From the SelectedWorks of Jorge Adame Goddard

2012

El proyecto de reforma del artículo 24 constitucional sobre libertad religiosa

Jorge Adame Goddard

Available at: https://works.bepress.com/jorge_adame_goddard/214/

EL PROYECTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 24 CONSTITUCIONAL SOBRE LIBERTAD RELIGIOSA.[1]

Por Jorge Adame Goddard

Instituto de Investigaciones Jurídicas
De la Universidad Nacional Autónoma
de México.

Sumario: *Introducción. 1. Comparación del proyecto de artículo 24 con el texto actualmente en vigor. 2. Comparación del proyecto con el artículo 18 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos. 3. El proyecto de reforma del artículo 24 constitucional en relación con la reforma aprobada, y ya en vigor, que incorpora los tratados de derechos humanos a la constitución. 4. El* iter *legislativo que ha seguido esta reforma.*

Introducción.

La cámara de diputados aprobó, el 15 de diciembre pasado, un proyecto de reforma del artículo 24 constitucional en materia de libertad religiosa. En este trabajo me propongo comparar el texto del proyecto con el texto del artículo 24 vigente (§ 1) y luego (§ 2), con el texto del artículo del *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* que declara el derecho de libertad religiosa (art. 18), el cual es ya es parte integrante de nuestro derecho constitucional de acuerdo con la reciente reforma del artículo primero de la constitución federal. Posteriormente (§ 3) analizaré el efecto tendría la aprobación del proyecto en el orden constitucional actual, y finalmente (§ 4) haré una observación sobre cómo se llego a formular este proyecto.

El objeto de este trabajo es evaluar el proyecto de reforma en el sentido de si constituye un avance o un retroceso desde la perspectiva del derecho

[1] Derechos Reservados © Jorge Adame Goddard. Se autoriza su reproducción, publicación, impresión o edición, total (sin cambios ni cortes) para fines públicos o privados.

constitucional mexicano y de la doctrina internacional de los derechos humanos. En síntesis, como lo demuestran los siguientes análisis, concluyo que el proyecto de reforma al artículo 24 es inútil o regresivo, por lo que, en mi opinión, lo mejor que puede pasar es que la cámara de senadores lo modifique para hacerlo compatible con los tratados de derechos humanos en vigor, y lo regrese a la cámara de diputados; lo menos malo, es que el Senado lo "congele", y lo peor, que lo apruebe.

1. Comparación del proyecto de artículo 24 con el texto actualmente en vigor.

El proyecto de reforma propone esa redacción del artículo 24 constitucional: *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 de 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.* Y siguen, sin cambio, los otros dos párrafos del texto actual, que contienen la prohibición de que el Estado imponga o prohíba alguna religión (actual párrafo segundo), y el señalamiento de que los actos de culto público se realizarán ordinariamente en los templos (actual párrafo tercero).

Si se compara ese texto, con el actualmente en vigor, se pueden detectar algunas diferencias. La primera es que el proyecto habla de libertad de "convicciones éticas, de conciencia y de religión", mientras que el texto en vigor trata sólo de "libertad de creencias", lo cual se entendió siempre en el sentido de libertad de creencias religiosas o libertad de religión. Esta adición de la libertad de convicciones éticas y libertad de conciencia ¿es algo positivo?

La libertad de convicciones éticas tiene que ver con la libertad de pensamiento, que está protegida ya por el artículo 6º, que prohíbe, salvo casos excepcionales, cualquier investigación judicial o administrativa por la manifestación de las ideas, entre las que caben las convicciones éticas. La libertad de manifestar las ideas, supone necesariamente la libertad interior de

concebir y asentir a esas ideas, de modo que la libertad de tener convicciones éticas y manifestarlas públicamente ya está reconocida por la constitución y no hace falta incluirla en el artículo 24.

La libertad de conciencia es algo más complejo, es la libertad de actuar conforme a los dictados de la propia conciencia; no es propiamente una libertad intelectual, que sería la de formar la conciencia por las convicciones éticas o religiosas que uno libremente asuma, sino una libertad práctica, libertad de actuar. Esta libertad de conciencia es un presupuesto de todo el orden jurídico: precisamente porque la persona tiene, por su propia naturaleza racional, la libertad de actuar conforme a los dictados de su propia conciencia, esto es de decidir y ejecutar por sí misma su propia conducta, es jurídicamente responsable de sus actos. El hecho de que la persona tenga libertad de conciencia no significa que puede practicar lícitamente y sin ninguna consecuencia jurídica cualquier conducta que su conciencia apruebe, por ejemplo si alguno roba o defrauda porque su conciencia le urge proveer a las necesidades de su familia, es jurídicamente responsable de robo o fraude, y no puede excusarse diciendo que actuó en uso de su derecho de libertad de conciencia. ¿Qué es entonces lo que el proyecto pretende cuando incorpora la libertad de conciencia? Si solo pretende afirmar que toda persona es libre de formar su conciencia de acuerdo con sus convicciones éticas, no se trata de una libertad más sino de la misma libertad de pensamiento protegida por el artículo 6º, y si lo que pretende es que la persona tiene libertad de formar su conciencia de acuerdo con su fe religiosa, se trata de la misma libertad religiosa y no de otra libertad nueva. Si lo que pretende el proyecto es proteger la posibilidad de que una persona se niegue a obedecer un determinado precepto jurídico (no todo el orden jurídico) aduciendo su conciencia, se estaría entrando en el terreno de la objeción de conciencia, que es un tema que requiere un tratamiento muy cuidadoso que no se da en el proyecto de reforma al artículo 24 constitucional.

Hay en el proyecto algo más relacionado con estas tres libertades que merece ser notado. Si bien el proyecto habla de tres libertades, la de religión, la de convicciones éticas y la de conciencia, de hecho solo se refiere a una libertad en singular. Así, dice la segunda frase que “esta libertad” incluye el derecho de participar en actos de culto, lo cual nada tiene que ver con la libertad de

convicciones éticas ni con la libertad de conciencia. La frase final dice que "nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de *esta libertad*", con fines políticos o de propaganda política. Cabe entonces considerar si en la segunda y tercera frase de ese párrafo se está tratando esa libertad singular que comprende tres aspectos, o se trata de uno solo de esos aspectos. En la segunda frase, como se refiere a los actos de culto, se entiende que la libertad de que habla es la libertad religiosa. Pero la tercera frase que habla de la expresión pública de esa libertad, se puede referir a la libertad religiosa o a la de manifestar las convicciones éticas, con lo cual esa frase impone una limitación, excesiva, como se mostrará más adelante, a los derechos políticos de los ciudadanos creyentes o seguidores de alguna postura ética.

Otra diferencia que hay entre el texto vigente y el texto del proyecto es que el primero dice que toda persona es libre para "profesar" la creencia religiosa que más le agrade y para practicar los actos de culto. Profesar una creencia significa, no solo aceptarla o asentir a ella, sino además conformar la conducta de acuerdo con esa creencia, lo cual es lo más importante para la protección jurídica de la libertad religiosa. La libertad de tener o adoptar una creencia o fe religiosa es una libertad interior, en la que el orden jurídico, que se refiere a los actos externos, no tiene ninguna incumbencia; lo que requiere protección jurídica es la manifestación de esa creencia, y en primer lugar, el manifestarla en la propia conducta coherente con la fe asumida. El texto del proyecto ya no habla de "profesar" la religión, sino solo de "tener o adoptar" una, y en este sentido el texto del proyecto resulta más estrecho que el texto en vigor.

Hay aparentemente una ampliación en el proyecto respecto de la libertad de practicar actos de culto. El texto anterior hablaba simplemente de la libertad "para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo". El texto actual se refiere al "derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos de culto". La ampliación es que ahora se reconoce expresamente que el acto de culto puede ser público y colectivo, y no solo privado e individual, pero en el texto actual está implícito el derecho a participar en actos de culto público y colectivo en el tercer párrafo del mismo artículo que se refiere a los actos religiosos "de culto público" que se celebrarán ordinariamente en los templos, y extraordinariamente fuera de ellos en algunos otros lugares públicos, como

de hecho ya se practica. De modo que la supuesta ampliación en realidad no es ninguna extensión del derecho de libertad religiosa.

Tiene el proyecto la misma limitación excesiva del derecho de libertad religiosa que tiene el texto actual, esto es el decir que la libertad de culto, se da siempre y cuando el acto de culto no constituya un "delito o falta penados por la ley". Es indudable que el acto de culto no puede consistir en un delito tipificado por la ley (suponiendo que el legislador tipifica como delitos lo que realmente son delitos, porque ha sucedido que los legisladores tipifican como delitos, simplemente por odio religioso, actos de culto que en nada agravian el bien común), pero es excesivo decir que no se pueden practicar actos de culto que impliquen una "falta" administrativa, lo cual abre un campo muy amplio para que los gobernantes impidan la celebración de actos de culto. De modo que este defecto que ya tenía el artículo actual, no se supera, sino que se reitera en el proyecto.

Además, el proyecto incluye una nueva limitación en su frase final que dice "nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos de proselitismo o de propaganda política". Nótese que la frase habla de "actos públicos" de expresión de la libertad, y no de "actos de culto". Esto puede hacer pensar que en cualquier acto público, por ejemplo una reunión donde se expresa y se comunica una doctrina religiosa, lo cual no es un acto de culto, no se pueden promover finalidades políticas. Como el texto del proyecto se refiere no solo a la libertad religiosa, sino también a la libertad de convicciones éticas, se puede concluir que en un acto en que se comunican públicamente convicciones éticas, tampoco se podrían promover fines políticos.

El actual artículo 130 constitucional ya contiene diversas limitaciones a los derechos de participación política de los ministros de culto, con la cual ya se garantiza, en cierta medida, que las asociaciones religiosas no intervengan en asuntos electorales. Pero el proyecto de artículo 24 no se refiere a los ministros de culto, sino a cualquier persona, ni tampoco se refiere, como el artículo 130 a la política electoral, sino en general a cualquier fin político. Esto implica una grave limitación al derecho de libre expresión de las ideas políticas de todos los ciudadanos creyentes o seguidores de una determinada postura ética, quienes no tendrán libertad, en reuniones públicas, para

expresar sus opiniones sobre cualquier tema político, si se fundan en sus creencias religiosas o convicciones éticas. Se trata de una limitación evidentemente impracticable, que afectaría a más del 94% de la población que, de acuerdo con el último censo, se declara creyente de alguna religión. Es una limitación que supone una concepción empobrecida de la política, que la considera como algo independiente de las convicciones éticas o religiosas, como si la política no fuera, en sí misma, una actividad ética de búsqueda y promoción del bien común, y no solo la búsqueda del poder y de los puestos públicos.

En conclusión, el proyecto de reforma al artículo 24, en comparación con el artículo actualmente en vigor, no constituye ningún progreso, sino una regresión: ya que: *i)* crea confusión al tratar conjuntamente de tres libertades distintas, siendo que la libertad de convicciones éticas ya está protegida por el artículo 6º, y que la libertad de conciencia no se describe ni se regula la objeción de conciencia; *ii)* limita la libertad religiosa a la de "tener o adoptar" y no incluye la de profesar o conformar la vida de acuerdo con la fe; *iii)* añade una grave limitación al derecho de participación política de todos los ciudadanos creyentes o seguidores de ciertas convicciones éticas.

2. Comparación del proyecto con el artículo 18 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

El principal tratado de derechos humanos que se refiere al derecho de libertad religiosa es el citado *Pacto internacional de derechos civiles y políticos* que está en vigor en México (desde el 23 de junio de 1981) y en casi todos los países que forman la Organización de las Naciones Unidas.[2] Dice literalmente este artículo:

Artículo 18.

---

[2] La formulación del derecho de libertad religiosa que contiene este tratado, se repite con ligeras variantes en otros tratados que se refieren al tema: *Pacto internacional de derechos sociales, económicos y culturales* (Nueva York, 1966); *Convención americana sobre derechos humanos* (San José de Costa Rica, 1969); *Protocolo adicional a la Convención interamericana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales* (San Salvador, 1988); *Convención sobre los derechos del niño* (Nueva York, 1989); *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares* (Nueva York, 1990); *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).

1. Toda persona tiene derecho a la libertar de pensamiento de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derecho y libertades fundamentales de los demás.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El proyecto del artículo 24, por su contenido, es comparable con los párrafos primero y tercero del artículo del *Pacto.*

El proyecto habla de la libertad de tener y adoptar una religión o creencia, lo mismo que el primer párrafo del artículo 18 del *Pacto.* En este punto en concreto, la libertad de tener o adoptar sin coacción la religión que cada quien quiera, hay coincidencia entre el proyecto y el *Pacto*. Pero el tratado habla también del derecho de la "libertad de manifestar" la religión o creencias, en público y en privado, individual y colectivamente, en tres ámbitos: el culto, la práctica y la enseñanza, mientras que el proyecto se refiere solo al culto, por lo que el proyecto resulta limitado en comparación con el artículo del tratado.

El derecho que reconoce el artículo 18 (párrafo 4) a los padres de familia de que sus hijos reciban educación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones, ni siquiera se menciona en el proyecto.

En cuanto a las limitaciones del derecho de manifestar la religión o creencias, dice el tratado que solo serán aquellas, prescritas en la ley y que "sean necesarias", no convenientes o aconsejables, para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás.

Señala este párrafo un criterio material para establecer esas limitaciones, de modo que son válidas, no cualquier limitación prescrita en la ley, sino solo aquellas que sean "necesarias" para esos fines, por lo que las limitaciones al derecho de manifestar las creencias religiosas establecidas en una ley que no sean necesarias para esos fines, son limitaciones que violan el derecho de libertad religiosa como está concebido en ese tratado, y no deben ser aplicadas. En cambio el proyecto mantiene la posibilidad de establecer en la ley cualquier limitación al derecho de libertad religiosa, sin tener que considerar ningún fin que justifique esa limitación; basta con que la ley diga que un acto de culto, una manifestación de ideas religiosas, una práctica religiosa o incluso la enseñanza de una religión es un delito o falta, para que se entienda, de acuerdo con ese frase del proyecto (que también está en el texto actualmente en vigor), que queda limitado el derecho de libertad religiosa, sin ninguna posibilidad de reclamación. Resulta así que la libertad religiosa se concibe como un derecho que se restringe por la sola voluntad del legislador.

La otra limitación que tiene el proyecto, de que los actos de expresión de la libertad religiosa no pueden incluir ninguna finalidad política, es totalmente ajena al artículo 18 del *Pacto*, cuyo artículo 19-2 señala, en cambio, que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, la cual comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole".

De la comparación del texto del proyecto con el artículo 18 resulta que el proyecto es regresivo, ya que : *i)* no habla de la libertad de manifestar la religión por medio de la práctica y la enseñanza, como sí lo contempla el *Pacto*, y *ii)* establece limitaciones injustificadas al derecho de libertad religiosa tal como está contemplado en dicho tratado.

3. El proyecto de reforma del artículo 24 constitucional en relación con la reforma aprobada, y ya en vigor, que incorpora los tratados de derechos humanos a la constitución.

Para concluir la evaluación del proyecto de reforma al artículo 24, se tiene que considerar qué efecto tendría, de ser aprobada, en relación con la reciente reforma que incorpora los derechos humanos contenidos a los tratados a la constitución mexicana. Dice el artículo primero actual, en su primer párrafo,

que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en la constitución; en consecuencia, toda persona tiene ya reconocido en el orden constitucional mexicano el derecho de libertad religiosa tal como está establecido en el citado artículo 18, y en otros artículos de diversos tratados en vigor en México. Además, el segundo párrafo del artículo primero prescribe que las normas de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la constitución y los tratados en vigor y que, en todo caso, se favorecerá la protección "más amplia" a la persona; por lo tanto, como el derecho de libertad religiosa tiene una protección más amplia en el tratado que en el artículo 24 vigente, se entiende que prevalece el artículo del tratado respecto del precepto constitucional.

Siendo esta la situación jurídica actual del derecho de libertad religiosa, ¿qué caso tendría hacer una reforma del artículo 24? La razón que podría haber para tal reforma sería: o la de igualar el artículo 24 con el contenido del artículo 18 del tratado, a fin de evitar la inobservancia del artículo 24 constitucional por la prevalencia del artículo del tratado; o la de ampliar el régimen de libertad religiosa respecto de lo previsto en el tratado a fin de que prevaleciera el artículo 24 como uno más favorable a la libertad.

Pero los diputados que aprobaron el proyecto proponen una reforma sin sentido: una reforma que restringe el derecho de libertad religiosa más aún que el texto actual. Cabe preguntar, entonces, ¿para qué aprueban una reforma que incorpora los derechos humanos de los tratados al orden constitucional mexicano, lo cual fue proclamada como un gran adelanto y una amplificación de los derechos constitucionales, si luego, dos meses después, se proponen restringir el derecho de libertad religiosa a términos más estrechos que los que tenía antes de la reforma del artículo primero?

De aprobarse el proyecto de reforma al artículo 24 que proponen los diputados, se ahondaría la contradicción entre el texto constitucional y el artículo 18 del tratado, y entonces se tendría que optar por una de estas dos soluciones para resolver la contradicción: o prevalece el artículo 18 del tratado, con base en el segundo párrafo del artículo primero constitucional que señala que debe prevalecer la norma que de la protección más amplia, y en tal caso la reforma del artículo 24 resultará inútil; o prevalece el artículo constitucional, respecto del artículo del tratado, con base en el artículo 133

constitucional que dice que los tratados son parte del orden jurídico cuando son conformes con la constitución, y en tal caso la reforma resultaría nociva y regresaría la libertad religiosa a un estado anterior a la reforma constitucional de 1992 en materia de relaciones del Estado con las iglesias, es decir una regresión de más de veinte años.

4. El iter *legislativo que ha seguido esta reforma.*

Para concluir este análisis, conviene observar cómo llegó la cámara de diputados a la formulación del proyecto aprobado. La Comisión de Puntos Constitucionales presentó al pleno este otro texto, motivado principalmente por la preocupación de actualizar el texto constitucional de conformidad con los diversos tratados de derechos humanos que tocan el tema y que citó profusamente en la exposición de motivos. El proyecto original decía así:

Artículo 24.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o adoptar, o no tener ni adoptar, la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de ritos, las prácticas, la difusión y la enseñanza; siempre que no constituyan un delito o una falta sancionado por la ley.

[...]
[Se deroga]
Sin contravenir lo prescrito en el artículo 3o. de esta Constitución, el Estado respetará la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Era un texto que procuraba la asimilación del precepto constitucional con lo prescrito en los tratados de derechos humanos, al establecer la libertad de manifestar la religión en el culto, pero también en la práctica, en la enseñanza y en la difusión de ideas, y además aclaraba el alcance del párrafo que se refiere al derecho de los padres a que sus hijos reciban educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones, al establecer que se respetaría ese

derecho, sin contravenir lo prescrito en el artículo 3º constitucional que ordena que la educación que imparta el Estado sea laica.

Ese texto además derogaba el párrafo del actual artículo 24 constitucional que señala que los actos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos, con lo cual se dejaría a la *Ley de asociaciones religiosas y culto público* la reglamentación externa de los actos de culto público, sin esa directriz constitucional, lo cual permitiría que dichos actos pudieran celebrarse en otros lugares distintos de los templos, cuando fuera conveniente y siguiendo las prescripciones de la ley.

Los diputados no fueron capaces de entender los términos en que estaba redactado el proyecto de la comisión, y recurrieron de nuevo a las ideas preconcebidas de que la reforma al derecho de libertad religiosa pretende imponer educación religiosa en las escuelas públicas, pretende que las asociaciones religiosas controlen los medios de comunicación, pretende eximir a los ciudadanos del cumplimiento de las leyes o pretende que los dirigentes de las asociaciones religiosas se inmiscuyan en la vida política nacional. Pensaron con ideas antiguas, con miedos atávicos, y dieron como resultado un proyecto de reforma del artículo constitucional totalmente opuesto al aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales, y que en vez de aportar algo a México, resultará, de ser aprobado, en un precepto constitucional inútil o regresivo.