

Jorge Adame Goddard

La libertad religiosa en los tratados de derechos humanos en vigor en México

Introducción

Por la reforma del artículo 1° constitucional del año 2011 quedaron incorporados a la Constitución mexicana todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales vigentes en México; entre otros, el de libertad religiosa. De acuerdo con el segundo párrafo del citado artículo las disposiciones sobre derechos humanos que tengan los tratados y la Constitución se interpretarán conjuntamente, pero “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.¹

La libertad religiosa está prevista en siete tratados que están en vigor en México y que, en orden cronológico, son los siguientes:

1. Convenio de Ginebra relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra (Ginebra, 1949);²
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 1966);³
3. Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Nueva York, 1966);⁴
4. Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969);⁵

¹No obstante, el primer párrafo del artículo 1° dice en su frase final que los derechos humanos podrán suspenderse o restringirse sólo “en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

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

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

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

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

Sumario

Introducción	831
Delimitación de la materia: ¿comprende la libertad religiosa	
la libertad de pensamiento y la de conciencia,	
o se trata de tres libertades diferentes?	832
Libertad de religión y de creencias	837
El contenido de la libertad religiosa	838
La libertad de tener una religión	838
La libertad de manifestar la religión.	839
La libertad de expresión de ideas, opiniones e informaciones religiosas	842
Libertad de educación religiosa	844
Libertad de reunión con fines religiosos	845
Libertad de asociación con fines religiosos	845
Los límites a la libertad religiosa	846
Los deberes del Estado respecto de la libertad religiosa	850
Conclusiones sobre el régimen de la libertad religiosa en los tratados de derechos humanos vigentes en México	851

5. Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (San Salvador, 1988);⁶
6. Convención sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 1989),⁷ y
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 servirían 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).

Para facilitar este análisis trataré principalmente los dos tratados que tienen más importancia para México, que son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo la Convención), que es la que aplica la Corte Interamericana de Derechos Humanos y 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 matiz que deberán tenerse en cuenta. 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 estos dos tratados, por lo que los citaré únicamente cuando sea oportuno.

Delimitación de la materia: ¿comprende la libertad religiosa la libertad de pensamiento y la de conciencia, o se trata de tres libertades diferentes?

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 enuncian varias libertades, dos o tres respectivamente. Sin embargo, el régimen que se desarrolla en los respectivos 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.

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

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

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

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.

Distinción entre libertad de pensamiento y libertad religiosa

Un dato importante para afrontar esta cuestión se encuentra tanto en la Convención como en el Pacto, ya que además de tener un respectivo artículo sobre la libertad religiosa, tienen otro sobre la libertad de pensamiento: la Convención tiene el artículo 13, que se refiere a la “libertad de pensamiento y de expresión”; y el Pacto, el artículo 19, aunque éste se refiere sólo a la libertad de expresión del pensamiento, y no a la libertad de pensar.

La libertad de pensamiento significa, en primer lugar, la libertad de pensar. Esto es una libertad interior que realiza cada persona en y por su propia inteligencia, que consiste en analizar, juzgar, comparar, distinguir y demás operaciones intelectuales que se hacen sin que tengan necesariamente una manifestación externa. Es evidente que toda persona tiene esta libertad, y que se violaría cuando se le coaccionara, por ejemplo, mediante tortura, para que pensara de una manera determinada. No obstante, ninguno de los dos tratados de referencia se ocupa expresamente de esta libertad interior del pensamiento, pero sí lo hacen implícitamente.

La Convención afirma en el primer párrafo de su artículo 13, que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión”. Por “libertad de pensamiento” puede entenderse aquella libertad interior de pensar, y por “expresión” la de manifestar el pensamiento. Continúa ese párrafo explicando que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la “libertad de buscar, recibir informaciones e ideas de toda índole”, es decir, comprende lo que se conoce como el *derecho a la información*, pero también el de “difundir” ideas e informaciones de toda índole, lo que es propiamente el derecho de libre expresión de las ideas. Los párrafos 3, 4 y 5 del mismo artículo regulan el derecho de expresión señalando algunas garantías y limitaciones.

El Pacto, en su artículo 19, primer párrafo, se refiere a la libertad de expresar opiniones; es decir, a la manifestación verbal de su pensamiento. Y en el segundo a la libertad de información y expresión en términos muy semejantes a los de la Convención.

El hecho de que la libertad de pensamiento tenga una regulación propia en ambos tratados, indica que se concibe como una libertad diferente de la libertad religiosa. La diferencia entre una y otra libertad se manifiesta claramente en su materia. La libertad de pensar, informarse y expresar el pensamiento se refiere a todo tipo de ideas e informaciones, entre las que pueden caber las ideas religiosas. La libertad religiosa no es la libertad de pensar en Dios o difundir ideas o informaciones acerca de Él, sino la libertad de relacionarse personalmente con Él, pues en eso consiste la religión, en una relación del ser humano con Dios. El acto humano típico de la relación del hombre con Dios es el acto de culto, por el que la persona reconoce la supremacía de Dios, y por eso la libertad religiosa también se denomina libertad de culto. De manera simplifica-

da se puede decir que la libertad de pensamiento es la libertad de pensar y la libertad religiosa, la libertad de rezar.

El tratar conjuntamente la libertad de pensamiento con la libertad religiosa como si fuera una sola libertad, o una libertad subordinada a la otra, como si la de pensamiento estuviera supeditada a la de religión o viceversa, es un error que impide dar a cada libertad su propio espacio y un régimen específico; es decir, un error que tiene el efecto, no buscado pero real, de restringir derechos fundamentales.

Distinción entre libertad de conciencia y libertad religiosa

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 (artículo 6:3-b), y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 8:3-c-ii), hay una referencia a la conciencia, 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.

Dado que no hay ningún indicio en los tratados 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, puesto que, de acuerdo con el derecho de los tratados, los términos de los tratados deben entenderse atendiendo a su significado común.⁹

La conciencia puede entenderse como conocimiento, principalmente conocimiento de uno mismo, o bien conocimiento de alguna otra cosa. 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. Así vista, 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 sentido de libertad de pensamiento, está relacionada también con el derecho de no ser discriminado por razón de la religión, las opiniones o 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 artículo 2:1 del Pacto, prohíben que se discrimine a las personas por motivos de sus opiniones.

⁹Conforme al artículo 31-1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Viena, 1969), el tratado deberá interpretarse: “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraInt/I2.pdf>

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.¹⁰ En este tenor, la conciencia es la propia inteligencia en cuanto juzga 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. Bajo esta lógica cabe entender la libertad de conciencia en sentido propio y específico (distinto de la libertad de pensamiento), en 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 para creyentes y no creyentes.

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 pueda forzar a la persona para que haga lo que le parece malo, o no 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. 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 de 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

¹⁰En el *Diccionario de la lengua española*, s.v. conciencia aparece, junto con 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.”

liberación, entre otros muchos ejemplos. 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?

El respeto de la libertad de seguir el juicio personal de conciencia es una constante en el ordenamiento jurídico, pero tiene sus limitaciones. Todo el sistema de libertades o derechos humanos protegen la libertad de optar por acciones consideradas lícitas, como asociarse, publicar, educar, participar políticamente, etcétera. Constituyen una protección a la libertad de seguir el juicio de conciencia en opciones lícitas. Otra regla que se inspira en el principio de respeto a la libertad de conciencia es la que afirma que todo lo que no está prohibido por el ordenamiento jurídico se entiende permitido, la cual significa que la persona es libre de seguir su juicio de conciencia, siempre y cuando no contravenga el ordenamiento jurídico o derechos de terceros. Pero hay muchas disposiciones jurídicas que prohíben determinados actos, no obstante que el juicio personal de conciencia pudiera tenerlos como buenos, como son todas las disposiciones penales; así como otras de carácter prohibitorio, como no desperdiciar el agua, y otras de carácter restrictivo, como no usar la libertad de expresión para promover el odio o la violencia.

La protección de la libertad de conciencia como una libertad específica me parece que no puede hacerse más que encuadrándola en el ordenamiento jurídico. De no ser así, 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 cuando choca con el ordenamiento jurídico en materias graves, se ha ido desarrollando, todavía de modo incipiente, el recurso de “objección 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 practicarlo, por ser gravemente malo. 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 objeto, en lugar de cumplir un acto prescrito por la ley que en conciencia considera indebido, cumpla otro acto sustitutivo.

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 o de honrar los símbolos patrios. 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*, maternidad subrogada o guerra) 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 protección jurídica de la libertad de conciencia como una libertad específica se refiere, por lo tanto, sólo a la posibilidad de objetar el cumplimiento de preceptos legislativos o gubernamentales cuando prescriben conductas contrarias a las convicciones éticas de las personas, es decir, al establecimiento de un sistema de objeción de conciencia.

Independientemente de que se desarrolle un sistema de objeción de conciencia, la diferencia entre la libertad de conciencia y la libertad religiosa es clara por razón de la materia a que se refieren: la libertad de conciencia es la de obrar conforme al juicio de conciencia, y es una libertad que protege a creyentes y no creyentes, mientras que la libertad religiosa es la libertad de relacionarse con Dios. La libertad de conciencia tiene un ámbito más amplio que la libertad religiosa, pues ésta sólo se refiere a una especie determinada de actos, los actos de culto o de relación del ser humano con Dios, mientras que la libertad de conciencia se refiere a todos los ámbitos del obrar humano.

No cabe, por lo tanto, confundir la libertad religiosa con la libertad de conciencia. Son dos libertades diferentes, que se refieren a conductas diferentes. Hay un punto donde coinciden, que es el juicio acerca de la conveniencia de adoptar una religión o no adoptarla, que es un juicio de conciencia. La libertad religiosa protege la opción por tener o no tener una religión y, en ese sentido, protege el juicio de conciencia.

Se puede finalmente concluir que la libertad de religión, la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia son tres libertades diferentes, cada una con su respectivo campo de acción, de ahí que cada una deba tener su régimen jurídico propio.

Libertad de religión y de creencias

Después de haber precisado que la libertad religiosa es una libertad específica, distinta de la libertad de pensamiento y de la libertad de conciencia, procederé a explicar el contenido de la libertad religiosa. Pero todavía hay que hacer una aclaración previa, porque los dos tratados que analizamos preferentemente se refieren a la “libertad de religión” y a la “libertad de creencias”. La Convención dice que el derecho a la libertad religiosa implica el de conservar, cambiar y profesar la religión o “creencias”, sin más calificativo. Por su parte, el artículo 18 del Pacto dice igualmente que el derecho implica la libertad de tener o adoptar y de manifestar “la religión o sus creencias”. Cabe preguntarse si es una misma libertad con dos nombres diferentes o son dos libertades distintas.

Cabe hacer notar que en los dos tratados citados se habla de “creencias” sin ningún calificativo. En cambio, la Declaración Americana afirma en su artículo III el derecho de profesar y manifestar libremente “una creencia religiosa”. Dado que la palabra “creencias” aparece en dichos tratados, en el artículo que se refiere a la libertad religiosa parece conveniente precisar la palabra “creencias” agregando el calificativo “religiosas”, como lo hace la Declaración Americana de Derechos Humanos. Si quisiera interpretarse la palabra “creencias” para comprender las no religiosas, por ejemplo, las éticas o políticas, se entraría en el ámbito de la libertad de pensamiento.

De acuerdo con esa interpretación, la libertad de creencias de la que se ocupan la Convención y el Pacto sería la libertad de creencias religiosas. La distinción que hacen los tratados entre libertad de religión y libertad de creencias (religiosas) se entiende si la libertad de creencias se refiere a la libertad de seguir y practicar creencias religiosas que no están suficientemente articuladas para considerarlas en alguna de las tres grandes religiones: cristianismo, islamismo y judaísmo. La palabra creencias podría aplicarse para proteger la libertad religiosa de millones de personas que siguen el budismo, el confucionismo o taoísmo, el 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.

La palabra creencias (religiosas) sirve sólo para extender el ámbito de protección de esta libertad, pero no indica una libertad diferente. Por eso no hay ninguna distinción en el régimen de protección de la libertad de religión y la libertad de creencias; es el mismo y único régimen.

El contenido de la libertad religiosa

Me parece que es un acierto del régimen de estos tratados la distinción que ambos hacen de 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, como no se puede reducir a un mero fenómeno íntimo que ocurre en la conciencia personal, se manifiesta en actos externos que tienen 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 el primer párrafo de ambos artículos 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 la misma distinción en su artículo 30, donde dice que los niños tienen derecho a “profesar”, es decir tener, y “practicar” o manifestar su religión.

La libertad de tener una religión

Esta libertad se expresa con palabras ligeramente diferentes en la Convención y en el Pacto, en el primer párrafo de sus respectivos artículos sobre la libertad religiosa. En la primera, el párrafo inicial del artículo 12 habla de la libertad de “conservar” y de “cambiar”, y el Pacto, de “tener” o “adoptar” una religión. No hay contradicción entre estos términos, más bien son complementarios. No puede haber libertad de tener una religión, si no se tiene la libertad de conservarla; ni puede haber libertad de conservar

una religión si no se tuvo para tenerla o adoptarla. Si hay libertad para tener y conservar una religión, debe haber libertad también para cambiarla. Combinando los términos de ambos tratados, puede afirmarse que este aspecto de la libertad religiosa comprende la libertad de 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, también 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; o la libertad de asociación que protege a los que libremente quieren asociarse, pero no fuerza a los que no lo quieren hacer. La libertad religiosa protege a quienes no quieren tenerla, pero también porque les deja abierta la posibilidad de creer cuando quieran hacerlo.

En ambos tratados, la protección de la libertad de tener una religión se materializa en declarar que son ilícitas las “medidas restrictivas” (Convención, artículo 12:2) o “las medidas coercitivas” (Pacto, artículo 18:2) 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. Sin embargo, 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 pudiera anularla.

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 sólo a la libertad de manifestar la religión.

Esos tres instrumentos internacionales afirman, con las mismas palabras, que la libertad de manifestar la 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, por usar una ropa o hábito que lo declaren, portar algún distintivo, como una medalla, 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; en un templo o en un auditorio cerrado, pero también cuando está reunido en un espacio público, como la calle, una plaza, un templo o cualquier otro espacio público. Esta libertad de manifestar la religión protege, entre otras manifestaciones, las procesiones, que son expresiones religiosas colectivas en espacios públicos.

Puede considerarse que es una manifestación religiosa colectiva la declaración que hace en medios de difusión pública un representante autorizado de una asociación religiosa. En tal caso, el representante manifiesta la opinión de la asociación religiosa que representa, y no una opinión personal, y lo hace en un espacio público. En tal caso, los creyentes se manifiestan colectivamente a través de su representante, aunque sea sólo 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.

Los actos por los cuales se manifiesta la religión son de varias clases. La Declaración Universal, en su artículo 18, señala cuatro actos por los cuales se manifiesta la religión: “la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”; el Pacto menciona igualmente (artículo 18:1) 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 (primer párrafo) y a la libertad de “manifestar” la religión (párrafo tercero).

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 sólo 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” (artículo 19:2), lo que incluye opiniones religiosas; el derecho de reunirse pacíficamente (artículo 21), que también puede ejercerse con motivos o finalidades religiosas, o el de asociarse libremente con fines religiosos (artículo 22). Puede considerarse que la libertad de manifestar la religión comprende la de hacer cualquier acto lícito con motivos o 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. En éste se 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, por lo que deben entenderse, según la regla de interpretación de los tratados arriba citada, de conformidad con el 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”¹¹ la religión. En este sentido también se manifiesta el artículo 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 (artículo 12:4) 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.

¹¹El artículo 12:1 de la Convención se refiere primero a la libertad de tener, conservar y cambiar la religión, y luego a la libertad de “profesar y divulgar”. Aquí la palabra “profesar” no puede entenderse en el sentido de tener y conservar una religión, pues a eso se refiere la frase anterior del mismo artículo, sino a un significado distinto, que me parece que es el de practicar o ejercer, pues la palabra “profesar”, según el *Diccionario de la lengua española*, tiene como primer significado el de “ejercer” una ciencia, arte, oficio, etcétera, por lo que puede ser el de ejercer una religión, y porque en el Pacto se habla de la “práctica” o “prácticas” de una religión, lo cual equivale a su ejercicio.

Respecto a la libertad de “divulgar” la religión, de la cual habla la Convención, me parece que se entiende, ya sea en el sentido de manifestar la religión, que tendría el significado concreto que ya se explicó; o bien 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, tema que abordaré con mayor detenimiento.

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, que da lugar a diferentes costumbres o prácticas, y que incluye la conformación de la vida del creyente de acuerdo con las prescripciones de su religión, que es la mejor manera de reconocer la supremacía de Dios.

Cabe concluir que la libertad de manifestar la religión consiste en la libertad de practicar actos de culto, incluido el culto consistente en la conformación de la vida personal de acuerdo con la religión asumida. Esta libertad de manifestar la religión puede denominarse propiamente “libertad de hacer actos de culto”. 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. Se trata de derechos que son comunes a todas las personas, creyentes o no creyentes, y que pueden ser ejercidos con diversos fines: civiles, mercantiles, culturales o religiosos.

La libertad de expresión de ideas, opiniones e informaciones religiosas

La Convención tiene un artículo, el 13, que se refiere a la libertad de pensamiento y a la libertad de expresión. El Pacto, como ya se anotó, no tiene ningún 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, ya que 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 numeral 1 de ese artículo que dice que nadie “podrá ser molestado” a causa de sus opiniones. La manifestación de las opiniones me parece que puede quedar incluida en la libertad de expresión, la cual comprende la expresión oral, por lo que cabe concluir que el citado numeral del artículo 19 del Pacto no establece un derecho de opinión diferente del derecho de libertad de expresión. Puede precisarse diciendo que la libertad de expresión de las ideas es la más general, que comprende la libertad de manifestación oral de las propias ideas, así como la libertad de imprimirlas y divulgarlas de cualquier manera.

En cuanto a las restricciones a la libertad de expresión, hay una diferencia importante entre la Convención y el Pacto. La primera dice que este derecho de libre expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores” (artículo 13:2). El Pacto, por su parte, señala que el ejercicio de la libertad de expresión “entraña deberes y responsabilidades especiales”, y que por lo tanto puede estar sujeto a “ciertas restricciones” (19:3). La diferencia estriba en 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, la salud o la moral públicas. Se advierte que son las mismas restricciones, también previstas en ambos tratados (12:3 y 18:3, respectivamente), que puede tener el derecho de manifestar la religión.

La Convención, en el numeral 3 del artículo sobre libertad de expresión (13), 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, 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 restringe 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, artículo 13:5; Pacto, artículo 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 sobre ciertas cuestiones, por ejemplo; de 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.

Libertad de educación religiosa

El derecho o libertad de educación comprende dos aspectos: el de recibir educación y el de impartirla. El derecho a recibir educación es un derecho universal. Lo declara así expresamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13:1) que afirma “el derecho de toda persona a la educación”, y con las mismas palabras lo establece el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (también en su artículo 13:1).

Esos dos tratados señalan que el objetivo de la educación es “el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”. Por lo tanto, el derecho a recibir educación comprende la que sea necesaria para desarrollar todas las capacidades de cada persona, por lo que no pueden excluirse tipos de educación, como la educación artística, la científica ni la religiosa. El derecho es de recibir todo tipo de educación.

Dada la importancia de recibir educación religiosa, los tratados se refieren especialmente a ella. 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 señala que los padres o tutores “tienen derecho”¹² 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 (artículo 13:3).

Los citados artículos de esos tratados afirman implícitamente que los menores (hijos) tienen derecho a recibir educación religiosa, como tienen también derecho a recibir cualquier otro tipo de educación que contribuya a su desarrollo integral. Pero también afirman expresa y reiteradamente que les corresponde a los padres o tutores el derecho de elegir la educación religiosa y moral para sus hijos. Conjuntando ambos aspectos, se infiere que los menores tienen derecho a recibir la educación religiosa que sus padres elijan.

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, lo 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.

En el Protocolo de San Salvador (artículo 13), lo mismo que en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (también artículo 13), la educación se contempla como una tarea o deber propio del Estado, con la cual satisface el derecho de toda persona a recibir educación. No obstante, ambos tratados reconocen 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

¹²Que 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”.

que los padres puedan elegir la que quieran para sus hijos, y expresamente reconocen la libertad de los “particulares y entidades” para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación del Estado.

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 con los requisitos mínimos establecidos. Éste es un derecho común para 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 educación.

Libertad de reunión con fines religiosos

Dice la Convención (artículo 15) que “se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”, y que este derecho sólo puede restringirse por disposiciones previstas en alguna ley y que “sean necesarias en una sociedad democrática” por razones de seguridad, orden público, salud o la moral públicos, y los derechos y libertades de los demás. El Pacto tiene un artículo (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 sólo se exige que sea una reunión pacífica y sin armas; pueden reunirse con 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. Por lo tanto, el derecho a reunirse pacíficamente con fines religiosos, en lugares públicos o privados, es un derecho humano reconocido en los tratados.

Libertad de asociación con fines religiosos

Señala la Convención (artículo 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, en el numeral 2, que el ejercicio de este derecho puede restringirse, de la misma manera, es decir, por disposiciones previs-

tas 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. En el siguiente numeral (3) 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, en su artículo 22, tiene una disposición semejante: señala que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras” sin señalar fines, por lo que cabe entender que sea por cualquier fin lícito. Tiene la misma disposición que la Convención respecto de las posibles restricciones a este derecho, y también señala que esas 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.

Es indudable que existe, contemplado en ambos tratados, el derecho de asociarse con fines religiosos. Pero los tratados nada dicen acerca del reconocimiento jurídico que puedan tener las asociaciones creadas por los ciudadanos, es decir, si se les reconoce o no una personalidad jurídica propia distinta de la de los asociados, por lo que parece que esto queda al arbitrio de la legislación interna. No obstante, es una experiencia universal que para que las asociaciones perduren requieren del reconocimiento de una personalidad jurídica (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. Por lo tanto, cabe afirmar que ~~se~~ los tratados reconocen el derecho de toda persona a asociarse con fines religiosos y a que la asociación constituya una persona jurídica propia.

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 numeral 3 del artículo sobre libertad religiosa de ambos tratados (artículo 12 de la Convención y 18 del Pacto) señala las limitaciones que 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”.¹³

Las limitaciones admitidas deben cumplir dos condiciones, según lo señalado 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,

¹³El Pacto únicamente varía las palabras finales, y en vez de decir: “los derechos o libertades de los demás”, dice: “los derechos y libertades fundamentales de los demás”.

judicial o cuasi judicial,¹⁴ 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, 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 excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación” (artículos 4:1 y 2 del Pacto y 27:2 de la Convención). 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 (artículos 29 y 30 de la Convención y 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 (artículo 5:1) coinciden en esta regla: que ninguna disposición del tratado puede interpretarse en el sentido de permitir o dar a un Estado, grupo o individuo derecho 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, al señalar 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 (artículo 29-b), ni tampoco 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” (artículo 29-d).

Entre esos actos internacionales de la misma naturaleza cabe pensar en la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fun-

¹⁴Pienso que pueden llamarse cuasi judiciales las decisiones de organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la Comisión Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

dadas 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 y que, en mi opinión, es el de servir como medios para interpretar válidamente el contenido de los derechos previstos en ella, especialmente del derecho de libertad religiosa.

El Pacto da otra regla interpretativa (artículo 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 el Pacto o la Convención reconocen el derecho de manifestar la religión en forma limitada, entonces puede ser válida cualquier restricción que imponga el Estado.

El tema de las restricciones al derecho de libertad religiosa tiene especial relevancia en México porque el artículo 24 constitucional vigente (reformado en julio de 2013), en la frase final de su primer párrafo establece una restricción a la libertad religiosa, que dice: “Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política”. La restricción es imprecisa por varias razones¹⁵ y parece contraria a las reglas que determinan los tratados de derechos humanos acerca de las restricciones lícitas. Por eso conviene considerar si, de acuerdo con el orden internacional o de “convencionalidad”, tal restricción es válida.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha fijado una tesis jurisprudencial (tesis P/J.21/2014), según la cual las restricciones a los derechos humanos impuestas en la Constitución deben prevalecer sobre las disposiciones de los tratados. El punto de partida es el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución mexicana que dice, en su frase final, que los derechos humanos podrán suspenderse o restringirse sólo “en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”. La tesis de jurisprudencia emitida por la Corte (P/J.20/2014) se enuncia con un rubro que dice: “Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”.¹⁶

¹⁵La restricción se refiere a “esta libertad”, pero el artículo 24 habla de tres libertades: de conciencia, de religión y de convicciones éticas. Dice que no se podrán utilizar los actos públicos de expresión de la libertad, pero no precisa qué actos. ¿Serán los actos de culto, o también la expresión de ideas religiosas o éticas, la enseñanza de una religión o una posición ética, la reunión o asociación con fines religiosos o altruistas? Además, la utilización de esos actos con “fines políticos” parece indicar que se deben considerar, no los fines del acto mismo, sino la intención de quienes participan en el acto; por ejemplo, si se celebra una misa en memoria de los mártires cristeros, el acto tiene por sí mismo un fin de culto, pero podría sospecharse que el sacerdote que lo celebra o algunos de los asistentes lo utilizan para “fines políticos”.

¹⁶Cuando uno lee el contenido de la tesis se queda con la impresión de que la Corte duda, porque si bien reconoce que la Constitución es la norma suprema, también afirma que ahora (desde la reforma de 2011) los tratados de derechos humanos son norma suprema, por lo que cabría preguntarse qué ocurre cuando hay contradicciones entre dos “normas supremas”. El texto completo de la tesis es el siguiente: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA

El efecto de esta tesis es que todos los jueces mexicanos deben hacer prevalecer las restricciones constitucionales de los derechos humanos sin importar lo que digan los tratados de derechos humanos. Pero esta jurisprudencia mexicana no vincula a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que tiene su propia jurisprudencia, y que podría juzgar que la restricción constitucional a la libertad religiosa, o a cualquier otra libertad, no es válida de acuerdo con las reglas de los tratados de derechos humanos.

Además, la misma SCJN ha establecido como tesis de jurisprudencia (tesis P/J.21/2014) que todos los jueces mexicanos deben acatar los criterios de juicio o jurisprudencias emitidas por la Corte IDH, aun cuando el Estado mexicano no haya sido parte en el litigio del cual derivó la tesis de jurisprudencia, si contiene un criterio más favorable a la persona.¹⁷ En consecuencia, si la Corte IDH resolviera que la limitación constitucional a la libertad religiosa no es válida conforme a los tratados de derechos humanos, ese criterio debería ser respetado por todos los jueces mexicanos.

Como puede verse, hay una contradicción importante en este punto. Si se diera el caso de que la Corte Interamericana declarara que una restricción constitucional a los derechos humanos impuesta en la Constitución mexicana es inválida, ¿a quién obedecerían los jueces mexicanos? Es previsible que se plegarían a lo que afirmara la Su-

RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

¹⁷Dice textualmente dicha tesis: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo o constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.”

prema Corte mexicana, pero el Estado mexicano podría recibir la presión diplomática internacional por no respetar las sentencias de la Corte Interamericana.

En mi opinión, no se puede dar una solución general, sino que habrá que analizar caso por caso si las restricciones impuestas en la Constitución mexicana deben prevalecer o no sobre los tratados. En el caso de la restricción a la libertad religiosa prevista en el artículo 24 constitucional, me parece que debe ser superada por ser imprecisa e innecesaria.

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 que 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 otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Por su parte, el Pacto (artículo 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 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 (artículo 2:2). Añade un numeral 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 ejerciten, 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, que contempla el derecho de recibir e impartir educación religiosa, señala que el Estado parte del tratado se compromete 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” (artículo 2). Como se ve, en este tratado la obligación de garantizar comprende, ya no sólo la adopción de medidas jurídicas y judiciales, sino también de medidas económicas y técnicas. Por ejemplo: garantizar el derecho a la habitación, no consiste sólo 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. En consecuencia, el Estado mexicano, por las obligaciones asumidas en los tratados, tiene el deber de reconocer el derecho de libertad religioso, garantizar su ejercicio y tomar las medidas para lograr la plena efectividad del derecho de libertad religiosa, tal como está establecido en los tratados.

Conclusiones sobre el régimen de la libertad religiosa en los tratados de derechos humanos vigentes en México

Presento aquí, en forma abreviada, las conclusiones a las que llego a lo largo de este trabajo:

- Primera.* Libertad religiosa, libertad de pensamiento y libertad de conciencia son tres libertades diferentes que requieren sus propias reglas jurídicas.
- Segunda.* La libertad religiosa se refiere tanto a las grandes religiones como a las creencias religiosas.
- Tercera.* La libertad religiosa comprende la libertad de tener o no tener, conservar o cambiar una religión y la libertad de manifestarla.
- Cuarta.* La libertad de tener una religión o no tenerla no tiene ninguna limitación prevista en los tratados.
- Quinta.* 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.
- Sexta.* La expresión de ideas y contenidos religiosos, así como la recepción de esos contenidos, están comprendidas en el derecho general a la libre expresión e información de las ideas.
- Séptima.* El derecho a recibir e impartir educación religiosa está comprendido en el derecho general de educación, y corresponde a los padres o tutores determinar el tipo de educación religiosa que sus hijos reciban.
- Octava.* El derecho de reunión con fines religiosos está comprendido en el derecho general de libre reunión con fines lícitos.
- Novena.* 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.

Décima. Los límites válidos a la libertad religiosa son únicamente los establecidos por medio de leyes y que sean necesarios (no convenientes) para preservar la salud, la moral o el orden social.

Décima primera. 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.