se publique la sentencia redactada con las observaciones que se hicieron durante la sesión (el “engrose”).

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 19 de julio de 2013.

Además el nuevo texto añade una restricción que antes no había, la de que “nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”.

De acuerdo con el criterio asentado por la Suprema Corte, para comprender el alcance de la protección de la libertad religiosa en México, debe tenerse en cuenta el artículo 24 junto con lo que afirman los tratados. En este trabajo expondré el régimen del derecho de libertad religiosa contemplado en esos tratados, con los cuales se complementa lo prescrito por el artículo 24. Para facilitar el análisis, considero principalmente dos tratados: siendo México parte integrante del sistema americano de derechos humanos y también parte del sistema universal de derechos humanos, me parece que se deben considerar, en primer lugar, el régimen de la *Convención americana sobre derechos humanos* (en lo sucesivo la *Convención*), pues es el que aplica la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción ha sido reconocida por México, y en segundo lugar el régimen del *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* (en lo sucesivo, el *Pacto*). El régimen de ambos tratados es sustancialmente igual, aunque hay algunas diferencias de estilo y de matiz, que conviene considerar. La *Convención* se ocupa del tema principalmente en su artículo 12, y el *Pacto* en su artículo 18. Los otros tratados ratificados por México, simplemente repiten o complementan en algún punto el régimen previsto en esos dos tratados, por lo que los citaré únicamente cuando sea oportuno.

En este análisis del derecho constitucional de libertad religiosa en México procederé analizando el texto de los tratados y seguidamente el del artículo 24 constitucional y también el del artículo 29, que se refiere a las posibilidades de limitar el derecho de libertad religiosa. No considero el artículo 130, porque sus disposiciones se refieren, no a la libertad religiosa, sino a las relaciones del Estado con las iglesias, por lo que habrá que analizarlo separadamente. El orden que sigo es el siguiente: primero una delimitación de los términos libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; luego la consideración de las expresiones “libertad de creencias” y “libertad de religión”, para averiguar si hay alguna diferencia sustantiva entre ellas o son sinónimas; en tercer término, siguiendo la distinción hecha en los tratados, explicaré el contenido de la libertad de tener una religión y el de la libertad de manifestarla; luego

analizo otros derechos humanos relacionados con la libertad religiosa, y termino considerando los límites de la libertad religiosa, especialmente si la declaración de que la República Mexicana es laica implica alguna restricción, y los deberes que tiene el Estado respecto de ella. Finalmente presento, a manera de lista, las conclusiones sobre el nuevo derecho constitucional mexicano a las que llegó a lo largo del trabajo.

1. Delimitación de la materia: libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

La *Convención*, en su artículo 12, se refiere al derecho a la “libertad de conciencia y de religión”. Por su parte, el *Pacto*, en su artículo 18, se refiere al derecho a la “libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”. En ambos tratados se comprenden varias libertades, dos o tres respectivamente. Sin embargo, el régimen que se desarrolla en los artículos sobre este derecho se ocupa exclusivamente de la libertad religiosa, y nada dice acerca de lo que es la libertad de pensamiento, ni la libertad de conciencia.

Cabe entonces considerar si la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión es una sola libertad que tiene varios aspectos, y la protege un solo derecho, o si se trata de libertades diferentes correspondientes a derechos también diferentes. Este análisis es aplicable para entender el artículo 24 reformado de la constitución mexicana que habla de libertad de conciencia, de convicciones éticas y de religión.

Un dato importante para afrontar esta cuestión es que la libertad de pensamiento está tratada expresamente en la convención en su artículo 13 que se refiere a la “libertad de pensamiento y de expresión”, y en el *Pacto*, en su artículo 19, aunque trata ahí solo de la libertad de opinión y de expresión, que son libertades que tienen que ver con la exteriorización a manifestación del pensamiento.

El hecho que la libertad de pensamiento tenga un régimen propio en ambos tratados, hace pensar que es conveniente separar la libertad religiosa, como lo hace la *Convención*, de la libertad de pensamiento.

El artículo 24 constitucional no habla de libertad de pensamiento sino de libertad de convicciones éticas. Las convicciones son un resultado de la libertad de pensamiento, pues consisten en aquellos juicios o verdades a las que una persona está fuertemente adherida. No puede haber libertad de tener convicciones éticas, sino es porque existe la libertad de pensar y de adherirse sin coacción a lo que uno quiera. La propia constitución mexicana se refiere a la libertad de exteriorizar el pensamiento en sus artículos 6 (libertad de manifestación oral) y 7 (libertad de expresión pública). Por consiguiente, también conviene separar la libertad de convicciones éticas de la libertad de religión y considerarla como libertad de pensamiento protegida por esos dos artículos constitucionales. Con esta interpretación coincide el texto del artículo 29 constitucional que habla de “las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna”, es decir equipara la libertad de convicciones éticas del artículo 24 a la libertad de pensamiento.

El tratar conjuntamente la libertad de pensamiento con la libertad religiosa tiene el efecto de sugerir que la libertad religiosa es una especie de la libertad de pensamiento, lo cual no es del todo acertado. Es cierto que el creyente acepta como una verdad la existencia de Dios, pero la religión no consiste exclusivamente en pensar en Dios. La religión es propiamente una relación personal del hombre con Dios, que se establece voluntariamente cuando el hombre confía en Dios y en que puede relacionarse con Él. Reducir la libertad religiosa a la libertad de pensamiento sería negar implícitamente la posibilidad del ser humano de relacionarse con Dios, que no sería más que un “objeto” del pensamiento humano, y no una persona con la cual es posible hablar e interactuar.

Por eso, puede concluirse que la libertad religiosa es específicamente distinta de la libertad de pensamiento y consiste en la libertad de toda persona humana de relacionarse voluntariamente con Dios, relación que se manifiesta principalmente por medio de los actos de culto, es decir de actos humanos en los que se reconoce la supremacía de Dios; de ahí que a veces la libertad religiosa se denomine simplemente “libertad de culto”.

Ambos tratados hablan de la libertad de conciencia, pero en ninguna disposición indican de qué se trata ni cuál es su régimen. En la *Convención* (art. 6-3-b) y en el *Pacto de derechos civiles y políticos* hay una referencia a

la conciencia (art. 8-3-c-ii), donde dicen que no se considerará un trabajo forzoso ilícito el que tenga que realizar una persona que, en aquellos países donde se admite la objeción de conciencia, se niega a prestar el servicio militar “por razones de conciencia”. Estos dos tratados no declaran lo que es la libertad de conciencia, ni tampoco pretenden establecer un régimen de objeción de conciencia, simplemente reconocen que en algunos Estados puede existir tal régimen.

En la constitución mexicana, la palabra conciencia, aparte del artículo 24 y del 29 que se refieren a esta libertad, aparece únicamente en el artículo 2 (párrafo segundo) donde se habla, respecto de los pueblos indígenas, de la “conciencia de su identidad” como criterio para determinar quiénes pueden ser considerados indígenas; y en el artículo 3 (párrafo segundo) que dice que la educación fortalecerá la “conciencia de la solidaridad internacional”. Ninguna de estas referencias sirve para entender qué es la libertad de conciencia.

Dado que no hay ningún indicio en los tratados ni en la constitución mexicana acerca de lo que se entiende por libertad de conciencia, me permito hacer algunas reflexiones para tratar de aclarar el sentido común que tiene la palabra conciencia.¹¹

La conciencia puede entenderse como conocimiento, principalmente conocimiento de uno mismo (en ese sentido habla el artículo 2 citado de “conciencia de su identidad”), o bien conocimiento de alguna otra cosa, como en el artículo 3º que habla de la “conciencia” o conocimiento de la solidaridad internacional. Bajo este aspecto, la libertad de conciencia equivale a la libertad de conocimiento o de pensamiento, que implica que nadie puede ser forzado a tener como verdadero lo que juzga falso, o a tener por falso lo que juzga verdadero. Bajo este aspecto, la libertad de conciencia coincide con la libertad de pensamiento, que implica no ser forzado a asentir o a pensar de determinada manera, y con la libertad religiosa que implica no ser forzado a tener, conservar, cambiar o abandonar una religión.

La libertad de conciencia en este ámbito intelectual está relacionada también con el derecho de no ser discriminado por razón de la religión, las opiniones o

¹¹ Conforme al art. 31-1 de la *Convención sobre el derecho de los tratados* (Viena, 1969), el tratado deberá interpretarse “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratados en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”

las convicciones, ya que la discriminación, cuando es consistente y niega verdaderamente un derecho fundamental a la persona, es una forma de coacción para que cambie de opinión o de convicción. Por tal motivo, el artículo 1-1 de la *Convención* y el art. 2-1 del *Pacto*, prohíben que se discrimine a las personas por motivos de su o sus opiniones; igual disposición tiene el quinto párrafo del artículo 1º de la constitución mexicana.

Otra acepción de la palabra conciencia es la que se da en la expresión “juicio de conciencia”. En este sentido es la capacidad que tiene toda persona de juzgar acerca de la bondad o maldad, justicia o injusticia de los actos humanos.¹² Bajo este aspecto, la conciencia es la propia inteligencia en cuanto juzga de la conducta personal. Ciertamente toda persona tiene esta conciencia y pronuncia los juicios sobre su conducta con entera libertad interior, sin que esa libertad tenga que ser regulada por el ordenamiento jurídico. En todo caso, también quedaría incluida en la libertad interior de pensamiento.

La palabra conciencia también se usa frecuentemente en la expresión “obrar de acuerdo con la propia conciencia” o “seguir la propia conciencia”. En este aspecto se subraya, no el juicio, sino la posibilidad de actuar de conformidad con el juicio de conciencia. En este sentido es en el que cabe la libertad de conciencia, esto es la libertad de actuar de acuerdo con el juicio de conciencia.

El juicio de conciencia lo hace un creyente tomando en cuenta los principios éticos y religiosos de la fe que profesa; el no creyente lo hace de acuerdo con sus principios y convicciones éticas; ambos juzgan y por eso la libertad de conciencia es común a creyentes y no creyentes. Es un principio ético universalmente reconocido que la persona no puede ser forzada a obrar en contra de los dictados de su propia conciencia.

En este orden del obrar práctico, la libertad de conciencia implica que no se puede forzar a la persona a hacer lo que juzga malo ni impedirle que haga lo que juzga bueno. Pero no se puede afirmar, de modo general, que en ningún caso se puede forzar a la persona a que haga lo que le parece malo o impedirle que haga lo que juzga bueno. El tema no es sencillo porque el juicio de conciencia, como todos los juicios humanos, puede ser verdadero o erróneo.

¹² En el *Diccionario de la lengua Española*, s.v. conciencia aparecen, junto a otros, estos dos primeros significados: “1. Propiedad del espíritu humano de reconocerse en sus atributos esenciales y en todas las modificaciones que en sí mismo experimenta. 2. Conocimiento interior del bien y del mal.”

Las reglas de juicio que informan las conciencias provienen de la educación moral o ética recibida, de las costumbres familiares y sociales, de la cultura del pueblo, del orden jurídico vigente, y también de la fe religiosa. El creyente tiene una conciencia informada por sus principios religiosos, y también por las otras fuentes de moralidad. El no creyente tiene una conciencia informada principalmente por los principios éticos que aprueba, y que retiene como convicciones, y por las demás fuentes de moralidad.

Al juzgar su propia conducta, uno puede equivocarse por no tener una conciencia debidamente informada por las reglas y principios éticos y pensar que tal juicio se reduce al cálculo de los intereses, o por estar sujeto a una pasión dominante que le impide ver con claridad, o por presiones externas del medio social o de personas determinadas. Por eso, puede suceder que alguien juzgue en conciencia que defraudar dinero público, o dinero de una empresa, o dinero ajeno que tiene confiado por cualquier causa, para pagar las cuentas del hospital donde internó a uno de sus hijos enfermo, no es un acto injusto; o que difamar a un competidor comercial o competidor político no es una injusticia, sino legítima defensa de los propios intereses; o que dar muerte a seres humanos inocentes en un acto terrorista no es un acto injusto sino un resultado inevitable de la lucha por la liberación, etc. Cabe entonces preguntar, ¿ha de proteger la libertad de conciencia cualquier acción realizada conforme a la propia conciencia aun cuando vaya en contra del ordenamiento jurídico y político? Me parece evidente que la respuesta es negativa, pues de otro modo se destruiría el orden jurídico, ya que el juicio de conciencia individual prevalecería sobre el orden jurídico y político.

Sin embargo, como puede haber casos en que parece necesario respetar el juicio de conciencia individual, se ha ido desarrollando, todavía de modo incipiente, el recurso de objeción de conciencia. Éste permite que una persona se excuse del cumplimiento de una ley cuando le ordena practicar un acto que ella juzga en conciencia que no debe practicar. Se trata de un recurso que no pone el juicio de conciencia individual por encima del ordenamiento jurídico, sino que simplemente flexibiliza la exigencia del ordenamiento jurídico permitiendo que el objetor, en lugar de cumplir un acto prescrito por la ley que en conciencia considera indebido, cumpla otro acto sustituto.

Es conocido el amplio uso que ha tenido la objeción de conciencia respecto del deber de prestar el servicio militar o, más recientemente, de la exigencia legal de practicar abortos. Pero, en mi opinión, hace falta diseñar, a nivel constitucional o de tratados internacionales, un adecuado sistema de objeción de conciencia, máxime en las actuales sociedades multiculturales, en las que hay decisiones políticas en forma de leyes, decretos o sentencias, que por no estar fundadas en una determinada ética común, chocan frontalmente y en asuntos graves (aborto, matrimonio, eutanasia, fecundación *in vitro*) con las convicciones éticas o religiosas de amplios sectores de la población. Si el Estado de una sociedad multicultural quiere ser un Estado democrático, respetuoso de las convicciones éticas de sus ciudadanos, y no un Estado que impone a sus ciudadanos la ética implícita en sus decisiones políticas, requiere de un sistema de objeción de conciencia.

La libertad de conciencia a que se refieren los tratados y la constitución mexicana, además de considerarse como libertad de pensamiento, se relaciona con la libertad de actuar conforme al propio juicio de conciencia aun cuando se contraponga al ordenamiento jurídico, pero no en todos los casos, sino solo en aquellos en que esté expresamente admitida la objeción de conciencia. Es decir, la mención de la libertad de conciencia es el punto de partida para admitir un régimen de objeción de conciencia.

Como la constitución mexicana no destina un artículo que reconozca en general la libertad de pensamiento, sino solo de la libertad de expresarlo (arts. 6 y 7), puede también entenderse que la “libertad de conciencia” contenida en el artículo 24 es la de no ser forzado a asentir a ciertas proposiciones o a pensar de determinada manera, es decir equivale la libertad interior de pensamiento. A esta libertad también se refiere, como se indicó antes, la libertad de “convicciones éticas”.

2. Libertad de religión y de creencias.

Los dos tratados se refieren a la “libertad de religión” y de “creencias”. ¿Es una misma libertad con dos nombres diferentes o son dos libertades distintas?

En la *Declaración Americana* se habla específicamente de “creencias religiosas”, pero en la *Declaración universal*, en el *Pacto* y en la *Convención*

se habla simplemente de creencias sin ningún otro calificativo. Dado que la palabra “creencias” aparece en un contexto que habla de libertad religiosa, parece conveniente precisar la palabra “creencias” agregando el calificativo “religiosas”, como lo hace la declaración americana de derechos humanos. De acuerdo con esta interpretación, la libertad de creencias religiosas, se refiere a la libertad de seguir y practicar creencias religiosas que no están suficientemente articuladas para llamarlas religión. Esto puede servir para proteger la libertad religiosa de millones de personas que siguen el budismo, confucionismo o taoísmo, animismo y otras creencias que no son propiamente religiones, sino cuerpos doctrinales principalmente de carácter ético, pero con afirmaciones o alusiones religiosas, y también para proteger cualquier tipo de creencias religiosas individuales. Pero no hay ninguna distinción en el régimen de protección de la libertad de religión y la libertad de creencias; es el mismo régimen para ambas.

Si quisiera ampliarse la palabra “creencias” para comprender las no religiosas, por ejemplo las éticas o políticas, se entraría en el ámbito de la libertad de pensamiento o de conciencia.

El cambio operado en el artículo 24 constitucional que habla ahora de libertad de religión en lugar de libertad de creencias, no parece tener el significado de excluir las creencias religiosas del régimen actual de protección de la religión. De hecho, el artículo 29, que señala los casos en que pueden suspenderse o restringirse los derechos humanos, se refiere ahí a la libertad, no de religión, sino de “profesar creencia religiosa”. No se puede interpretar que son dos libertades o derechos diferentes con regímenes diferentes, sino la misma libertad o derecho con diferente nombre.

3. Los dos aspectos de la libertad religiosa; la libertad de tener y la libertad de manifestar la religión.

Me parece que es un acierto del régimen de estos tratados la distinción entre dos aspectos de la libertad religiosa: *a)* la libertad de tener, no tener, conservar o cambiar de religión (que en lo sucesivo la llamaré simplemente libertad de tener una religión) y *b)* la libertad de manifestarla, pues la religión no se

puede reducir a un mero fenómeno íntimo que ocurre en la conciencia personal, sin ninguna trascendencia social.

Esa distinción ya está en la *Declaración universal de derechos humanos*, cuyo artículo 18 dice que esta libertad “incluye” la de tener o cambiar de religión, “así como” la de manifestarla. La misma distinción aparece en el artículo 12 de la *Convención* y en el artículo 18 del *Pacto*; en ambos artículos, su primer párrafo menciona estos dos aspectos de la libertad religiosa, su segundo párrafo se refiere exclusivamente a la libertad interior y su tercero a la libertad de manifestarla. En la *Convención sobre los derechos del niño* se recoge esta distinción en su artículo 30, donde dice que los niños tienen derecho a “profesar y practicar” su religión.

a) La libertad de tener una religión.

Esta libertad se expresa con palabras ligeramente diferentes en el *Pacto* y en la *Convención*. En el primero se habla de la libertad de “tener” o “adoptar” una religión; en la segunda, de “conservar” y de “cambiar”. No hay contradicción entre estos términos, más bien son complementarios, por lo que cabe decir que expresamente esta libertad interior se refiere a tener, adoptar, conservar o cambiar la religión, todo lo cual puede quedar sintéticamente expresado en la expresión “libertad de tener” una religión.

Aunque no está expresamente dicho en los textos, se entiende que la libertad de tener una religión implica el no ser forzado a tenerla. Por eso quien no quiere tener una religión, queda amparado por ella. Es algo semejante a lo que sucede con otras libertades: la libertad de imprenta, no exige que todas las personas publiquen escritos, y si se niegan a publicar quedan igualmente amparados por esa libertad a que no se les fuerce a hacerlo; o la libertad de reunión que protege a la que persona que libremente se reúne, como la decisión de la que no quiere reunirse.

La libertad de religión sirve al no creyente porque le protege de la coacción para forzarlo a creer, pero también porque le deja abierta la posibilidad de creer cuando quiera hacerlo.

En ambos tratados, la protección de la libertad de tener una religión se materializa en declarar que son ilícitas las “medidas restrictivas” (según la

Convención) o “las medidas coercitivas” (dice el *Pacto*) o que “puedan menoscabar” esa libertad interior.

La palabra “medidas” es de sentido amplio; comprende cualquier disposición gubernamental que tenga efecto jurídico vinculante, como un decreto o una ley de cualquier tipo, pero también decisiones que no sean jurídicamente vinculantes como programas, planes o políticas. Esto es lo que se puede concluir, se acuerdo con el artículo 2 de la propia *Convención* que se refiere a que los Estados, para defender y promover los derechos humanos, tienen obligación de adoptar “medidas legislativas o de otro carácter”; y lo mismo puede concluirse a partir del artículo 2-2 del *Pacto* que se refiere a “medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter” necesarias para proteger o promover los derechos humanos.

La *Convención* se refiere a medidas “restrictivas”, esto es medidas que restrinjan la libertad religiosa; mientras que el *Pacto* se refiere a medidas “coercitivas”, esto es medidas que coaccionen la libertad religiosa, por lo que parecería que hay una diferencia en cuanto al tipo de medidas, pero esta impresión se diluye puesto que ambos tratados dicen que la finalidad de esas medidas prohibidas es “menoscabar” la libertad religiosa, es decir disminuirla no necesariamente anularla.

De acuerdo con el análisis interior, ambos tratados prohíben cualquier tipo de medidas gubernamentales, administrativas, políticas o legislativas que puedan disminuir la libertad religiosa interior y, por supuesto, cualquier medida que la anulara.

El artículo 24 de la constitución mexicana prohíbe (segundo párrafo) que el Congreso dicte leyes que establezcan como obligatoria o prohíban alguna religión. La protección de los tratados es más amplia, porque se refiere a cualquier medida que menoscabe la libertad religiosa, y es la que debe prevalecer en el orden constitucional mexicano, por ser la más favorable a la persona.

b) La libertad de manifestar la religión.

La *Declaración universal de derechos humanos* y el *Pacto* hablan de la libertad de “manifestar” la religión, mientras que la *Convención*, en el primer párrafo del artículo respectivo, habla de la libertad de “divulgar” la religión,

pero en el párrafo tercero habla de la libertad de “manifestar”. No se puede, por lo tanto considerar, que son dos acciones diferentes, divulgar o manifestar, sino que se trata de una sola acción, manifestar, a la cual también se llama divulgar, por lo que en lo sucesivo me referiré solo a la libertad de manifestar la religión.

Esos tres instrumentos internacionales afirman, con las mismas palabras, que la libertad de manifestar lo religión comprende el hacerlo “individual o colectivamente, tanto en público como en privado”.

La manifestación individual de la religión es la que cada persona puede hacer por medio de palabras o actos, por ejemplo al declarar voluntariamente que profesa una religión, o por usar una ropa o hábito que lo declaren, o al portar algún distintivo, como una medalla, o por comer o no comer determinados alimentos. Esta manifestación individual la puede hacer en lugares privados, como su propia casa, pero también en lugares públicos, como las calles, los edificios públicos, las plazas, parques o jardines, o en cualquier otro espacio público, como podría ser un medio de comunicación masiva (radio, televisión, internet) o un lugar para colocar avisos al público (los llamados anuncios “espectaculares”), o en una escuela o en una universidad pública.

La manifestación colectiva puede ser la que hace un grupo de creyentes cuando está reunido en un espacio privado, por ejemplo un templo o un auditorio cerrado, pero también cuando está reunido en un espacio público, en la calle, una plaza, un templo público o cualquier otro espacio público. Pero hay también manifestación colectiva cuando la hace una persona que habla como representante autorizado de un grupo de creyentes reconocido por el ordenamiento jurídico. En tal caso, los creyentes se manifiestan colectivamente a través de su representante, aunque sea solo una voz individual. Sería fuera de lugar en un sistema democrático representativo que la manifestación colectiva fuera únicamente la que se hace en forma multitudinaria y no la que hacen los grupos por medio de sus representantes jurídicamente reconocidos.

Como se ha dejado ver, la manifestación colectiva de la religión está relacionada con otro derecho, el derecho de asociación con fines religiosos, del cual se tratará más adelante.

c) Los actos por los cuales se manifiesta la religión.

La *Declaración universal* señala cuatro actos por los cuales se manifiesta la religión: “la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”; el *Pacto* menciona igualmente (párrafo 1) la “enseñanza” y el “culto”, pero en lugar de la “práctica” dice las “prácticas”, y en lugar de observancia, “la celebración de los ritos”; en cambio, la *Convención* no menciona actos concretos, sino que se refiere en general a la libertad de “profesar y divulgar” la religión (párrafo 1) y en otro párrafo (el tercero) a la libertad de “manifestar” la religión.

La primera cuestión en este punto es aclarar si la enumeración de los actos en que se puede manifestar la religión que hace el *Pacto* es de carácter limitativo, es decir que no admite la manifestación por medio de otros actos, o es de carácter enunciativo o ejemplificativo, de modo que solo menciona, a manera de ilustración, algunos actos en que se puede manifestar la religión. Me parece que se trata de una enumeración meramente ilustrativa, porque el mismo *Pacto* reconoce otros derechos en que puede ejercerse la libertad de manifestar la religión, como el derecho de difundir opiniones “de toda índole” (art. 19-2, lo que incluye opiniones religiosas), el derecho de reunirse pacíficamente (art. 21) que también puede ejercerse con motivos o finalidades religiosas, o el de asociarse libremente con fines religiosos (art. 22). Puede considerarse que la libertad de manifestar la religión comprende la de hacer cualquier acto lícito con fines religiosos.

Esa interpretación coincide con el hecho de que la *Convención* no menciona actos específicos por lo que se manifiesta la religión, por lo que se entiende que la libertad que protege es la de manifestar, profesar y divulgar la religión por medio de cualquier acto lícito.

De cualquier manera, conviene analizar el contenido de los actos a los que se refiere el *Pacto*, puesto que ilustran el contenido de la libertad religiosa. Señala expresamente que la religión se manifiesta mediante “el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza”. No explica en qué consisten dichos actos de culto, pero, se entienden conforme al significado común de las palabras. Actos de culto son actos humanos que se dirigen a Dios como Ser Supremo; son los actos propios de la religión. Los “ritos” propios de una religión son la forma en la cual se practican los actos de culto,

de modo que no hay propiamente dos libertades diferentes, una de practicar actos de culto y otra de practicar los ritos, es simplemente la libertad de practicar los actos de culto de acuerdo con los ritos propios de cada religión.

La expresión libertad de “prácticas” de una religión, como no puede referirse a los actos de culto ni a los ritos, ya considerados expresamente, debe referirse a otra materia; puede entenderse en el sentido de la práctica de la religión, esto es a la conformación de la conducta personal de acuerdo con los principios y reglas morales de la propia religión; es una expresión que equivale a lo que la *Convención* llama “profesar” la religión.¹³ En este sentido también se manifiesta el art. 27 del *Pacto* cuando dice que los integrantes de minorías tienen derecho a “profesar y practicar” su religión.

En la enumeración de actos en los que se puede manifestar públicamente la religión el *Pacto*, al igual que la *Declaración universal*, menciona la “enseñanza”; la *Convención* no la menciona así, aunque tiene, al igual que el *Pacto*, un párrafo dedicado a la enseñanza religiosa. El derecho de manifestar la religión por medio de la enseñanza equivale al derecho de recibir y de impartir educación religiosa, de lo cual me ocuparé más adelante y por separado, pues más que ser un derecho comprendido en la libertad religiosa, es un derecho contenido en la libertad educativa.

Respecto a la libertad de “divulgar” la religión, de la cual habla la *Convención*, me parece que se entiende, o en el sentido de manifestar la religión, y tendría el significado concreto que ya se explicó, o en el sentido de comunicar la religión de manera masiva, por cualquier medio impreso o electrónico. Desde este punto de vista, sería más bien la libertad de manifestar y publicar ideas, o libertad de expresión, a la que se refiere el artículo 13 de la propia *Convención* y el artículo 19 del *Pacto*, y de la cual me ocuparé más adelante.

Del análisis anterior puede concluirse que el acto propio o peculiar de manifestar la religión es el acto de culto, es decir el acto de reconocimiento de la supremacía de Dios, que debe celebrarse conforme a ciertos ritos y que da lugar a diferentes costumbres o prácticas, y que incluye la conformación de la

¹³ La *Convención internacional de derecho del niño* declara (i) que el niño tiene derecho a “practicar” su religión, lo cual comúnmente se entiende en el sentido de llevar a la práctica las creencias y preceptos propios de la religión, esto es conformar su vida y su conducta de acuerdo con esas creencias.

vida del creyente de acuerdo con las prescripciones de su religión, que es la mejor manera de reconocer la supremacía de Dios. Los otros actos en los que puede manifestarse la religión: la enseñanza, la publicación de ideas, la reunión o asociación de personas y cualquier otro acto lícito, no son actos de naturaleza religiosa, como el acto de culto, y están contemplados y protegidos por otros derechos humanos, de modo que no caben propiamente en el derecho de libertad religiosa, sino en los derechos humanos correspondientes a la actividad de que se trate. Puede finalmente afirmarse que de acuerdo con los tratados, la libertad de manifestar la religión comprende realizar los actos de culto y cualquier otro acto lícito por el que pueda manifestarse

El artículo 24 reformado únicamente protege la libertad de practicar los actos de culto, en forma individual o colectiva, en público o en privado. No afirma expresamente la libertad de manifestar la religión por otros actos lícitos, pero tampoco la prohíbe, por lo que se concluye que debe considerarse como un derecho constitucional porque está reconocido en los tratados. Este derecho se ejerce públicamente en México, por ejemplo cuando los deportistas se persignan o hacen signos religiosos al empezar o durante las competiciones, o cuando se organizan fiestas en los pueblos y ciudades, en las que se instalan juegos mecánicos, se hacen bailes, se prenden cuetes y se instalan puestos de comida en honor de los santos patronos, o cuando los artistas o conductores de televisión hacen referencias a Dios o transmiten programas de contenido religioso que no son propiamente actos de culto. Sería absurdo decir que no se puede manifestar la religión en esos actos y muchos otros más porque el artículo 24 sólo se refiere a la libertad de practicar actos de culto.

Respecto de los actos de difusión y manifestación de las ideas, de impartir y recibir educación o de reunión y asociación religiosa, como son actos que pueden referirse a fines religiosos o a otros fines, conviene considerarlos como actos cubiertos por los derechos universales correspondientes, lo mismo que los que persiguen otros fines, aunque quizá puedan tener algún régimen especial en ciertos puntos. Los analizaré a continuación.

4. Otros derechos humanos universales relacionados con la libertad religiosa.

Se trata de derechos que son comunes a todas las personas, y que pueden ser ejercidos para cualquier finalidad y también para fines religiosos.

a) *El derecho de libertad de expresión y de manifestación de las ideas.* La *Convención* tiene un artículo (13) que se refiere a la libertad de pensamiento y a la libertad de expresión. El *Pacto*, como ya se notó, no tiene un artículo expreso sobre la libertad de pensamiento (pues a ella se refiere junto a la libertad religiosa), pero sí se refiere, en su artículo, 19, a la libertad de expresión.

En la *Convención*, este derecho comprende la “libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. Se advierte inmediatamente que comprende básicamente dos aspectos: buscar y recibir información e ideas (que es lo que se ha llamado el derecho a la información) y difundirlas, que es propiamente la libertad de expresión. Se refiere a información e ideas “de toda índole”, por lo que claramente caben las de carácter religioso.

En cuanto a los medios de expresión de las informaciones e ideas, la disposición es totalmente abierta, comprende la expresión oral, por escrito, en forma impresa o “por cualquier otro procedimiento”, de modo que caben las formas de expresión por medios electrónicos. Dispone que este derecho de recibir y difundir informaciones e ideas no reconoce límites por razón de fronteras.

El *Pacto*, en su artículo 19-2, tiene las mismas disposiciones. Una peculiaridad es el inciso primero de ese artículo que dice que nadie “podrá ser molestado” a causa de sus opiniones. La manifestación de las opiniones, me parece que queda incluida en la libertad de expresión, la cual comprende la expresión oral, por lo que cabe concluir que el citado inciso primero del artículo 19 del *Pacto* no establece un derecho de opinión diferente del derecho de libertad de expresión.

En cuanto a las restricciones a la libertad de expresión, hay una diferencia importante entre la *Convención* y el *Pacto*. La primera dice (art. 13-2) que este derecho de libre expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”. El *Pacto* (19-3) dice que el ejercicio de la libertad de expresión “entraña deberes y responsabilidades especiales”, y que por lo tanto puede estar sujeto a “ciertas restricciones”. La diferencia es que el

tratado americano prohíbe la censura previa, y el otro no, si bien el tratado americano admite que los espectáculos públicos sí pueden estar sujetos a censura previa para “la protección moral de la infancia y la adolescencia”.

El contenido de las restricciones permitidas es igual en ambos tratados: sólo se aceptan las restricciones “expresamente fijadas por la ley” y que sean “necesarias” para asegurar el respeto y la reputación de los demás, o para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Se advierte que son las mismas restricciones, también previstas en ambos tratados (12-3 y 18-3), que puede tener el derecho de manifestar la religión.

La *Convención*, en el tercer inciso del artículo sobre libertad de expresión, tiene algunas disposiciones peculiares que no existen en el *Pacto*. Ahí prohíbe que se restrinja la libertad de expresión “por vías o medios indirectos”, como el control del papel periódico, de las frecuencias radioeléctricas, o de aparatos que se usan para la difusión, o “por cualesquiera otros medios” que impidan la comunicación y difusión de ideas; de modo que se trata de una prohibición de límites amplios, que no se limita a los ejemplos enunciados, ya que alcanza a todo acto que impida indebidamente la libertad de expresión.

Los dos tratados contienen una prohibición que constituye un límite más a la libertad de expresión. Señalan (*Convención* art. 13-5; *Pacto* art. 19) que se prohíbe “toda propaganda a favor de la guerra” y “toda apología del odio nacional, racial o religioso” que incite a la violencia contra una persona o un grupo de personas.

La libertad de expresión contemplada en estos tratados es un derecho que tienen todas las personas, creyentes o no creyentes, y que se refiere a informaciones e ideas religiosas o no religiosas, filosóficas, políticas, económicas, científicas, artísticas o de cualquier naturaleza. Sería discriminatorio, y violatorio del derecho contemplado, el negar o restringir este derecho a los creyentes, afirmando que ellos no pueden opinar de ciertas cuestiones, por ejemplo de las cuestiones políticas, o afirmando que las informaciones o ideas religiosas no pueden circular libremente y que deben tratarse de modo diferente. Igualmente, el derecho a recibir información contemplado en esos artículos incluye el de recibir la de contenido religioso.

En la constitución mexicana, la libertad de manifestación de las opiniones y de expresión de las ideas está regulada por los artículos 6 y 7 y el derecho a la información en el artículo 6, los cuales no excluyen de su protección las opiniones, ideas o informaciones religiosas. Las limitaciones que establecen los tratados y la constitución a este derecho son, por lo general, semejantes, aunque parecen más extensas las de los tratados que las de la constitución.

d) Derecho de educación. Este derecho comprende dos aspectos, el de recibir educación y el de impartirla. Dada la importancia de esta materia, los tratados se refieren especialmente el derecho de educación religiosa.

Respecto del derecho de recibir educación religiosa, el *Pacto* dice que los “Estados... se comprometen a respetar la libertad de los padres o tutores a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”; la *Convención* dice que los padres o tutores “tienen derecho”¹⁴ a que sus hijos reciban tal educación. Este derecho o libertad de los padres a que sus hijos reciban educación religiosa también se recoge en el *Pacto internacional de derechos económicos y sociales* (art. 13-3). En estos tres tratados se trata del derecho de los padres a que sus hijos reciban la educación religiosa o ética que esté de acuerdo con las convicciones de los padres. Tiene un matiz diferente la declaración para eliminar la discriminación por motivos religiosos que señala (art. 5-2) el derecho de los niños, no de los padres, “a tener educación en materia de religión o convicciones”.

La constitución mexicana no reconoce ni niega el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación religiosa, pero por estar reconocido en los tratados, tal derecho es ya parte del orden constitucional mexicano.

El derecho de los niños a recibir educación religiosa está implícito en los dos tratados, que reconocen la libertad religiosa de toda persona, lo cual incluye a los niños. La *Convención sobre los derechos del niño* (Nueva York, 1989), también vigente en México, declara expresamente (art. 14-1) que los niños (menores de 18 años) tienen el derecho de libertad religiosa tal como está definido en el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, derecho que comprende, como lo dice expresamente la citada declaración para eliminar la

¹⁴ Que se afirme que es una “libertad” o un “derecho” no tiene importancia, pues los tratados suelen usar indistintamente esos términos con el mismo significado, y a veces, como en los artículos citados sobre libertad religiosa, hablan de que la persona “tiene derecho a la libertad”.

discriminación por motivos religiosos, el derecho de los niños a recibir educación religiosa. Por lo tanto, cabe afirmar que el orden constitucional mexicano reconoce a los niños el derecho de recibir educación religiosa, aun cuando el Estado, por disposición expresa del artículo 3º constitucional, no pueda impartirla, por lo que tal derecho será exigible, primero a los padres de familia y luego a las instituciones religiosas.

Respecto del derecho a impartir educación religiosa, no hay en los tratados una disposición que expresamente confiera ese derecho, pero se entiende que está implícito en el derecho a recibir educación religiosa que exige necesariamente que alguien la imparta. Este derecho de impartir educación religiosa no es diferente del derecho que tiene toda persona a impartir educación en general. El derecho a la educación se trata en otros instrumentos internacionales; en el ámbito americano en el *Protocolo de San Salvador*,¹⁵ y en el ámbito universal en el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*.

En el *Protocolo de San Salvador*, el derecho a la educación se contempla en el artículo 13. Ahí se entiende primariamente como el derecho de toda persona a recibir educación, la cual se contempla como una tarea propia del Estado, de modo que éste es el obligado a satisfacer ese derecho a recibir educación. No obstante, el párrafo cuarto del mismo artículo dice que los padres tienen derecho de escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos, lo cual implica que han de existir otras escuelas, además de las estatales, para que los padres puedan elegir la que quieran para sus hijos. Esta conclusión la refuerza el párrafo quinto del mismo artículo que señala que ninguna de las disposiciones de este artículo sobre la educación pueden interpretarse como una “restricción a la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna” del Estado.

El *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, también en su artículo 13, se refiere al derecho a la educación, en términos muy semejantes a los del *Protocolo*. Contempla este derecho primariamente como un derecho a recibir educación del Estado, pero acepta, en su tercer párrafo,

¹⁵ Cuyo nombre completo es *Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*.

que los padres tienen derecho a escoger para sus hijos “escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas”, siempre que “satisfagan las normas mínimas que el estado prescriba”. El párrafo cuarto dice, lo que también dice el *Protocolo*, que este artículo no pretende restringir la libertad “de los particulares y entidades” para establecer y dirigir escuelas que se ajusten a las normas mínimas.

De ambos tratados se puede concluir la existencia del derecho universal de toda persona (“particulares”) pero también de organizaciones (“entidades”, dicen ambos tratados) a establecer y dirigir escuelas, distintas de las estatales, siempre que cumplan los requisitos mínimos establecidos. Este es un derecho común a creyentes y no creyentes. Unos y otros tienen el derecho de establecer y dirigir escuelas que, si cumplen los requisitos mínimos establecidos, podrán expedir títulos con validez oficial. Los creyentes pueden establecer escuelas, cuyos estudios cuenten con reconocimiento de validez oficial, donde, además de las materias oficiales, se enseñe religión; y los no creyentes, pueden establecer escuelas, con reconocimiento oficial, donde además de las materias oficiales, impartan enseñanza sobre una cierta filosofía, ética o concepción del mundo.

Igualmente, los creyentes y no creyentes pueden establecer y dirigir escuelas, que no pretendan reconocimiento oficial, y que impartan únicamente religión o alguna doctrina filosófica o ética. Esta actividad, como no significaría enseñanza oficial, puede entenderse también como un ejercicio de la libertad de expresión.

En cuanto al derecho de impartir educación religiosa, de acuerdo con el artículo 3º fracción primera de la constitución mexicana, el Estado no puede impartir educación religiosa, pero la constitución no prohíbe que otras personas o entidades la impartan y, por el contrario reconoce (el mismo artículo tercero en su fracción VI) el derecho de los particulares a impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Por lo tanto, cabe concluir que de conformidad con los tratados y la constitución los particulares y entidades morales o corporativas tienen el derecho constitucional de impartir educación religiosa.

c) Derecho de reunión. Dice la *Convención* (art. 15) que "se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas", y que este derecho solo puede restringirse por disposiciones previstas en alguna ley y que "sean necesarias en una sociedad democrática" por razones de seguridad, orden público, la salud o la moral públicos, y los derechos y libertades de los demás. El *Pacto* tiene un artículo (art. 21) casi idéntico. La única diferencia es que no exige que la reunión sea sin armas.

En ambos tratados, es un derecho que tienen todas las personas, creyentes o no creyentes, que se ejerce por razón de cualquier finalidad u objetivo, pues solo se exige que sea una reunión pacífica y sin armas; pueden reunirse por razón de finalidades políticas, por la celebración de algún acontecimiento feliz, por una competencia deportiva, o también por motivos o fines religiosos, como para una peregrinación o para un acto de oración en algún lugar público.

La constitución mexicana contempla el derecho de reunión para fines lícitos en el artículo 9º constitucional, que no excluye la reunión por motivos o fines religiosos.

Por lo tanto, el derecho a reunirse pacíficamente con fines religiosos, en lugares públicos o privados, es un derecho constitucional reconocido en la propia constitución y en los tratados.

d) Derecho de asociación. Señala la *Convención* (art. 16) que todas las personas "tienen derecho a asociarse libremente" para cualquier fin, y expresamente señala como posibles y lícitas, las asociaciones con fines "ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos". Contempla (párrafo dos) que el ejercicio de este derecho puede restringirse, de la misma manera (por disposiciones previstas en la ley) y conforme a los mismos criterios (necesidad para proteger bienes públicos o derechos de tercero) que para restringir la libertad de manifestar la religión. Tiene un párrafo más (el tercero) que admite que se pueden imponer más restricciones a este derecho, e incluso la privación del mismo, a los miembros de las fuerzas armadas y la policía.

El *Pacto* (art. 22) tiene una disposición semejante. Señala que "toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras" sin señalar fines, salvo que enfatiza el derecho a "fundar sindicatos", y contiene un párrafo, el cuarto, en

el que declara que las disposiciones del Pacto no lesionan ni restringen la libertad sindical prevista en el *Convenio internacional del trabajo* (1948). Tiene la misma disposición que la *Convención* respecto de las posibles restricciones a este derecho, y también señala que pueden ser mayores para los miembros de las fuerzas armadas o de la policía, pero, a diferencia del tratado americano, no contempla la posibilidad de excluir este derecho a esas personas.

Los tratados nada dicen acerca del reconocimiento jurídico que puedan tener las asociaciones creadas por los ciudadanos, de modo que esto parece quedar al arbitrio de la legislación interna. Pero es una experiencia universal que para que las asociaciones perduren requieren del reconocimiento de una personalidad jurídica distinta de la de los asociados, es decir de su personalidad en cuanto asociaciones (persona moral o persona corporativa). Puede entonces considerarse que para que el derecho de asociación sea ejercido plenamente, como es el objetivo de estos tratados, se requiere que el ordenamiento jurídico interno provea al reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones si cumplen determinados requisitos.

La constitución mexicana en su artículo 9, ya citado respecto de la libertad de reunión, contempla la libertad de asociación para fines lícitos, y con menos restricciones que los tratados.

Cabe por lo tanto afirmar que la constitución y los tratados reconocen el derecho humano de asociarse con fines religiosos.

La posibilidad de las asociaciones con fines religiosos, que en el orden jurídico mexicano pueden ser de carácter privado, como una asociación civil con fines religiosos, o de carácter público, como una asociación religiosa debidamente registrada, plantea un nuevo problema estrechamente relacionado con la libertad religiosa, esto es el problema de regular las relaciones del Estado con las asociaciones de creyentes o iglesias reconocidas por el Estado como entidades con personalidad jurídica. En esta cuestión, que es muy compleja, un punto de partida comúnmente aceptado es el de la separación entre el Estado y las iglesias, o mejor dicho la distinción entre el ámbito político, y su principal institución, esto es el Estado, y el ámbito religioso y sus instituciones o iglesias. Este principio declara la distinción de ámbitos

competenciales y además el reconocimiento de la recíproca autonomía del Estado y las iglesias.

5. Los límites a la libertad religiosa.

La libertad de tener religión no tiene limitación en ninguno de los dos tratados que se están analizando, lo cual se explica naturalmente porque se trata de una libertad interior. En cambio, ambos tratados señalan límites a la libertad de manifestar la religión. El párrafo tercero del artículo sobre libertad religiosa de ambos tratados establece qué limitaciones puede tener; dicen que esta libertad puede estar sujeta “únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás”¹⁶.

Las limitaciones admitidas deben cumplir dos condiciones, según lo prescrito en ese párrafo: la primera es que sean “prescritas por la ley”, de modo que no valen las establecidas en un reglamento ni las dictadas por cualquier instancia administrativa, judicial o cuasi judicial,¹⁷ que no tengan fundamento en una ley. La otra condición es que tales limitaciones sean “necesarias para proteger” los bienes enumerados, de modo que no se pueden aplicar limitaciones para incrementar esos bienes, ni aquellas que, siendo convenientes, no son realmente necesarias.

Evidentemente que la aplicación de estas limitaciones deja un amplio margen de discrecionalidad al Estado, sobre todo porque no hay una delimitación clara de lo que son esos bienes como la “seguridad”, el “orden” y la “moral”.

Para tener más elementos de juicio sobre cómo podrían aplicarse correctamente estas limitaciones, conviene analizar las reglas que dan los tratados sobre las limitaciones que los Estados pueden establecer a los derechos humanos en general. Una primera disposición que debe tenerse en cuenta es que el derecho de libertad religiosa es uno de los derechos cuya vigencia los Estados no pueden suspender ni siquiera en “situaciones

¹⁶ *Convención* art. 12-3. El *Pacto* únicamente varía las palabra finales, y en vez de decir “los derechos o libertades de los demás”, dice “los derechos y libertades fundamentales de los demás”.

¹⁷ Pienso que pueden llamarse cuasi judiciales las decisiones de organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o la Comisión Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación” (art. 4-1y2 del *Pacto* y 27-2 de la *Convención*). Lo mismo dice el artículo 29 de la constitución mexicana. Si los tratados prescriben que el derecho de libertad religiosa no se puede suspender ni siquiera en situaciones excepcionales, para que un Estado pueda establecer alguna limitación al derecho de manifestar la religión es preciso que demuestre fehacientemente que tales limitaciones son “necesarias para proteger” alguno o varios de los bienes públicos previstos.

Los tratados también establecen algunas reglas de interpretación de sus disposiciones (art. 29 y 30 de la *Convención* y art. 5 del *Pacto*) que tienden a evitar que los Estados, o cualquier grupo, pretendan imponer restricciones injustificadas a los derechos humanos. La *Convención* (29-a) y el *Pacto* (art. 5-1) coinciden en esta regla: que ninguna disposición del tratado puede interpretarse en el sentido de permitir o dar derecho a un Estado, grupo o individuo para suspender los derechos humanos o para restringirlos “en mayor medida” que la prevista por los tratados. Aplicando esta regla interpretativa a las disposiciones que permiten restricciones al derecho de manifestar la religión, se concluye que tales disposiciones deben interpretarse de manera estricta, de modo que no se impongan limitaciones en “mayor medida” que la autorizada. Así, una limitación que no fuera necesaria, pero sí conveniente o muy conveniente para proteger el orden público, no puede ser una limitación válida de acuerdo con los tratados porque no es necesaria.

La *Convención* da otras reglas para evitar la limitación indebida de derechos humanos. Dice que el tratado no puede ser interpretado en el sentido de limitar algún derecho o libertad que pudiera estar reconocido por las leyes nacionales o por otros tratados (art. 29-b), ni tampoco (art. 29-d) en el sentido de “excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”; entre esos actos internacionales de la misma naturaleza cabe pensar en la *Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones*. Nótese que esta regla interpretativa de la *Convención* no hace que tales declaraciones sean instrumentos jurídicamente vinculantes, simplemente protege que no se elimine el posible efecto que puedan surtir que, en mi opinión, es el de

considerarlas como elementos para interpretar válidamente el contenido de los derechos previstos en ella, y especialmente del derecho de libertad religiosa.

El *Pacto* da otra regla interpretativa (art. 5-2), según la cual no pueden admitirse restricciones a los derechos humanos previstos en los tratados, que pretendan establecerse por virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, “so pretexto” de que el tratado “no los reconoce o los reconoce en menor grado”. Esto significa que no se puede restringir un derecho con la mera afirmación (“so pretexto”) de que el tratado lo reconoce en menor grado; no se puede, por ejemplo, decir que como este pacto reconoce el derecho de manifestar la religión en forma limitada, entonces puede ser válida cualquier restricción que imponga el Estado.

El artículo 24 constitucional establece otras limitaciones o restricciones. Dice, en primer lugar, que no hay libertad para practicar actos de culto que “constituyan un delito o falta penados por la ley”. De acuerdo con los tratados, si un acto de culto constituyera un delito penado por las leyes estaría justificado que no hubiera libertad para practicarlo, porque se trataría de una limitación impuesta en las leyes y necesaria para proteger el orden o la seguridad pública. Pero no ocurre lo mismo cuando el acto de culto constituye una “falta” es decir la infracción a una disposición administrativa, que puede constar en un reglamento. En este punto, el artículo 24 constitucional es más restrictivo que el régimen de los tratados, pero como se trata de una restricción constitucional, parecería que deberá prevalecer, de acuerdo con el criterio citado de la suprema corte mexicana; pero debe notarse que esta restricción solo se aplica a la libertad de practicar actos de culto, y no a la de manifestar la religión por otros actos.

Hay otra restricción introducida con la reciente reforma del artículo 24, que de acuerdo con el criterio citado de la Suprema Corte debe prevalecer no obstante las disposiciones de los tratados. Comienza diciendo el primer párrafo de dicho artículo que “Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado”. Luego añade que “esta libertad” incluye el derecho de participar en actos de culto. Y termina el párrafo con esta frase: “Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.”

Si se entiende la restricción al pié de la letra, se concluye que la citada limitación se refiere a los actos públicos de expresión de la “libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión”, que es la única “libertad” que se menciona en el párrafo, de modo que afectaría a quien expresa en público sus convicciones éticas, sus juicios de conciencia o sus creencias religiosas.

La restricción es que no se pueden manifestar las convicciones éticas, los juicios de conciencia o las creencias religiosas “con fines políticos, de proselitismo o de propaganda religiosa”. Esta restricción es muy problemática porque se refiere a las intenciones subjetivas de quien manifiesta públicamente sus convicciones, juicios o creencias, y el orden jurídico, al menos en una sociedad democrática, no pretende gobernar las intenciones sino los actos externos. ¿Acaso se podría negar a un candidato a un puesto público de elección popular, mientras está en campaña, el derecho a acudir a un acto de culto público, o el derecho a pronunciar un discurso donde manifieste sus convicciones éticas, porque eso sería interpretado como un uso de su libertad con fines políticos o electorales? O si alguien da una conferencia en algún auditorio público, o emite una opinión en un medio masivo de comunicación, en la que, a partir de sus convicciones éticas o religiosas, hace un juicio sobre los asuntos políticos del país ¿podría decirse que está haciendo un uso político de su libertad y por lo tanto violando la constitución?

Me parece que esa nueva restricción está muy mal formulada y que lo mejor que puede pasar es que no se aplique para que no se convierta la constitución mexicana en un instrumento para descalificar a los ciudadanos por la expresión de sus convicciones éticas o religiosas.

Es cierto que las restricciones constitucionales, de acuerdo con el citado criterio de la Corte, deben prevalecer respecto de los tratados. Esto es así en el orden constitucional mexicano. Pero es también verdad que la constitución mexicana no modifica el contenido de los tratados ni las obligaciones que el Estado mexicano asume, al ratificarlos, ante la comunidad internacional. Por lo tanto, si alguien quisiera impugnar un acto del Estado por el que violó su derecho de libertad religiosa, o cualquier otro derecho humano, y el Estado se apoyara en la existencia de una restricción constitucional, el interesado podría acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que ahí se

juzgue si dicho acto violó el derecho humano reconocido en la convención americana de derechos humanos. El caso podría llegar a la Corte Interamericana de Derechos humanos, que tendría que decidir si la restricción constitucional es conforme o no con la convención americana, y si juzgara que la restricción va en contra de dicha convención, la Suprema Corte mexicana tendría que acatar esa decisión, de acuerdo con el criterio que ella misma emitió.

Considerando lo anterior, se ve que las restricciones constitucionales que vayan en contra de lo establecido en los tratados de derechos humanos pueden ser combatidas ante la Comisión y superadas por la Corte Interamericana de derechos humanos.

6. República laica y libertad religiosa.

Entre las posibles limitaciones que pudiera tener el derecho de libertad religiosa en México podría mencionarse que el Estado mexicano es un estado laico. Poco antes de que se reformara el artículo 24 constitucional, se reformó el artículo 40¹⁸ con el único objeto de establecer que la República mexicana, que antes se calificaba como “representativa, democrática, federal”, ahora se califica como “representativa, democrática, laica, federal”.

Cabe preguntar si la adición del calificativo “laica” a la República Mexicana constituye una restricción al derecho humano de libertad religiosa. Que la República sea “laica” solo indica que la república no asume como propia alguna religión, o incluso que asume el compromiso de no reconocer alguna religión como oficial. Es una reiteración de lo que dice el artículo 24 en su segundo párrafo: “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.

Que le República o el Estado como tales no asuman una determinada religión es algo evidente y que no necesita declaración alguna, porque los fines de la organización política son siempre de orden temporal, de modo que no necesita asumir una religión para cumplir su cometido. Por su propia naturaleza, el Estado es laico, y no es necesario que haya una declaración al respecto, como tampoco es necesario que se diga que es laica una empresa, un sindicato, un

¹⁸ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.

partido político, una escuela o cualquier otra asociación que busque fines temporales.

El hecho de que la República Mexicana se haya declarado laica no quiere decir, evidentemente, que los ciudadanos no tienen religión ni que se les fuerza a no tenerla. Todos los ciudadanos mexicanos, y quienes habitan en el territorio mexicano aunque no sean ciudadanos, tienen todos los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados vigentes, según lo dice el artículo primero constitucional, por lo tanto, todos tienen el derecho de libertad religiosa.

Más aún, de acuerdo con el párrafo quinto del mismo artículo primero, está prohibido discriminar a cualquier persona por razón, entre otras, de su religión. En consecuencia, no se pueden negar ni menoscabar a los creyentes sus derechos políticos, de expresión de las ideas, de reunión, de educación, ni de libertad religiosa por el hecho de que tengan y practiquen una religión.

7. Los deberes del Estado respecto de la libertad religiosa.

Al firmar y ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados asumen, ante la comunidad internacional, algunas obligaciones respecto de esos derechos. La *Convención*, en su artículo 1, dice que los Estados se comprometen, se entiende ante la comunidad internacional, a “respetar” los derechos y libertades, así como a “garantizar su libre y pleno ejercicio” a todas las personas (y aclara que “persona es todo ser humano”). Añade que los Estados se comprometen, si no estuviera ya garantizado el ejercicio de esos derechos, a tomar “las medidas legislativas o de otra carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

Por su parte, el *Pacto* (art.2-1) dice más o menos lo mismo: que los Estados se comprometen “a respetar y garantizar a todos los individuos” los derechos en él reconocidos, y (art. 2-2) que en caso de no estar ya garantizados tales derechos, se comprometen a “dictar disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos” tales derechos. Añade un párrafo (el tercero) donde explica en parte el contenido de la obligación de garantizar: que exista un recurso efectivo contra la violación de los derechos, que tal recurso lo conozcan y resuelvan autoridades competentes,

administrativas o judiciales, y que las autoridades que hayan hecho la violación tengan el deber de cumplir la resolución que sea dictada.

Conforme a estos dos tratados, los Estados asumen las obligaciones de “respetar” los derechos y “garantizar” su ejercicio. Respetarlos puede significar simplemente que estén reconocidos como vigentes por el ordenamiento jurídico. La obligación de “garantizar” su ejercicio, o, como dice la *Convención*, su “pleno ejercicio”, tiene un contenido más amplio; evidentemente incluye la existencia de un mecanismo judicial o administrativo para denunciar, reparar y sancionar las violaciones; pero eso no parece suficiente para garantizar su “pleno ejercicio”, pues puede ser que los derechos no se ejercitan, no porque alguien lo impida u obstaculice, sino porque no existen las condiciones necesarias para poder hacerlo, especialmente cuando se trata de derechos de contenido económico, social o cultural.

Por lo anterior, el *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* señala (art. 2), que los Estados se comprometen a “adoptar medidas... especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo grado de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Como se ve, en este tratado, la obligación de garantizar, comprende, ya no solo la adopción de medidas jurídicas y judiciales, sino también de medidas económicas y técnicas. Por ejemplo, garantizar el derecho a la habitación, no consiste solo en poner un artículo en la constitución que diga que toda persona tiene derecho a tener una habitación en propiedad, sino en disponer de los adecuados programas financieros y de construcción de vivienda para que tal derecho pueda ser realmente efectivo.

La constitución mexicana, en su artículo primero párrafo tercero dice que “todas las autoridades” tienen la obligación, no solo de respetar, proteger y garantizar, sino además la de “promover” los derechos humanos. No hace distinción entre derechos humanos civiles y derechos humanos sociales, por lo que se entiende que la obligación de promover abarca ambos. Es más amplia la obligación prevista en la constitución que la prevista en los tratados, por lo que debe prevalecer la constitución.

En consecuencia, todas las “autoridades”, es decir quienes ejercen el poder público ejecutivo, legislativo o judicial, tienen el deber de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho de libertad religiosa reconocido actualmente en el orden constitucional mexicano. Este deber del Estado, implica que los ciudadanos podrán ejercitar el juicio de amparo en contra de violaciones al derecho de libertad religiosa, pero también para exigir que el Estado tome las medidas adecuadas para promover ese derecho, para lograr, como dice el citado artículo dos del *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*, su “plena efectividad”.

8. Conclusiones sobre el régimen de la libertad religiosa en el ordenamiento constitucional mexicano.

Presente aquí en forma abreviada las conclusiones a las que llego a lo largo de este trabajo.

Primera. Libertad religiosa, libertad de pensamiento (o de “convicciones éticas” en el artículo 24 constitucional) y libertad de conciencia son tres libertades diferentes que requieren sus propias reglas jurídicas. Libertad religiosa es la que tiene toda persona de relacionarse con Dios, sin ninguna coacción, y de manifestar su religión. Libertad de pensamiento es la de pensar y asentir sin coacción externa, así como la de expresar el pensamiento de manera verbal (libertad de opinión o manifestación) o por cualquier medio (libertad de expresión); esta libertad de pensamiento sí tiene un régimen propio en los tratados, así como en los artículos constitucionales 6° y 7°. La libertad de conciencia (que también puede entenderse como libertad de pensamiento: no ser forzado a asentir, o libertad religiosa: no ser forzado a creer) en sentido propio es la libertad que tiene toda persona de actuar de acuerdo con su juicio de conciencia; no hay en los tratados ni en la constitución, un régimen de esta libertad, que resulta problemática cuando el juicio de conciencia individual entra en conflicto con el ordenamiento jurídico; este conflicto se resuelve por el sistema de objeción de conciencia, que todavía no está regulado ni por los tratados ni por la constitución, aunque lo admiten algunas leyes; la mención de la libertad de conciencia puede ser un

punto de partida para desarrollar un régimen de objeción de conciencia, no como un derecho general, sino como un recurso en casos específicos.

Segunda. La libertad religiosa comprende la libertad de tener, o no tener, conservar o cambiar una religión y la libertad de manifestarla.

Tercera. La libertad de tener una religión o no tenerla no tiene ninguna limitación.

Cuarta. La libertad de manifestar la religión comprende hacerlo en forma individual o colectiva, en lugares públicos o privados, y especialmente su manifestación por medio de los actos de culto y por la conformación de la propia vida del creyente de conformidad con sus convicciones éticas y religiosas.

Quinta. El derecho a la información, a la libre manifestación y publicación de las ideas comprende las ideas religiosas, con el mismo alcance y limitación que respecto de ideas de otra índole.

Sexta. Los padres de familia, o tutores, tienen derecho a que sus hijos reciban la educación religiosa y ética que los padres decidan. Los niños tienen derecho, ante sus padres, a la educación religiosa. Todas las personas e instituciones tienen derecho, respetando la legislación educativa, a impartir educación religiosa, salvo el Estado que por disposición constitucional (art. 3º) no puede hacerlo.

Séptima. El derecho de reunión con fines religiosos, lo ejercen los ciudadanos creyentes con las mismas facultades y limitaciones que si lo hicieran con otros fines lícitos.

Octava. El derecho de asociación con fines religiosos es un aspecto del derecho general de asociación con fines lícitos; implica el derecho de los ciudadanos creyentes de asociarse para constituir una persona jurídica moral.

Novena. Las restricciones a la libertad de manifestar la religión que establece el artículo 24 constitucional, el que los actos de culto no constituyan una “falta”, o el que la libertad de convicciones éticas, de conciencia o de religión se usen para fines políticos o electorales, son restricciones que exceden lo previsto en los tratados, y pueden ser denunciadas ante la Comisión y la Corte interamericana de derechos humanos.

Décima. El Estado, en todos sus órdenes, está obligado a reconocer, garantizar y promover el derecho de libertad religiosa, tomando las medidas judiciales, administrativas y económicas que sean necesarias o convenientes para alcanzar su pleno ejercicio.