8 | URUGUAY

LAS INSTITUCIONES SANITARIAS CONFESIONALES ANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE "SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA" Y ABORTO EN URUGUAY

La defensa de la autonomía de la Iglesia Católica en los casos jurisdiccionales contra el Estado[305]

Dra. Carmen Asiaín Pereira[306]
Universidad de Montevideo

RESUMEN: La implementación de las políticas de salud sexual y reproductiva y aborto en Uruguay ha tenido fuerte impacto en el Derecho y especialmente ha desafiado el derecho de las instituciones sanitarias confesionales de conducirse de conformidad con su ideario, plasmado en sus estatutos. Se analizan las acciones jurisdiccionales entabladas por la Iglesia Católica en defensa de su autonomía en varios frentes de litigio, así como la lesión a las conciencias por efecto de la legislación.

PALABRAS CLAVE: libertad religiosa, aborto, objeción de ideario institucional, autonomía, conciencia

ABSTRACT: The implementation of sex and reproductive health policies and abortion in Uruguay has had a strong impact on Law, and it has particularly challenged the right of institutions defined by their religion or belief to conduct themselves in accordance with their principles, contained in the internal norms of the association. The legal actions undertaken by the Roman Catholic Church to defend its autonomy in several litigation fronts are analysed, as well as the negative influence of law on the conscience of individuals.

KEYWORDS: religious freedom, abortion, institutional autonomy objection, autonomy, conscience

SUMARIO: I. Antecedentes: el statu quo antes de generarse el conflicto. II. Orígenes inmediatos del conflicto eclesiástico del siglo XXI. III. El conflicto eclesiástico del siglo XXI: los frentes de batalla. IV. El Estado contraataca: la legalización del aborto. V. ¿Otro frente de batalla? El accionamiento contra la reglamentación de la ley del aborto. VI. Balance, perspectivas y reflexiones sobre un tema no laudado.

I. ANTECEDENTES: EL STATU QUO ANTES DE GENERARSE EL CONFLICTO

1. El Círculo Católico de Obreros del Uruguay Mutualista

El 21 de junio de 1885 y con la finalidad de proveer de cobertura sanitaria a las clases trabajadoras, la Iglesia Católica a través de su entonces Obispo de Montevideo Mons. Inocencio María YÉREGUI,

305 El artículo original se ha actualizado a la fecha de su edición, setiembre de 2016.

306 Carmen ASIAÍN PEREIRA. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República. Profesora de Derecho y Religión e Investigadora; Profesora Adjunta a la Cátedra de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho (2005-2012), Universidad de Montevideo. Profesora de Derecho y Religión y de Derecho Sanitario, Facultad de Teología del Uruguay Mons. Mariano Soler. Profesor visitante en la Universidad Católica del Uruguay Dámaso A. Larrañaga. Doctorando en la Universidad Complutense de Madrid. Presidente del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa. Miembro fundador del Instituto de Derecho y Religión, Uruguay (Secretaria). Miembro del ICLARS (International Center for Law and Religion Studies. Miembro del Consejo Asesor Internacional de la Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico, IUSTEL y del "; Consejo Asesor del Centro de Derecho y Religión de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Consejo Editorial de la revista Derecho, Estado y Religión (DER) de la Universidad Adventista del Plata (Argentina). Senadora de la República (suplente) período 2015-2020.

Libro completo en https://tinyurl.com/ytdrhtee
CLLR - Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa, https://www.libertadreligiosa.org/inicio
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

secunda las iniciativas de algunos laicos comprometidos y funda el Círculo Católico de Obreros del Uruguay (CCOU), institución sanitaria mutual que emula las experiencias ya desarrolladas en Francia y España en la segunda mitad del siglo XIX. *La misión cristiana y solidaria bajo la Doctrina Social de la Iglesia, era ayudar a los más desamparados*[307].

Posteriormente este brazo de acción de la Iglesia Católica en la sociedad se extiende al resto del país, erigiéndose sanatorios en varios puntos de la República.

El Círculo Católico de Obreros del Uruguay adopta la forma de asociación civil sin fines de lucro y en las sucesivas reformas de sus estatutos permanece siempre bajo la órbita y dirección de la Iglesia Católica. Como Asociación Civil, está regido por el Decreto-Ley N° 15.089, que atribuye competencia al Ministerio de Educación y Cultura para ejercer la policía administrativa sobre las asociaciones civiles y fundaciones.

En la última reforma pacífica de los estatutos[308], aprobada por el Ministerio de Educación y Cultura con fecha 9 de setiembre de 2002, el Arzobispo de Montevideo es un órgano estatutario que ejerce la Presidencia Honoraria y Permanente de la institución, con amplias potestades directrices, especialmente como custodio de la identidad religiosa y conducción de acuerdo a la doctrina católica de la institución. La asociación civil CCOU *"es continuadora de la personería jurídica de la Asociación Civil Círculo Católico de Obreros de Montevideo, la que fue fundada el 21 de junio de 1885"* (art. 1, ord. 2), adhiriendo a la Iglesia Católica Apostólica Romana a través de todo su articulado, aún en la impugnada reforma de 2011.

Por ser una institución sanitaria -siendo su objeto principal la atención de la salud- es supervisada en el cumplimiento de los estándares sanitarios de precepto por el Ministerio de Salud Pública.

Tras la Reforma de la Salud –una suerte de socialización de los servicios de salud-, la institución pasó a formar parte del Sistema Nacional Integrado de Salud, sistema creado por Ley N° 18.211 para asegurar el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes en el país. El integrar el SNIS supone la obligación de brindar un conjunto de prestaciones de salud determinadas por el Ministerio de Salud Pública, recibiendo la institución una contraprestación dineraria en forma de cápitas, y quedando sujeta a su contralor. Si bien de conformidad con el art. 14 "*La integración al Sistema Nacional Integrado de Salud tendrá carácter funcional, no modificando la titularidad de las entidades* ***ni su autonomía*** *administrativa",* de acuerdo a los arts. 45 y 55, las entidades públicas y privadas que lo integren deberán suministrar obligatoriamente a los usuarios todos los programas integrales de prestaciones que apruebe el Ministerio de Salud Pública, con recursos propios o contratados con otros prestadores integrales o parciales públicos o privados, y como contraprestación tendrán derecho al cobro de cuotas salud según su número de usuarios. Creado el Fondo Nacional de Salud (Ley N° 18.131), integrado por todos los fondos de la Seguridad Social destinados a financiar servicios de salud, el Banco de Previsión Social abonaría una cuota uniforme a todas las prestadoras de asistencia médica por las que hubieran optado los beneficiarios (art. 7).

---

307 Sitio institucional del Círculo Católico de Obreros del Uruguay Mutualista, visitado el 9/7/13, http://www.circulocatolico.com.uy/institucion/historia.html

308 La reforma de 2011 fue impugnada de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y desestimada por sentencias N° 195/15 (que sostuvo que el Ministerio de Educación y Cultura carecía de la competencia para anular actos de una institución privada) y Sentencia N° 205/15. Esta, tras desechar la excepción opuesta por el CCOU y por el MEC de falta de legitimación activa de la parte actora, entendiendo que la Iglesia Católica representada por el Arzobispo, está alcanzada por la dimensión subjetiva del acto impugnado, recalca el verdadero propósito de la reforma, *"en la realidad de las cosas, la reforma estatutaria obedece al propósito de eliminar cargos que por disposición estatutaria estaban reservados a prominentes autoridades de la I.C.A.R.".* Reconoce que hubo vicios en el procedimiento de reforma, pero no los estima de una entidad tal como para invalidar la reforma considerando que la Iglesia Católica no había agotado todos los medios estatutarios a su alcance para evitar la reforma y que en definitiva, el Cuerpo Social es el soberano y la Asamblea, que representa la voluntad social, es competente para la reforma.

2. La legislación relativa al aborto (delito penal)

Hasta la expedición de la Ley N° 18.987[309] de "Interrupción Voluntaria del Embarazo" de octubre de 2012, el aborto estaba tipificado como delito de lesiones[310] por el Código Penal en sus artículos 325 y siguientes[311].

Existían cuatro circunstancias *atenuantes y eximentes de la pena*[312] -la violación, el honor, la penuria económica, y la terapéutica- que operarían siempre y cuando el aborto fuere *"realizado por un médico"* y *"dentro de los tres primeros meses de la concepción",* límite temporal general cuya única excepción la constitu*ían* las *"causas graves de salud"* de la madre.

En todos estos casos era delito, aunque pudiera ser reducida la pena -incluso totalmente- en ciertas circunstancias[313], de ahí que no pudiera en rigor hablarse de "aborto legal", como hacían algunas autoridades preparando el terreno para su legalización universal.

La práctica médica, siguiendo las "Pautas para el Aborto por indicación médico-legal[314] del Departamento de Medicina Legal, admitió pacífica y ampliamente la objeción de conciencia individual, apo-

---

309 Ley N° 18.987 promulgada 22/10/12, Diario Oficial 30/10/12, entró en vigencia a los 30 días de su promulgación

310 Para ampliar, vid ASIAÍN PEREIRA, C., *Objeción de Conciencia al Aborto en el Uruguay*, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado,* IUSTEL, España, abril 2010

311 Código Penal, art. 325 (*Aborto con consentimiento de la mujer) La mujer que causare su aborto o lo consintiera será castigada con prisión, de tres a nueve meses.*
Artículo 325 bis. *(Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero con el consentimiento de la mujer) El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento con actos de participación principal o secundaria será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión*.
Artículo 325 ter. (*Aborto sin consentimiento de la mujer) El que causare el aborto de una mujer, sin su consentimiento, será castigado con dos a ocho años de penitenciaría*.
Artículo 326. *(Lesión o muerte de la mujer) Si a consecuencia del delito previsto en el artículo 325 (bis), sobreviniera a la mujer una lesión grave o gravísima, la pena será de dos a cinco años de penitenciaría, y si ocurre la muerte, la pena será de tres a seis años de penitenciaría. Si a consecuencia del delito previsto en el artículo 325 (ter.) sobreviniere a la mujer una lesión grave o gravísima, la pena será de tres a nueve años de penitenciaría y si ocurriese la muerte, la pena será de cuatro a doce años de penitenciaría.*
Artículo 327. *(Circunstancias agravantes) Se considera agravado el delito: 1. Cuando se cometiera con violencia o fraude. 2. Cuando se ejercitare sobre la mujer menor de dieciocho años, o privada de razón o de sentido.3. Cuando se practicara por el marido o mediando alguna de las circunstancias previstas en el inciso 14 del artículo 47.*

312 Artículo 328. *(Causas atenuantes y eximentes)*
Si el delito se cometiera para salvar el propio honor, el de la esposa o un pariente próximo, la pena será disminuida de un tercio a la mitad, pudiendo el Juez, en el caso de aborto consentido, y atendidas las circunstancias del hecho, eximir totalmente de castigo. El móvil de honor no ampara al miembro de la familia que fuera autor del embaraza.
Si el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer, para eliminar el fruto de la violación, la pena será disminuida de un tercio a la mitad, y si se efectuare con su consentimiento será eximido de castigo.
Si el aborto se cometiere sin consentimiento de la mujer, por causas graves de salud, la pena será disminuida de un tercio a la mitad, y si se efectuare con su consentimiento o para salvar su vida, será eximido de pena.
En el caso de que el aborto se cometiere sin el consentimiento de la mujer por razones de angustia económica el Juez podrá disminuir la pena de un tercio a la mitad y si se efectuare con su consentimiento podrá llegar hasta la exención de la pena.
Tanto la atenuación como la exención de pena a que se refieren los incisos anteriores regirá sólo en los casos en que el aborto fuese realizado por un médico dentro de los tres primeros meses de la concepción. El plazo de tres meses no rige para el caso previsto en el inciso 3º".
Texto incorporado por la Ley 9.763 art. 1º

313 MONTANO, P., *Análisis crítico del Proyecto de 16/VI/94 de despenalización del aborto*, La Justicia Uruguaya, T. 15, Doctrina Nº 30

314 Aborto por indicación médico-legal: pautas para su práctica institucional en Uruguay (2009), Dres. RODRÍGUEZ ALMADA, H., RODRÍGUEZ, F., BERRO ROVIRA, G., Departamento de Medicina Legal, Facultad de Medicina, Universidad de la República, Mvdeo, Uruguay, aprobadas por la Facultad de Medicina (Univ. de la República), la Sociedad de Ginecotocología del Uruguay y el Sindicato Médico del Uruguay, Revista Médica Uruguaya 2009; 25: 230-238

yándose en el Decreto Nº 258/92[315] y el Código de Ética Médica del Sindicato Médico del Uruguay[316] y de la Federación Médica del Interior[317].

3. El libre expendio de anticonceptivos, incluso abortivos

Sin perjuicio de la tipificación del aborto como delito, era práctica en hospitales públicos –y también en los privados- el expendio de anticonceptivos con potencialidad abortiva, la llamada anticoncepción de emergencia y la colocación de dispositivos intrauterinos, a pesar de que en rigor científico pueden provocar la muerte del embrión, es decir, pueden atentar contra la vida humana concebida, y contrariando la protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[318].

II. ORÍGENES INMEDIATOS DEL CONFLICTO ECLESIÁSTICO DEL SIGLO XXI

La despenalización del aborto, más aún su legalización, figuraba dentro del programa de gobierno de la coalición de partidos de izquierda (Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría) que resultó gananciosa en el período 2005 – 2010, más allá de la conocida postura de su candidato a la Presidencia de la República, el Doctor en Medicina Tabaré VÁZQUEZ, quien se había manifestado siempre contrario a integrar tal práctica dentro de las políticas de salud sexual y reproductiva.

Varios habían sido los proyectos de ley en este sentido presentados desde el retorno de la institucionalidad democrática en 1985, que naufragaron por falta del suficiente respaldo legislativo, o por haberse anunciado su veto (caso del Presidente Jorge BATLLE IBÁÑEZ durante el período 2000 – 2005).

El tema era recurrente en el debate parlamentario y su reclamo estaba siempre presente en la prensa, existiendo varios anteproyectos.

La situación jurídica de las instituciones de salud confesionales era uno de los aspectos a resolver en caso de legalización del aborto, y más aún si se lo erigía en derecho exigible por las usuarias ante su entidad prestadora de salud. La eventualidad era evaluada por la Directiva del Círculo Católico y por sus autoridades eclesiásticas, que se negaban a la imposición.

Ante la inminencia de la sanción de la despenalización del aborto en 2008, la directiva del Hospital Evangélico[319] (mutualista con más de 80 años en el Uruguay que ampara bajo su denominación a varios grupos cristianos no católicos, la mayoría contrarios al aborto voluntario), presentó un anteproyecto de ley previendo que *"los servicios de asistencia médica integral quedarán eximidos de esta obligación desde la promulgación de esta ley cuando sus órganos de dirección se excusan de*

---

315 Decreto N° 252/992 sobre Reglas de Conducta Médica, Resultando V: *"respetar la conciencia de cada profesional, ámbito al que el Derecho no debe ingresar sino para garantizarlo"* y art. 2: *El médico debe defender... especialmente el derecho a la vida a partir del momento de la concepción (Arts. 1.2 y 4.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos aprobada por la ley 15.737 de 8/3/985 y Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la ley 16.137 de 28/9/990).*

316 Código de Ética Médica del Sindicato Médico del Uruguay (SMU), 27.IV.1995, art. 32: *Tiene derecho a abstenerse de hacer prácticas contrarias a su conciencia ética aunque estén autorizadas por la Ley.*

317 Código de Ética de la Federación de Médicos del Interior (FEMI), en términos similares

318 Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22/11/1969), art. 4.1 "*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción.* **Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente."**

319 La Mutualista Hospital Evangélico se autodefine: *Nuestra Misión: Brindar atención de salud integral en sus tres dimensiones -Cuerpo, Mente y Espíritu- a nuestros socios, usuarios, sus familias y comunidad, con vocación cristiana, calidez en el trato y servicios de calidad. Nuestra Visión: Ser una Institución cristiana de salud orientada a la excelencia de la atención, la gestión y procesos de salud inspirada en la ética y las palabras de Jesucristo:"No he venido para ser servido, sino para servir". Ev. Marcos 10:45.* Fuente: http://www.hospitalevangelico.com/index.php/institucion/mision-vision, visitada 10/7/13

llevar a cabo este procedimiento por razones de carácter confesional, siempre que la vinculación con la creencia religiosa resulta de su denominación o normas estatutarias", lo que no fue contemplado en el texto finalmente aprobado.

1. La ley de salud sexual y reproductiva y el veto al aborto

En noviembre de 2008 el Poder Legislativo sancionaba el proyecto de ley llamado de "Defensa del derecho a la Salud Sexual y Reproductiva"[320], que mediante el eufemismo *"De la interrupción voluntaria del embarazo*", despenalizaba el aborto durante las primeras doce semanas de gravidez, nominándolo *"derecho de la mujer".* Además, el proyecto de ley limitaba o incluso llegaba a negar la objeción de conciencia personal, e imponía a *"todos los servicios de asistencia médica integral",* la *obligación de* realizar el supuesto *"acto médico"*[321].

El Presidente Tabaré VÁZQUEZ vetó el proyecto (en rigor, el Poder Ejecutivo observó), los artículos que despenalizaban el aborto y los que regulaban deficientemente la objeción de conciencia individual y de ideario institucional[322]. Al no reunirse la mayoría parlamentaria necesaria para el levantamiento del veto, se produjo "el aborto de la ley de aborto"[323]. El Presidente de la República fundó la medida sobre sólidos argumentos filosóficos, antropológicos, jurídicos, científicos, médicos y de política social e identidad nacional, y habiendo sido una medida revolucionaria en el país y en el mundo, le costó al Presidente su desafiliación del Partido Socialista[324].

La objeción de conciencia contemplada en la norma vetada preveía tantas limitaciones y retaceos que culminaba denegándola[325]. El Poder Ejecutivo explícitamente condenó y vetó por *"deficitaria"* la previsión del instituto de objeción de conciencia[326]. Como dijimos en anterior análisis, al observar el proyecto de ley, el gobernante mismo esgrimió objeción de conciencia –y de ciencia- al aborto, habiendo sido el veto el instrumento constitucional idóneo blandido para tutelar la *conciencia del gobernante*[327] y la vida de los habitantes del país**.**

Y en punto a la autonomía de las entidades sanitarias confesionales, el proyecto la desconocía abiertamente, arrasando con el ideario de aquellas instituciones cuyos principios fueran contrarios a la práctica, erigiendo al aborto en derecho exigible por las usuarias y obligación para mutualistas, garantizado por el Estado. Y este punto fue vetado también.

---

320 Ley N° 18.426, *Diario Oficial 10 dic/008,* disponible en www.parlamento.gub.uy

321 ASIAÍN, C., contratapa, "VETO AL ABORTO. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Vázquez", Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2012

322 Para un análisis exhaustivo de los fundamentos del VETO, vid. "VETO AL ABORTO. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Vázquez", Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2012

323 Para un análisis del proyecto y su veto, vid ASIAÍN PEREIRA, C., *El Aborto de la Ley de Aborto*, IUSTEL, Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, España, Nº 19, enero de 2009, (RI §407323), http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=2&id_noticia=407323&id_categoria=8481&texto=

324 VÁZQUEZ, Tabaré "provocar abortos para evitar abortos es tan contradictorio como combatir la muerte ocasionando la muerte o eliminar la enfermedad matando al paciente", al presentar el libro *Veto al Aborto. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Tabaré Vázquez*, op. cit., 7/5/2013

325 Artículo 16 del proyecto de ley (Objeción de conciencia).- Aquellos médicos o miembros del equipo quirúrgico que tengan objeciones de conciencia para intervenir en los actos médicos a que hace referencia la presente ley, *deberán hacerlo* saber a las autoridades de las instituciones a las que pertenezcan *dentro de los treinta días* contados a partir de la promulgación de la misma. *Quienes ingresen* posteriormente, deberán manifestar su objeción *en el momento en que comiencen* a prestar servicios. *Los profesionales y técnicos que no hayan expresado objeción, no podrán negarse a efectuar las intervenciones.* Lo dispuesto en el presente artículo *no es aplicable en los casos graves y urgentes en los cuales la intervención es indispensable."*

326 Para un análisis de este tema, vid. ASIAÍN, C., *Veto a la Limitación de la Libertad de Conciencia,* en *VETO AL ABORTO. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Vázquez,* op. cit.

327 Vid. PADILLA, N., *La Conciencia del Gobernante,* ponencia en el X Coloquio del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa, Lima, Perú, septiembre, 2010, recordando los casos de varios gobernantes.

Texto proyectado y vetado: *Artículo 15. (Acto médico sin valor comercial).- Las interrupciones de embarazo que se practiquen según los términos que establece esta ley, serán consideradas acto médico sin valor comercial. Todos los servicios de asistencia médica integral, tanto públicos como privados habilitados por el Ministerio de Salud Pública, tendrán la obligación de llevar a cabo este procedimiento a sus beneficiarias que lo soliciten, en el marco de lo preceptuado en el artículo 9º, siendo efectuado en todos los casos por médico ginecotocólogo, en las hipótesis previstas en esta ley.*

Texto del veto aplicado: *"Este texto también afecta la libertad de empresa y de asociación, cuando* ***impone a instituciones médicas*** *con estatutos aprobados según nuestra legislación, y que vienen funcionando desde hace más de cien años en algún caso,* ***a realizar abortos, contrariando expresamente sus principios fundacionales****."*[328]

En definitiva, desarticulado el verdadero propósito -legalización del aborto- de la eufemísticamente titulada ley de "Defensa del derecho a la Salud Sexual y Reproductiva", lo que quedó de ésta luego del veto fue un esqueleto con una proclamación genérica de derechos a la salud sexual y reproductiva.

2. La discusión acerca de la "objeción de conciencia institucional"

Descartado el aborto, las chispas del debate se avivaron en torno la reglamentación de la ley (del esqueleto que no resultó vetado de la ley) mediante decreto (en Uruguay acto administrativo de jerarquía normativa inferior a la ley, sujeto al principio de legalidad) y a sus contenidos: se incluiría el expendio y colocación de todo tipo de anticonceptivos -inclusive abortivos-, esterilización y asesoramiento en caso de aborto en condiciones de riesgo, como parte del haz de derechos a la salud sexual y reproductiva, amenazándose con la imposición de la obligatoriedad de su prestación a todas las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

Surgieron protestas y declaraciones de algunas instituciones confesionales ante el peligro inminente que dicha imposición estatal implicaría para su identidad y supervivencia, de concretarse las amenazas.

El Círculo Católico de Obreros del Uruguay (CCOU) emitió un comunicado público en el que explicaba sus objeciones a la distribución de anticonceptivos y dispositivos intrauterinos a sus afiliados, y manifestaba a *las autoridades sanitarias su preocupación con obligaciones que coliden con la identidad de la Institución*[329], invocando que la abstención de realizar dichas prácticas y la promoción de otras *es propio de la identidad del CCOU,* y que *esta forma de sentir, no es ignorada por quienes optan por el CCOU como Institución de asistencia médica, fiel a sus convicciones e identidad católica.* Manifiesta que "*El CCOU ha planteado esta objeción de conciencia e identidad a las autoridades, y éstas han comprendido las dificultades, y aceptado que sea la Junasa* [Junta Nacional de Salud] *y no el CCOU quien entregue aquellos productos a los socios (que amparados en la legítima pluralidad de nuestra sociedad) deseen recibirlos, y a los cuales el CCOU confía poder informar de su posición. El CCOU no va obligar ni puede hacerlo, a la JUNASA, a afrontar económicamente esta situación y por lo tanto resarcirá el costo de mantener la identidad propia."*

Mientras tanto, las autoridades sanitarias –y en especial algunos jerarcas administrativos médicos de profesión- hacían declaraciones jurídicas acerca de la inexistencia de la objeción de conciencia institucional. *La postura del Círculo Católico "está totalmente fuera de la ética y del marco legal actual"*[330], advirtiendo *que la objeción de conciencia que puede hacer un médico ante determinado*

---

328 Para un análisis más profundo, vid ASIAÍN, C., *Veto a la Limitación de la Libertad de Ideario Institucional,* en *VETO AL ABORTO. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Vázquez,* op. cit.

329 Comunicado público del CCOU de 16/9/2009: *DISTRIBUIR ANTICONCEPTIVOS Y DISPOSITIVOS INTRAUTERINOS EN EL CCOU. ¿Qué objeciones tiene el CCOU a la obligación de entregarlos a sus afiliados? "En efecto, es propio de la identidad del CCOU la afirmación de la fecundidad como un bien, la afirmación de que está en la naturaleza del hombre y la mujer la regulación generosa del fruto del amor en la pareja, y la convicción de que la genitalidad debe tener presente, de manera gozosa y esperanzadora, la perspectiva de la fecundidad."*

330 Leonel BRIOZZO, tildado "el apóstol del aborto" (http://argentinosalerta.org/noticia/2488-uruguay-ejemplo-de-las-mentiras-abortistas#comment-8337), Profesor adjunto de la Clínica de Ginecología del Hospital Pereira Rossell, posterior Vice-Ministro de Salud, Diario El País, *Mutualista se resiste a recetar y proporcionar anticonceptivos,* 16/0/09.

tratamiento "es personal. No hay objeción de conciencia institucional". La aspiración del MSP es que las instituciones "de alguna forma cumplan con todas las prestaciones" que exige la ley de salud sexual y reproductiva[331].

En este clima, el Arzobispo de Montevideo aludía a la incompatibilidad de mantener abierta una institución católica ante tales imposiciones estatales. Los asesores de la Comisión Eclesial de Ética y Bioética se dividían entre quienes sostenían que había que cumplir con la normativa, pues estaba en juego el Estado de Derecho (sic), y quienes sosteníamos que el Estado de Derecho, por el contrario, se veía cumplimentado justamente cuando se contemplaba la libertad de ideario de las instituciones y la posibilidad de éstas de obrar de acuerdo al mismo, pues esta protección era provista por el mismo orden jurídico, y por normas de mayor jerarquía como la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Desde esta postura, se realizaron jornadas académicas tendientes a fundamentar la objeción de conciencia individual y de ideario institucional[332].

En 2010 asume un nuevo gobierno bajo la Presidencia del ex guerrillero José MUJICA, líder del Movimiento de Participación Popular, uno de los sectores más radicales de la misma coalición de izquierdas Frente Amplio. El recambio de autoridades propio de la democracia reforzó en el ejecutivo y el legislativo las tendencias más proclives al aborto-derecho y a la vez menos tolerantes de otras convicciones. Por ello, reagrupadas las fuerzas pro legalización del aborto tras el revés sufrido, la oportunidad fáctica –no jurídica- para desvirtuar el veto a la ley del aborto, la proveyó la instancia pendiente de la reglamentación de la ley mediante decretos.

3. *"Lo político prima sobre lo jurídico"*: los decretos reglamentarios

Tal el concepto vertido por el entonces Presidente MUJICA para justificar acciones de Estado llevadas a cabo durante su administración[333]. La degradación de lo jurídico frente a lo político fue también el criterio aplicado por el Poder Ejecutivo al reglamentar la Ley N° 18.426 de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva.

Lo que fue vetado del proyecto de ley –el aborto y la ilegítima limitación de la libertad de conciencia individual y de ideario institucional- **fue introducido por decreto**, en flagrante violación del principio de legalidad, mediante los decretos del Poder Ejecutivo N° 293/010, 383/010 y 9/011 reglamentarios de la misma ley, que la exorbitaban y contradecían también el Código Penal y normativa supraordenada.

Antes de analizar el tenor de dichos actos administrativos corresponde explicar aquí el por qué del título de este capítulo "EL CONFLICTO ECLESIASTICO DEL SIGLO XXI". Sabido es que el proceso de secularización en Uruguay se inicia con el denominado por los historiadores "conflicto eclesiástico"[334], el más profundo enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia, signado por el decreto de deportación -"extrañamiento"- del Vicario Apostólico, Mons. Jacinto Vera, de **7 de octubre de 1862**[335].

---

331 Jorge BASSO, Director General del Ministerio de Salud Pública, Diario El País, *Mutualista se resiste a recetar y proporcionar anticonceptivos,* 16/0/09. A la fecha (agosto de 2016) es el Ministro de Salud Pública.

332 Presentación libro *Libertad de Conciencia y Salud,* Universidad de Montevideo, 16/4/2010

333 *"La política prevalece sobre lo jurídico"*, dichos del Presidente MUJICA al ratificar la decisión de su país de apoyar el ingreso de Venezuela al Mercosur, recogido por varios medios, como Ultima hora.com, 5/7/2012, http://www.ultimahora.com/mujica-dice-que-lo-politico-supero-lo-juridico-ingreso-venezuela-n542702.html

334 ASIAÍN PEREIRA, C., *Algunas Reflexiones acerca de la Libertad Religiosa en el Uruguay*, en *Anuario Argentino de Derecho Canónico T. X*, 2003. "El Conflicto Eclesiástico" (1861) se originó en la destitución por la autoridad eclesiástica de un párroco interino por haber admitido en el Campo Santo a un masón, generándose una contienda de jurisdicción con la autoridad civil que invocaba derechos de patronato, culminando en el Decreto de Secularización de Cementerios (18/4/1861).

335 Vid GONZÁLEZ MERLANO, G., *El Conflicto Eclesiástico (1861-1862). Aspectos jurídicos de la discusión acerca del Patronato Nacional*, Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga – Tierra Adentro Eds., Montevideo, 2010

El mismo **7 de octubre,** pero de **2010** se publica en el Diario Oficial el Decreto del Poder Ejecutivo N° 293/010 reglamentando –y contradiciendo- la ley de Salud Sexual y Reproductiva y desconociendo la autonomía de las instituciones de salud confesionales, signando la primera acción bélica de este segundo *conflicto eclesiástico* que tiene a la Iglesia y al Estado batallando en los tribunales en el siglo XXI. Y paradójicamente, el mismo **7 de octubre de 2010** se expide la Resolución 1763 (2010) del Consejo de Europa que en una línea radicalmente opuesta, respetuosa del pluralismo, reconoce dicha autonomía de ideario institucional y la reglamenta.

En lo medular el Decreto N° 293/010[336] y sus sucesivos N° 383/010[337] y N° 9/011[338] imponen a todas las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud la realización de determinadas prácticas y actos -como el asesoramiento a las mujeres frente al aborto provocado en condiciones de riesgo, el expendio, administración y colocación de anticonceptivos reversibles e irreversibles, incluso de emergencia, a solicitud de los usuarios (es decir, fuera del aborto terapéutico), y mediante cuponeras administradas por los usuarios, esterilizaciones voluntarias, entre otros[339]-. La reglamentación administrativa *contra iure* echa por tierra el veto constitucional a la Ley de salud Sexual y Reproductiva, además de arrasar con los principios, identidad y fines de instituciones confesionales como el Círculo Católico, entre otras.

Si bien el propio decreto N° 293/010 establece que *Los servicios de salud sexual y reproductiva... deberán brindarse con un abordaje* universal, amigable, inclusivo e igualitario, *respetando la diversidad de las personas y evitando la discriminación por... convicciones filosóficas, confesionales e ideológicas* y **ético** (art. 3), se impone por el art. 6 que *Los servicios de salud sexual y reproductiva incluirán, como mínimo* (entre otros): e*l acceso universal a **métodos anticonceptivos** seguros y confiables, que incluyan los reversibles e irreversibles* (literal d), el ***Asesoramiento y adopción de medidas de protección de las mujeres frente al aborto provocado en condiciones de riesgo*** (literal n) y la *Atención de la interrupción del embarazo en los casos... autorizada de conformidad con las normas vigentes* (literal o), debiendo *asegurar la integralidad de los servicios* (art. 9) y quedando sujetos al contralor general del Ministerio de Salud Pública (art. 11).

Según han interpretado la normativa las autoridades sanitarias, mediante el "asesoramiento" referido en art. 6° literal n) del Decr. N° 293/010, ***"la mujer recibe la información sobre la manera de menor riesgo para hacerse un aborto, que en determinadas circunstancias es con el uso de un fármaco llamado Misoprostol"***[340]. Respaldando la idea de facilitar la píldora abortiva –a pesar del veto a la ley del aborto-, el entonces Ministro de Salud expresó *"No queremos que se nos mueran más mujeres por abortos clandestinos"*[341].

El posterior Decreto N° 383/010 incorporó a los Programas Integrales de Salud y al Catálogo de Prestaciones de Salud, como prestación obligatoria para las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud, a la **vasectomía** y a la **ligadura tubaria,** ambas prácticas esterilizantes irreversibles.

El Decreto N° 9/011 estableció en sus artículos 1[342] y 3 a 7, la obligación para las prestadoras integrales privadas de salud de brindar a los usuarios los métodos anticonceptivos descriptos, incluyendo

---

336 Decreto del Poder Ejecutivo N° 293/010, dictado en Consejo de Ministros el 30/9/10, Diario Oficial 7/10/10, disponible en http://www.msp.gub.uy/ucjunasa_4561_1.html

337 Decreto del Poder Ejecutivo N° 383/010 de 22/12/10, Diario Oficial 30/12/010

338 Decreto del Poder Ejecutivo N° 9/011, Diario Oficial 1/2/011

339 Decretos de. P.E. N° 293/010, arts. 4, 6, 9 y 11; N° 383/010, art. 6 y N° 9/011, arts. 1 y 3 a 7.

340 Viceministro de Salud Pública de entonces, Leonel BRIOZZO: *"La idea central que tiene esta ley es que a la ciudadana que tiene un embarazo y no quiere continuar con él, el MSP en vez de cerrar la puerta la controla de manera adecuada. No se le realiza el aborto, pero sí se la acompaña", expresa* [aunque dice "esta ley" debe entenderse refiriendo al Decreto reglamentario N° 293/010. Fuente: http://www.hazteoir.org/node/33039, 28/09/2010

341 Jorge VENEGAS, Ministro de la cartera, secundando al subsecretario BRIOZZO, Diario Ultimas Noticias de 3/10/11

342 Decreto del P.E. N° 9/011, Art. 1º: *Los prestadores integrales públicos o privados del Sistema Nacional Integrado de Salud deberán brindar a su población usuaria que lo requiera, bajo indicación médica y como mínimo, los siguientes* ***anticonceptivos:***
Anticonceptivo oral hormonal combinado monofásico.
Anticonceptivo oral combinado trifásico.
Anticonceptivo hormonal para uso durante la lactancia.
Anticonceptivo oral hormonal de emergencia.

fármacos abortivos ("de emergencia")[343]. Al regular su entrega a los usuarios mediante **cuponeras con vigencia anual conteniendo vales por 12 o 13 unidades del producto, que serán administradas por los usuarios**, qued**ó** descartada ab initio la posibilidad de que las hipótesis encuadraran en las de aborto terapéutico -**única remota chance de eludir la tipificación del delito penal de aborto y la flagran**te violación de la ley que se estaba reglamentando-.

4. El enemigo en casa[344]: la decisión del Círculo Católico (CCOU)

Avizorando que era inminente a la vez que irresistible la expedición de estos decretos reglamentarios, y conociendo la postura del Arzobispado de Montevideo contraria al cumplimiento de estas obligaciones por el CCOU, la Directiva de la institución de salud no halló mejor solución a la pretensión totalitaria del gobierno que reformar sus estatutos, intentando **desembarazarse** de la Iglesia Católica, para poder cumplir con aquella.

Así, unos días antes de la expedición del Decreto N° 293/010 (de 7/10/10), con fecha 16/9/10 el Directorio del CCOU convocó a una Asamblea Extraordinaria a celebrarse el 2/10/10, con el objetivo de aprobar una reforma de los estatutos para eliminar la presencia de la Iglesia Católica de la institución, mediante la supresión de los órganos estatutarios Asesor Pastoral y Arzobispo como Presidente Honorario y Permanente del COOU y la derogación de las cláusulas de salvaguarda de la identidad católica de la institución, ***"a efectos de preservar el acatamiento a las leyes de nuestro país"*** (sic) [345].

Esta reforma fue aprobada, pero habiendo incurrido en graves irregularidades de forma (no convocatoria del Asesor Pastoral a la Asamblea) y de fondo que la viciaron de nulidad. Entre los vicios sustanciales, el más grave fue el incumplimiento del requisito estatutario de someter el proyecto de reforma a la consideración del Arzobispo de Montevideo, Presidente Honorario y Permanente de la institución (art. 63), con potestad para observarlo y con poder de veto sobre el texto proyectado en temas *doctrinales, éticos o fines de la institución.* El Estatuto contenía una cláusula de salvaguarda de la identidad religiosa de la institución (art. 105[346]) que la pretendida reforma avasallaba. El Arzobispo -estatutariamente facultado en materia de **acción pastoral,** doctrinal, **ética y moral, guardián de que la institución ajustara su accionar al Magisterio de la Iglesia (art. 65**[347])- no fue siquiera

---

343 Decreto N° 9/011, Art. 3º: *Asimismo, a partir del 1º de enero de 2011, los prestadores aludidos en el Artículo 1º del presente Decreto, deberán brindar a sus usuarios que lo requieran, condones masculinos bajo indicación médica.*
Art. 4º: *Cada persona usuaria que requiera el empleo de métodos anticonceptivos, tendrá derecho a recibir del prestador una* ***cuponera*** *que contenga trece* ***vales*** *por anticonceptivos orales hormonales (monofásicos, trifásicos y lactancia), una cuponera que contenga doce vales por quince condones masculinos cada uno y* ***otra que contenga tres órdenes por anticonceptivos orales de emergencia.***
Art. 6º: *Las cuponeras tendrán* ***vigencia anual*** *y los vales podrán ser utilizados individualmente no más allá del período de un año contado desde la fecha de expedición de la cuponera que los incluye. Durante su vigencia, el uso de vales de las cuponeras para acceder a los respectivos métodos anticonceptivos,* ***no requerirá nueva consulta ni receta médica.***
Art. 7º: *Las cuponera correspondientes a anticonceptivos orales hormonales serán entregadas en la consulta con médico ginecólogo; las correspondientes a condones masculinos y a anticonceptivos orales de emergencia, en la consulta con médico general de referencia o ginecólogo.*

344 *"enemigos de cada cual serán los que conviven con él."* Mt. 10:36, Biblia de Jerusalén, o "*así, el hombre tendrá como enemigos a los de su propia casa".*

345 Orden del día, Asamblea Representativa Extraordinaria del CCOU, punto *2) "Información sobre las distintas gestiones, procurando adecuar las disposiciones del MSP al funcionamiento de nuestra institución".* Adjunto *Solicitud del Directorio a la Asamblea Representativa, Antecedentes*: *"Como ha sido de público conocimiento la ley de Salud sexual y reproductiva ha dado lugar a una* ***situación dificultosa*** *para nuestra Institución, por las distintas posiciones que se plantean desde el gobierno y la Iglesia y por lo cual luego de haberse dado los pasos correspondientes en lo distintos ámbitos, se ha considerado que la situación amerita pasar el tema a la Asamblea representativa a los efectos de poner en conocimiento la situación* ***y someter la reforma de estatutos a efectos de preservar el acatamiento a las leyes de nuestro país".***

346 Estatuto del CCOU, art. 105: "***Todo proyecto de reforma deberá ser puesto a consideración de la Arquidiócesis de Montevideo,*** *la cual podrá formular las observaciones y recomendaciones que estime convenientes. Si las observaciones referidas aludieran a* ***temas doctrinales, éticos o fines de la institución deberán ser necesariamente respetadas".***

347 Estatutos del CCOU art. 65: *Al Asesor Pastoral compete: a) la planificación y supervisión, con las más amplias facultades, de la acción pastoral... dentro de los lineamientos y orientaciones de la Arquidiócesis de Montevideo; b) Asesorar*

enterado por el CCOU de la intención de reforma. De todas formas, enterado extraoficialmente, comunicó su oposición rotunda a la misma[348] y envió a la Asamblea al Asesor Pastoral, quien fue expulsado de la misma[349].

Se pretendió reformar los estatutos mediante la normativa contenida en el mismo proyecto de reforma, como si ya hubiera entrado en vigor. La Asamblea convocada antiestatutariamente aprobó la reforma y ésta fue presentada ante la Dirección de Asociaciones Civiles del Ministerio de Educación y Cultura, para su contralor y aprobación estatal, como es de rigor, aprobación que se produjo a pesar de las denuncias.

Se trató, sin más, de un Golpe de Estado, tanto en la forma (porque se hizo violando los procedimientos establecidos en el estatuto para su reforma), como en el fondo, pues se pretendi**ó** extirpar la identidad católica de la institución antiestatutariamente, así como también en su *modus operandi* (pues para dar una aparente legitimidad al golpe se designó una Comisión Pastoral que *de facto* ejerció las funciones hasta entonces propias de la Iglesia).

Con esta acción de "enemigo dentro de la propia casa", se abrió otro frente de batalla para la Iglesia, que tuvo que pleitear contra el Estado, por un lado, impugnando la ilegitimidad de los decretos de salud sexual y reproductiva en cuanto violaban la ley y arrasaban el ideario institucional, en defensa de una institución que no quería ser defendida, sino que antes bien se avenía al cumplimiento de la imposición estatal; y de otro lado, contra la Directiva de la institución, intentando recuperar a esta oveja descarriada, que gozaba del aval del Estado para su escisión, y contra este Estado, para que ejerciera el control del cumplimiento del CCOU de su estatuto.

III. EL CONFLICTO ECLESIÁSTICO DEL SIGLO XXI: LOS FRENTES DE BATALLA[350]

1. Primer frente, en casa: la rebelión del CCOU secundada por el Estado

A. Recurrencia administrativa y negociaciones frustradas:

A los efectos de obtener la declaración de nulidad de la reforma, la aplicación de sanciones y la reconducción del CCOU a su cauce, el Arzobispado de Montevideo denunció las irregularidades cometidas por la Directiva del CCOU durante el proceso de reforma de los estatutos, ante la Dirección de Asociaciones Civiles y Fundaciones del Ministerio de Educación y Cultura (policía administrativa de las asociaciones, Decreto Ley N° 15.089[351]) e impugnó ante la misma la serie de actos administrativos que redundaron en la aprobación de la reforma estatutaria, mediante recursos administrativos, en varias etapas.

---

con criterios pastorales tanto en materia doctrinal como de ética y moral a los órganos de gobierno de la Institución, a sus asociados y funcionarios; c) Velar para que la institución ajuste sus actos a los principios evangélicos y a los documentos del Magisterio de la Iglesia sobre la problemática social"

348 Carta de 8/10/10 *"Oposición rotunda a la legitimidad de lo resuelto en la Asamblea Representativa"* del CCOU

349 Expedientes del Ministerio de Educación y Cultura N° 2673/83 y 349/10, autos Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 831/11 (antecedentes administrativos fs. 486) y N° 598/12.

350 El patrocinio letrado de la Iglesia Católica en todos estos accionamientos (vía administrativa y jurisdiccional) estuvo a cargo de los Dres. Rodrigo FERRÉS y Carmen ASIAÍN, obrando como abogados consultantes los Profs. Mariano BRITO, Santiago PÉREZ DEL CASTILLO y Augusto DURÁN MARTÍNEZ, todos en forma honoraria, *pro bono*. El Arzobispo de Montevideo, representante de la Arquidiócesis y quien inició los accionamientos fue Mons. Nicolás COTUGNO sdb., sucediéndolo en la etapa final de los juicios. Mons. Daniel STURLA sdb.

351 Decreto-ley 15.089: corresponde al M.E.C. ejercer *"la policía administrativa de las asociaciones civiles y fundaciones, y en consecuencia, controlará su creación, su funcionamiento y su disolución y liquidación"* (art. 1), y tiene la facultad de *"aplicar sanciones a las asociaciones civiles y fundaciones que incurran en infracciones a las normas legales, reglamentarias o estatutarias"* (art. 2), con potestad para proponer *"la intervención de las asociaciones civiles y fundaciones como medida cautelar"* en caso de "*violación de la ley, de la Reglamentación o del estatuto"* o para "***salvaguardar** el patrimonio de aquéllas o **los bienes morales** o materiales que estuvieren a su cargo"* para *"restituir a la institución en el más breve término al cauce normal de su actividad y funcionamiento, o proceder, si ello no fuera posible o aconsejable, a la disolución y liquidación de la misma una vez cancelada su personería jurídica"* (art. 3).

Se abrió una instancia de diálogo Iglesia – CCOU, facilitado por el Ministerio de Educación, que resultó infructuosa. También fracasaron las reuniones entre las máximas autoridades eclesiásticas –incluido el Arzobispo- y el Ministro de Educación, al que se le pedía que su secretaría de Estado ejerciera el encargo legal de controlar tanto la regularidad de la reforma, como que el accionar del CCOU fuera conforme a Derecho.

En vía administrativa, la Iglesia enfrentaba a dos contrapartes: de un lado, el CCOU, quien intervenía como tercerista interesado, sosteniendo la ausencia de vicios en el proceso de reforma fundándose en que el proyecto no debía ser sometido a consideración del Arzobispo y en que el Asesor Pastoral no debía ser convocado a la Asamblea; y de otro lado, el Ministerio de Educación, que tras reticencias para actuar luego consolidadas en una total omisión, y abandonando toda imparcialidad, aconsejó al CCOU la realización de una segunda asamblea ratificatoria. Celebrada **ésta** el 16/7/11 sin haber salvado los vicios reseñados, terminó aprobando la reforma[352], a pesar de la acreditación fehaciente de las flagrantes violaciones cometidas con reincidencia.

Varios fueron los argumentos vertidos para defender la reforma, como por ejemplo, **que las normas que la reforma eliminaba del estatuto no eran democráticas**, observación que no se había formulado al aprobar el estatuto en 2002. Se confund**ía así** la verdadera esencia del principio democrático, principio que se compone y vigoriza por la coexistencia de la pluralidad de formas asociativas libres, cuya coexistencia en una sociedad es la que conforma una democracia. Imponer la democracia interna a instituciones privadas que por definición son instituciones de tendencia, es tan antidemocrático como privarlas de la posibilidad de acudir al sistema democrático si así lo han decidido para sí. Son muchísimas las empresas e instituciones de tendencia u otras que, ejerciendo la libertad de asociación, no se organizan internamente en forma democrática, empezando por la familia, y siguiendo por clubes deportivos, agrupaciones políticas y grupos religiosos.

En punto a la **negación de la autonomía de las entidades religiosas**, es interesante el dictamen del Fiscal de Gobierno[353], previo a la resolución de los recursos administrativos, cuando al expedirse sobre el cumplimiento del requisito de someter el proyecto de reforma a la consideración del Arzobispo (art. 105[354] del Estatuto del CCOU) sostiene: ***"la reforma planteada no afecta la temática prevista en la norma."*** (sic, fs. 89 vto.). Lo que quiere decir el Fiscal de Gobierno es que la reforma no toca *temas doctrinales, éticos o fines de la institución*, sosteniendo que a la Asamblea es a la que compete, en todo caso, determinar cuáles son dichos temas.

La Fiscalía se irroga la prerrogativa de determinar cuáles temas son parte de la doctrina de la Iglesia Católica, o aluden a la ética católica, o a los fines de una institución católica y cu**á**les no, **sustituyendo a la autoridad eclesiástica** que basó su accionamiento justamente sobre el supuesto de que sí lo eran.

Tal intromisión estatal en los asuntos internos de una confesión religiosa nos recuerda al Cesaropapismo. Nos preguntábamos: ¿obrará de igual forma la Fiscalía, determinando cuáles son temas de la doctrina y fines de los partidos políticos o de los clubes de fútbol? ¿Dictaminará también acerca de qué es un tema de la doctrina judía, o luterana y qué no lo es?

Interpuestos los recursos administrativos pertinentes, el silencio de la administración dejando vencer los plazos sin expedirse produjo la denegatoria ficta de los mismos y el agotamiento de la vía administrativa, quedando expedito el accionamiento jurisdiccional.

---

352 Resolución del Ministerio de Educación y Cultura Nº 856/11 de 27/9/11 modificada parcialmente por la Res. Min. Nº 905/11 de 6/10/11 que aprobó la reforma de los estatutos de la Asociación Civil "CIRCULO CATÓLICO DE OBREROS DEL URUGUAY MUTUALISTA"

353 Dictamen de Fiscalía de Gobierno (Miguel A. Toma), 13/4/11, Expediente Nº 349/10, Ministerio de Educación y Cultura, fs. 71 a 93

354 Art. 105: "***Todo proyecto de reforma deberá ser puesto a consideración de la Arquidiócesis de Montevideo,*** *la cual podrá formular las observaciones y recomendaciones que estime convenientes. Si las observaciones referidas aludieran a* ***temas doctrinales, éticos o fines de la institución*** ***deberán ser necesariamente respetadas".***

B. Iglesia vs. Estado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

El Arzobispado de Montevideo en litisconsorcio activo con el Asesor Pastoral del CCOU entabló dos acciones jurisdiccionales promoviendo la nulidad[355] de los actos administrativos –fictos y expresos- que redundaron en la aprobación de la reforma viciada del CCOU, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En el proceso el CCOU intervino como tercerista.

i. Los agravios de la Iglesia en la demanda y los fundamentos de la acción de nulidad

- En punto a la **autonomía de la Iglesia Católica** para determinar qué temas eran ***doctrinales, éticos o fines de la institución*** a los efectos de que las observaciones del Arzobispo a la reforma fueran vinculantes (art. 105 del Estatuto del CCOU), el patrocinio letrado de la Iglesia arguyó:

- Que en relación a la interpretación de la norma estatutaria en cuestión, su tenor literal era claro, ergo no debía desatenderse *a pretexto de consultar su espíritu*[356]). Sostuvo que las palabras debían entenderse en su sentido natural y obvio según su uso general[357], pero que de considerarse que se trataba de palabras técnicas, debía estarse en todo caso *al sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte*, y según su *contexto*[358]*,* o sea que el término *"temas doctrinales",* debía ser definido por el custodio de la doctrina –que no es otra que la católica- y su autoridad, que es el Obispo de Montevideo, además por disposición estatutaria. Lo mismo cabía en relación el término "éticos". Y que en punto a los "*fines de la Institución",* estando plasmados en el propio Estatuto, la adhesión a la doctrina católica se desprendía de todo su contexto. En cualquiera de los casos, la observación de la Arquidiócesis de Montevideo sería vinculante.

- Que la reforma proyectada aludía indudablemente a temas doctrinales, éticos y fines de la institución, pues proponía la eliminación de la Arquidiócesis de Montevideo como órgano estatutario *para dar cumplimiento* (sic) a los decretos reglamentarios de la ley de Salud Sexual y Reproductiva, opuestos a la doctrina católica. **La reforma era la vía propuesta para apartarse de la doctrina católica,** sin haberse considerado que existían otras vías amparadas por el Derecho sin incumplir la ley (por ejemplo, negociación, obtención de una excepción al cumplimiento general del decreto para instituciones confesionales, oponer objeción de conciencia y de ideario, etc.), que no implicaban el apartamiento de la doctrina católica, ni de la regla de Derecho.

- Que en la alocución *"fines de la institución"* se comprendían todos los fines, tanto dogmáticos, como **orgánicos** (organización jerárquica de la institución, autoridades y sus competencias y potestades, incluyendo a las autoridades eclesiásticas como órganos estatutarios). Es decir, no sólo *hacia dónde se dirige* y *cuál es la finalidad de la institución*, vinculada con su identidad católica y la adhesión a los principios evangélicos, la referencia a qué acciones y servicios presta, a qué credo adhiere y qué principios respeta, sino también desde el punto de vista de su organización interna, *qué autoridades se ha dado y respeta, quién pauta la acción pastoral, quién vela por su fidelidad a los principios evangélicos*, es decir, también, quién estará a cargo de la pastoral y quién podrá ejercer el "veto" instituido por el art. 105 a favor del Arzobispo, ante eventuales reformas que no coincidieran con el ideario de la Iglesia Católica.

---

355 Constitución art. 309: *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo conocerá de las demandas de nulidad de actos administrativos definitivos, cumplidos por la Administración, en el ejercicio de sus funciones, contrarios a una regla de derecho o con desviación de poder.*

356 Código Civil art. 17 *Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su sanción.*

357 Código Civil art. 18 *Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.*

358 Código Civil art 19. *Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso.*
Art. 20. *El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.*

- Que, en definitiva, **correspondía a la institución religiosa** de pertenencia a través de sus autoridades **definir qué temas eran doctrinales, éticos o aludían a los fines de la institución**, pues la reforma aludía al **mismo núcleo de la fe que agrupa a las personas en torno a ella**, cuya esencia y reglas no depende de definiciones de terceros ni menos del Estado, sino del alcance que le da y profesa la propia confesión religiosa. Debe estarse al concepto que la propia confesión religiosa se da a sí misma, lo que ella misma entiende respecto a un concepto emanado de la propia confesión religiosa, que el Derecho regula como regula hechos dados por la vida social. Luego, el sentido de los términos propios de dichas instituciones, debe ser dado (art. 19 C.C.) por los que profesan dicha confesión religiosa. Se trata del reconocimiento de la ***autonomía de las confesiones religiosas en la determinación de su misión y en la definición de términos propios***[359]***.***

- Que *la* ***tergiversación*** *de que fue objeto la interpretación del art. 105 de los Estatutos, realizada por el CCOU, propiciada por la Fiscalía de Gobierno y acogida implícitamente por el MEC, determinó una actuación antijurídica de la Administración, con grave perjuicio a los legítimos intereses y derechos de los comparecientes, por lo cual corresponde su declaración de nulidad.*

En punto a la **pervivencia de la vinculación institucional CCOU – Iglesia**, sostuvo:

- Que la reforma propuesta se limitó a la eliminación de determinados artículos, pero mantuvo por ejemplo el art. 1° inciso 2º que reza que la asociación civil CCOU *"es continuadora de la personería jurídica de la Asociación Civil Círculo Católico de Obreros de Montevideo, la que fue fundada el 21 de junio de 1885",* y mantuvo también el resto del articulado que sigue adhiriendo a la Iglesia Católica Apostólica Romana.

- Que **se ha mantenido incólume la vinculación institucional del CCOU a la Iglesia Católica**, que implica el sometimiento de la primera a la **normativa interna** de la Iglesia (que en el Uruguay rige como Derecho Estatutario de la Iglesia Católica[360]) y a sus jerarquías.

- Que de conformidad con el Derecho Canónico -derecho estatutario de la persona jurídica Iglesia Católica Apostólica Romana en Uruguay **reconocida constitucionalmente**- el Arzobispo posee legitimación activa en la litis y sigue teniendo autoridad doctrinal dentro del CCOU, **independientemente de su calidad de órgano estatutario del CCOU** y en toda ***iniciativa que se atribuya el nombre de católica*****,** entre los fieles de la Iglesia Católica, de conformidad con los cánones **216 y 300 del Código de Derecho Canónico**[361]**.**

- Que esta pervivencia del vínculo institucional con la Iglesia Católica **rige aún en el texto de los estatutos pretendidamente reformados**, no habiendo sido **ésta** objeto de pretensión de reforma, por lo cual no podría entenderse una vinculación hecha a la medida de las autoridades del CCOU, inconsistente con la doctrina, principios y estructura jerárquica de la Iglesia Católica[362], sino con la Iglesia Católica tal cual ésta es, manteniendo **ésta** su autoridad eclesiástica y pastoral dentro del CCOU, independientemente de la reforma pretendida.

---

359 ASIAÍN PEREIRA, C., *El gran desafío del Derecho Eclesiástico del Estado en el Uruguay: Su Existencia misma como Rama del Derecho", Anuario D. Administrativo T. XIII*, F.C.U., Montevideo, 2006

360 Cf. GONZÁLEZ MERLANO, G., en "*La Relación Obispo–Presbítero como espacio para reivindicaciones laborales. Análisis de un caso",* X Coloquio del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa, Lima, Perú, Setiembre, 2010, pp. 3 a 4, disponible en www.libertadreligiosa.net.

361 C.I.C., Cánon 216: Todos los fieles, puesto que participan en la misión de la Iglesia, tienen derecho a promover y sostener la acción apostólica también con sus propias iniciativas, cada uno según su estado y condición; **pero ninguna iniciativa se atribuya el nombre de católica sin contar con el consentimiento de la autoridad eclesiástica competente**. Cánon 300: Ninguna asociación puede llamarse «católica» sin el consentimiento de la autoridad competente, conforme a la norma del ⇒ c. 312.

362 Como se pretendió mediante su sustitución por una Comisión Pastoral

- Que esta pervivencia de la vinculación institucional responde a la naturaleza jurídica de las normas citadas, siendo ***cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa y carácter propio de la institución, y del debido respeto de sus creencias***[363] que definen la identidad de la institución que, siendo de prestación sanitaria, se ha autodefinido como confesional.

- Que, aún soslayando la fundación del CCOU por la Iglesia, la adhesión de ésta a una confesión religiosa la ha verificado el CCOU al amparo y tutela del Derecho uruguayo, cuyo poder de gobierno administrador la ha aprobado al aprobar sus estatutos, ergo reconociendo la normativa jurídica a la cual el CCOU se remite, que es la normativa interna de la Iglesia Católica.

En **punto a la libertad de ideario institucional y de la conducción conforme al mismo:**

- Que amparando la **libertad de asociación** de rango constitucional y convencional, y reconociendo los derechos y libertades de religión ejercidos colectivamente, el Estado uruguayo ha reconocido la legitimidad de ***estas cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa y del carácter propio de la institución, y del debido respeto de sus creencias,*** quedando obligado a su respeto y tutela y por tanto, vinculado por dichas normas.

- Que la legitimidad de estas cláusulas de salvaguarda tiene su fundamento, además, en la **laicidad del Estado, en tanto éste es incompetente en materia ideológica y religiosa.** Como "*consecuencia directa de la laicidad… la separación, uno de los elementos clave de la laicidad, impide cualquier confusión de estructura y fines* [entre el Estado y las confesiones religiosas y asociaciones confesionales] *y, desde luego, asegura la no intervención de los poderes públicos en la organización y vida interna de la entidad"*, salvo los límites impuestos por el orden público y la licitud y adecuación a Derecho. "*Así, la laicidad se coloca como la mejor garantía de la plena autonomía jurídica de las comunidades ideológicas y religiosas, cuya independencia, en el ámbito interno sería ilimitada y en el ámbito externo sólo quedaría limitada por el orden público.".. "Nos estamos refiriendo a la elaboración doctrinal que, como señalábamos en la configuración del derecho, es inmune de toda coacción"...."La justificación de esta especialidad se concreta en que los poderes públicos* ***no pueden imponer estructuras democráticas,*** *o modos de actuar democráticos, como la aprobación de los Estatutos por acuerdo de la Asamblea general, etc., a esas entidades."*[364]

- Que quedó reconocido el derecho de las comunidades ideológicas y religiosas de ejercer sus libertades ideológicas y religiosas en forma colectiva, como titulares ellas mismas de estos derechos, **en y frente al Estado**.

- Que el CCOU es lo que se conoce en la moderna doctrina italiana como *impresa di tendenza* (**empresas ideológicas o de tendencia**), que en el Derecho alemán son conocidas como *"tendenzunternehmen"*, es decir aquellas empresas que tienen como fin esencial, preponderante o secundario la difusión u orientación de una posición ideológica, principios o creencias, según la doctrina española. Su identidad ideológica puede responder a un ideario de carácter político, religioso, sindical, artístico, cultural, entre otros. Son organizaciones cuyo fin e idea fundante es la consecución de un programa de principios, una ideología, unas creencias. De allí que su misión y visión, su finalidad y razón de ser impliquen el desarrollo de dichos principios en todas sus acciones, incluyendo la defensa de los postulados ideológicos que las sustentan, en función de los cuales se despliega toda su vida social, jurídica, cultural o política.

- Que por expresa autodeterminación, el CCOU es una empresa de tendencia, una asociación civil mutual prestadora de servicios de salud, con una definición e identidad confesional deter-

---

363 PELAYO OLMEDO, J.D., *La personalidad jurídica de las confesiones religiosas,* en *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España,* Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009, coords. MARTÍN SÁNCHEZ, I. y GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M., pp. 79 a 116.

364 PELAYO OLMEDO, J., op. Cit, pp. 112 y 113.

minada: la Católica, e institucionalmente vinculada a la Iglesia Católica, no sólo a los principios católicos. Y respondiendo a esta identidad confesional -fundante a la vez que teleología de la institución- consagra determinadas cláusulas en su estatuto, como forma de salvaguardar dicha identidad: la preceptiva intervención de la jerarquía eclesiástica en determinados lineamientos vinculados a la identidad confesional de la institución. He ahí las cláusulas de salvaguarda de la identidad religiosa y del carácter propio de la institución, y del debido respeto de sus creencias consagradas en los arts. 25, 63 a 66 y 105 de los estatutos del CCOU.

- Que el derecho de las asociaciones civiles confesionales al ejercicio colectivo de la libertad religiosa y de conciencia no es más que la concreción de la libertad de asociación en el ejercicio de las libertades del espíritu, pues **és**tas se ejercen las más de las veces en forma asociada, siendo la **dimensión colectiva inherente a las libertades del espíritu e ideológicas**.

- Que para los individuos y para las comunidades religiosas o ideológicas, estos derechos **apelan al derecho a conservar la religión o la creencia** prevista por el Pacto de San José de Costa Rica en su art. 12.1, Este reza: *implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. 2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias*.

- Que queda consagrado además, otro de los estándares mínimos del respeto de la libertad ideológica y de creencias: **la inmunidad de coacción** de parte del Estado, los poderes públicos y terceros, en materia de creencias; un límite al Estado que le veda de interferir en la adopción, conservación y legítimo ejercicio de opciones religiosas, y sólo le permite establecer las *"restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás".* (art. 16 Convención Americana sobre Derechos Humanos)

- Que el intento de **confiscar la identidad de la institución** apelando a que las normas sobre las que se sustenta esta identidad no son democráticas, **contradice los mismos principios de la democracia, cuya esencia es el pluralismo ideológico y de creencias**. No habiéndose avasallado el orden público, siendo la asociación lícita, más aún, habiendo sus estatutos sido aprobados por el Estado, mal puede argüirse, para pretender otorgar validez a una reforma viciada, que las normas que se eliminan no son democráticas.

En resumen sostuvo que la omisión de la Administración en cumplir con su poder-deber de ejercer la policía administrativa del CCOU y de controlar que éste se adecuara a Derecho, más aún el acto de haber aprobado la reforma viciada, configura **en lo formal**, una **violación estatutaria y legal**, y **en lo sustancial un menoscabo de la libertad religiosa ejercida en forma colectiva en conjunción con la libertad de asociación**, lesionando dichos derechos y libertades, en **violación del principio de inmunidad de coacción que pesa sobre el Estado.**

Y abogó por la anulación de los actos administrativos encausados.

ii. La contestación del Estado (Ministerio de Educación y Cultura)

Tras sumergirse en el *circuloviciósico o kafkiano* razonamiento de que el M.E.C, no podía declarar la nulidad de una reforma mientras ésta fuera sólo un proyecto, y que luego de aprobada por el CCOU ya no correspondía anularla pues –contesta el M.E.C. contradiciendo la Ley de Asociaciones Civiles y Fundaciones que le asigna esta competencia- carece de la facultad de revocar o declarar nulos los actos de una entidad privada regida por el derecho privado.

El tercerista CCOU, a su vez, se lamenta de que el accionante (Arzobispado de Montevideo) haya olvidado los principios cristianos (sic)[365].

A la fecha de la presentación de esta ponencia (agosto de 2013) no se había dictado aún sentencia.

En 2015 ambas acciones fueron desestimadas, sosteniendo entre otras consideraciones, que el Ministerio de Educación y Cultura carecía de la competencia para anular actos de una institución privada (sentencias del TCA N° 195/15 N° 205/15). Esta última desech**ó sin embargo,** la excepción opuesta por el CCOU y por el MEC de falta de legitimación activa de la parte actora, entendiendo que la Iglesia Católica representada por el Arzobispo, estaba alcanzada por la dimensión subjetiva del acto impugnado, y recalc**ó entre sus consideraciones** el verdadero propósito de la reforma: *"en la realidad de las cosas, la reforma estatutaria obedece al propósito de eliminar cargos que por disposición estatutaria estaban reservados a prominentes autoridades de la I.C.A.R.".* Si bien la sentencia reconoce que hubo vicios en el procedimiento de reforma, no los estima de una entidad tal como para invalidarla, considerando que la Iglesia Católica no había agotado todos los medios estatutarios a su alcance para evitar la reforma y que en definitiva, el Cuerpo Social era el soberano y la Asamblea, que representa la voluntad social, era competente para la reforma.

A la fecha, setiembre de 2016, el Círculo Católico de Obreros del Uruguay, Mutualista mantiene su nombre.

La Ley N° 18.987[366] que despenalizó el aborto estableció la obligación de todas las instituciones prestadoras de salud del Sistema Nacional Integrado de Salud, de realizar abortos a demanda[367], pero contempló la posibilidad de presentar objeción de ideario institucional. A la fecha no consta que la institución sanitaria Círculo Católico se haya acogido a dicha excepción legal.

El Decreto reglamentario de la ley, N° 375/12 retaceó las posibilidades habilitadas por ley, para el amparo de la objeción de ideario institucional, de múltiples formas. El accionamiento del Arzobispado de Montevideo impugnando de nulidad el decreto fue desestimado por el TCA *in limine litis* en base a la falta de legitimación pasiva de la Iglesia, por no ser ésta la directamente obligada a la prestación (al momento de la sentencia el CCOU había logrado desembarazarse de la Iglesia, eliminando de sus estatutos al Arzobispo y al Asesor Pastoral, así como sus facultades de conducción de la institución).

Pero, de haberse presentado el legitimado activo a impugnar de nulidad los puntos del decreto que contrariando la ley establecían limitaciones a la objeción de ideario institucional, muy probablemente el TCA hubiera fallado en forma similar a como lo hizo en la Sentencia N°586/15 de 11/8/15, que proclamó que el derecho a la objeción de conciencia era un derecho fundamental de corte constitucional y de los derechos humanos, por lo que anul**ó** las normas del decreto que atentaban contra dicho derecho[368].

---

365 Expediente N° 831/11, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Contestación de la demanda por el CCOU.

366 Ley N° 18.987 Interrupción voluntaria del embarazo, Publicada D.O. 30 oct/012, disponible en https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9134152.htm

367 Ley 18.987 art. 10 *(Obligación de los servicios de salud).- Todas las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud tendrán la obligación de cumplir con lo preceptuado en la presente ley. A tales efectos, deberán establecer las condiciones técnico-profesionales y administrativas necesarias para posibilitar a sus usuarias el acceso a dichos procedimientos dentro de los plazos establecidos.*

Las instituciones referidas en el inciso anterior, que tengan ***objeciones de ideario****, preexistentes a la vigencia de esta ley, con respecto a los procedimientos de interrupción voluntaria del embarazo que se regulan en los artículos anteriores,* ***podrán acordar con el Ministerio de Salud Pública****, dentro del marco normativo que regula el Sistema Nacional Integrado de Salud,* ***la forma en que sus usuarias accederán a tales procedimientos.***

368 Ver análisis extenso en ASIAÍN PEREIRA, C., *Objeción de conciencia: Tribunal de máximo rango anula con efectos generales y absolutos decreto que la restringía,* en *Revista de Derecho Público*, BLENGIO VALDES, M. (Dir.), F.C.U., Uruguay, http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/48/asiain.php , *No. 48 - Noviembre 2015*, ISSN 2301-0908, y en *REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHO Y RELIGIÓN* Vol. 2, NÚM. 1 (2016), ISSN 0719-7160, http://www.revistalatderechoyreligion.com/ojs/ojs-2.4.6/index.php/RLDR/index.

No sólo todo el tenor de la sentencia lo indica, sino también algunas referencias expresas al ejercicio colectivo de esta libertad. Dice la sentencia en referencia a la objeción de conciencia: *"Lo que se pretende con esos derechos fundamentales es la salvaguarda de ámbitos* ***individuales*** *de autonomía* ***-y en su caso también colectivos-*** *que constituyen elementos necesarios del pluralismo democrático, y en los cuales cualquier injerencia ha de ser cuidadosamente justificada..."*

De haber comparecido el obligado a la práctica objetada, es decir, el representante legal de la institución sanitaria confesional afectada, muy probablemente habría obtenido un pronunciamiento tutelar de su derecho a la objeción de ideario institucional. Aún es hábil este accionamiento.

2. Segundo frente de batalla: la imposición estatal de contrariar el ideario institucional (y de cometer el delito de aborto)

A. Recurrencia administrativa y negociaciones frustradas:

Volvemos a los decretos reglamentarios de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva (2008) dictados entre octubre de 2010 y febrero de 2011, que obligaron a las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud a realizar prácticas y otorgar prestaciones ilegales (aun en vigencia del delito de aborto) y además contrarias sus principios.

Como expresamos, los decretos reglamentarios de una ley son en el derecho uruguayo actos administrativos -en este caso generales y abstractos-, recurribles en vía administrativa[369], siendo el agotamiento de la vía administrativa un presupuesto para el sometimiento de los mismos al control de su regularidad jurídica ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante la acción de nulidad que incoe el agraviado por dichos actos[370].

Desde su publicación en el Diario Oficial (7/10/10 el primero de ellos), el recurrente contaba con un plazo constitucional de diez días corridos para interponer el recurso, lo que se hizo por parte del Arzobispado respecto a los tres decretos reglamentarios de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva, Decretos N° 293/010, 383/010 y 9/011.

Los problemas de la legitimación activa: Quien naturalmente poseía la titularidad de un *interés directo, personal y legítimo* en la revocación de los actos era la institución obligada a la realización de las prácticas objetadas, es decir, el Círculo Católico. Sin embargo, ésta había optado por avenirse a la imposición estatal (fue la primera de las instituciones sanitarias en comunicar que acataría la normativa). Ante dicha actitud del Directorio del CCOU, fue la autoridad eclesiástica la que accionó.

Así las cosas, la comparecencia del Arzobispado oponiéndose a los decretos que obligaban al CCOU a realizar prácticas contrarias a la doctrina católica planteó **desde el inicio,** el desafío de acreditar su legitimación activa tanto durante la tramitación de los recursos en vía administrativa, como durante el control jurisdiccional de los actos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). El Arzobispo de Montevideo compareció en dichas instancias en representación de la persona jurídica Iglesia Católica Apostólica Romana en Uruguay, Arquidiócesis de Montevideo[371], esgrimiendo que se constreñía a las instituciones sanitarias pertenecientes y/o vinculadas, a ella a realizar prácticas absolutamente reñidas con si ideario institucional y pidiendo una excepción a dicha imposición para estas instituciones.

El otro agravio esgrimido radicaba en la ilegal introducción del aborto -vetado de la Ley de Salud Sexual y Reproductiva- por decreto, lo que implicaba además obligar a instituciones a cometer delitos.

369 Constitución, art. 317

370 Constitución, arts. 319 y 309 a 311

371 En Uruguay hay una arquidiócesis y nueve diócesis, cada una de las cuales es una persona jurídica

Como los plazos para interponer los recursos acuciaban (diez días corridos desde la publicación de los decretos en el Diario Oficial), mientras se resolvía qué medidas tomar en el futuro (pero con la determinación de transitar todas las vías de tutela posibles), era menester dejar los recursos interpuestos.

Presentados éstos se inició un período de negociaciones entre el Arzobispado y las autoridades públicas, tendientes a la obtención de una excepción al cumplimiento de las prestaciones objetadas para el Círculo Católico y para una serie de policlínicas públicas que funcionaban en predios eclesiásticos en diversas modalidades jurídicas, dentro de un marco de ayudas sanitarias que la Iglesia brinda a la sociedad.

Tratativas: El Arzobispo de Montevideo se reunió personalmente con el entonces Presidente de la República José Mujica en la chacra personal de éste, quien le manifestó conceptualmente que *la Libertad Religiosa es primordial y que si él fuera el Arzobispo, desobedecería la normativa.*

Hubo reuniones con autoridades del Ministerio de Salud Pública, varias de ellas con el Ministro, intentando negociar una excepción al cumplimiento de la política impuesta. La solución propuesta por la Secretaría de Estado era que se tercerizara el servicio, es decir, que el CCOU contratara a un tercero para la realización de las prácticas objetadas, y que pagara y garantizara su buen cumplimiento. Varios asesores del Arzobispado respaldaron esta solución, pero primó la postura que hacía ver que la tercerización era moralmente tan ilícita como la ejecución de las prácticas objetadas, comparándosela con la contratación de un sicario.

En el inter**ín**, en diciembre de 2010 se presentó el **Proyecto de Ley de Libertad de Conciencia e Ideario**[372] destinado a amparar de forma genérica dicha libertad así como la objeción de conciencia e ideario institucional en todo ámbito.

Vencido el plazo de que disponía la Administración para expedirse acerca de los recursos interpuestos, no lo hizo, configurándose la denegatoria ficta, y el Arzobispado entabló las acciones de nulidad correspondientes ante el TCA.

B. Iglesia vs. Estado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Tres acciones de nulidad y sus correspondientes medidas cautelares de suspensión de la ejecución de los actos se radicaron, habiéndose acumulado los autos de dos de ellas.

Además de comparecer en representación de la Iglesia Católica y por las instituciones dependientes o vinculadas a ella, el Arzobispado lo hizo como órgano estatutario del CCOU encargado de velar la conducción de la institución de conformidad con el magisterio de la Iglesia. Promovió la declaración de nulidad de las normas que obligaban a las mutualistas vinculadas a la Iglesia, a asesorar proactivamente al aborto, y a expender, colocar y administrar todo tipo de anticonceptivos, incluso de emergencia, agraviándose de la violación de la libertad religiosa en su dimensión colectiva que además impactaba sobre las conciencias individuales y hasta de su fuero interno. Además denunció la ilegalidad del decreto, que exorbitaba a la ley que pretendía reglamentar, introduciendo el aborto por vía indirecta y el delito de lesiones (esterilizaciones a demanda).

Mientras tanto, el entonces Ministro interino de Salud Pública, Leonel BRIOZZO hacía declaraciones públicas en varios medios de comunicación, jactándose del éxito de las iniciativas sanitarias en materia de aborto mediante el fármaco Misoprostol: "*Hace cuatro años que no muere en el país nin-*

372 Proyecto de Ley *Derecho a la Libertad de Conciencia y de Ideario. Reconocimiento.* Repartido Nº 467, Dic., 2010, Comisión de Derechos Humanos, Carpeta Nº 559 de 2010, en www.parlamento.gub.uy. Vale agregar que a la fecha se presentó una versión reformulada de este proyecto *Proyecto de ley de Reconocimiento de la libertad de conciencia e ideario y Recurso de Hábeas Conscientiam*, presentado por la autora en su calidad de Senadora de la República el 15/9/15, destinado a Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, Carpeta 363/2015, Asunto 126577, http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=126577

guna mujer a causa de un aborto inseguro… pese al veto impuesto por el expresidente Tabaré Vázquez en el año 2008 a los artículos de la ley de Salud Sexual y Reproductiva que despenalizaban el aborto, se logró cambiar el abordaje sobre la interrupción del embarazo en el país." Siendo Director de Programación Estratégica del MSP, el mismo, comentando el Decreto N° 293/010 impugnado, había expresado *"No se realizan abortos, pero se los acompaña"*[373]. Estos hechos fueron agregados como prueba de la intelección que hacían las autoridades de los decretos impugnados. *Nótese que todo esto ocurría mientras el aborto seguía siendo un delito, es decir, antes de su despenalización.*

Los problemas de legitimación activa del accionante resurgieron en el pronunciamiento de la Procuradora interina del Estado en lo Contencioso Administrativo[374], quien respecto a la medida cautelar, expidió con inusitada celeridad un dictamen sosteniendo que carecía de legitimación activa el accionante (Arzobispado de Montevideo), pues las destinatarias, obligadas por el Decreto, son las mutualistas, no la Iglesia. Sin embargo, el Tribunal se apartó del dictamen de dicha Procuraduría, entendiendo que la cuestión de la legitimación activa era de fondo, no dilucidable de forma previa. Por no encontrar que el acto era manifiestamente ilegítimo, sin embargo, no hizo lugar a la medida cautelar incoada de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

i. Los agravios de la Iglesia en las demandas y los fundamentos de las acciones de nulidad

Dos fueron las principales líneas de agravios, con sus correspondientes desarrollos, que se pueden sintetizar en lo siguiente:

a. Objeción de legalidad:

Los decretos no se había limitado a reglamentar la Ley de Salud Sexual y Reproductiva; la habían exorbitado e ella y al resto del ordenamiento jurídico, en flagrante violación del principio de legalidad, al introducir por decreto lo que se había vetado del proyecto de ley, como el aborto, entre otros.

Los decretos implicaban introducir y obligar a los prestadores del Sistema Nacional Integrado de Salud a colaborar o a participar proactiva o secundariamente en el delito penal de aborto, ya sea mediante prácticas tendientes a, o que deriven en, o de consejo hacia (asesoramiento), antes o durante el aborto para que fuera sin riesgos; o ya sea mediante la llamada "anticoncepción de emergencia" –cuya entrega mediante cuponeras administradas por los usuarios, sustraía la hipótesis de la del aborto terapéutico- contradiciendo a la ley penal y a la propia ley reglamentada, de la cual el aborto había sido vetado.

En punto a la imposición de realizar esterilizaciones irreversibles, su ilegalidad radicaba en la obligación de incurrir en el delito penal de lesiones, no salvado por el consenso de la víctima y no siendo las esterilizaciones voluntarias, por definición, prácticas de salud.

b. Violación de la libertad de ideario y autonomía institucional. Violación de la libertad religiosa colectiva y de la inmunidad de coacción.

Se agravió la accionante de que la obligación indiscriminada impuesta a las instituciones de la Iglesia Católica de realizar prácticas contrarias a sus principios e ideario violentaba el **Principio de Autonomía de las Confesiones Religiosas,** esto es, el derecho de dichas instituciones a conducirse en la vida civil, social, privada y pública de conformidad con su definición confesional, y a no ser constreñidas en el ejercicio individual ni colectivo de la libertad de conciencia, de ideario y religiosa (art. 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[375], art. 18 del Pacto Internacional de De-

373 BRIOZZO, L., http://www.180.com.uy/articulo/14126_No-se-realizan-abortos-pero-se-los-acompana, 180.com.uy

374 Dra. Silvana NESSAR, Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad de Montevideo y en la Universidad Católica del Uruguay

375 Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 ONU, Art. 18: *"Toda persona tiene derecho a la libertad de*

rechos Civiles y Políticos[376] y arts. 12[377] y 16[378] de la Convención Americana de Derechos Humanos), no surgiendo dicha limitación de la ley y existiendo otros medios por los cuales el Estado podía desarrollar su política en materia de salud sexual y reproductiva sin restringir el libre ejercicio colectivo de estas instituciones de tendencia.

Se destacó que en el caso de las instituciones sanitarias integrantes del SNIS que han adherido a una doctrina religiosa, como el CCOU, éstas ostentan aún frente al Estado (*en público)* el derecho a *manifestar su religión o creencia, colectivamente* (es decir, en forma asociada, como institución), *mediante la práctica y la observancia* de preceptos religiosos. Y el Estado está vedado de interferir en dicho ejercicio legítimo, por imposición del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que es *ius cogens internacional,* incorporado además al derecho uruguayo por la vía del art. 72 de la Constitución[379].

Se sostuvo que el derecho al **ejercicio colectivo de la Libertad Religiosa no es más que la concreción de la libertad de asociación en el ejercicio de las libertades del espíritu**, pues la práctica de estas libertades se ejerce las más de las veces en forma asociada. La dimensión colectiva es inherente a las libertades del espíritu.

La obligación impuesta a implicaba que las entidades religiosas obligadas tuvieran que **abdicar de sus creencias y preceptos ante la coercibilidad de la norma,** violentando la protección proclamada por el art. 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos en punto a la libertad de "***conservar***" la religión o creencias. El cumplimiento y ***observancia*** de estas normas de conducta por parte de los adherentes a una creencia **apelaba al derecho de éstos a conservar** la religión o la creencia.

Se afirmó que fue contrario a Derecho que la normativa omitiera exceptuar a las instituciones confesionales de dichas prácticas, pues **no se contempló el pluralismo** que en materia de religión y creencias existe en la sociedad, que es objeto de la tutela del Estado de primer orden (arts. 5, 7, 72 y 332 de la Constitución, Tratados Internacionales de Derechos Humanos, la normativa interna de la Iglesia Católica que vale al menos como derecho estatutario en el país, y el propio Estatuto del Cír-

---

pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia."

376 **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, A.G. ONU, Res. 2200 (XXI), de 16/9/1966, **Art. 18:** "*sin que nadie pueda **menoscabarlas"*** y especialmente la "Observación general sobre su aplicación" 2 y 3. **Art. 18.3**. "*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 derechos y libertades fundamentales de los demás***."

377 Convención Americana de Derechos Humanos, **Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión.**

1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de **conservar** su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de **profesar** y divulgar su religión o sus creencias, **individual o colectivamente**, tanto en público como en privado.*
2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.
3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está 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.
4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

378 Convención Americana de Derechos Humanos, **Artículo 16. Libertad de Asociación**

1. *Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos**, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.*
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las ***restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática,*** *en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.*

379 Constitución art. 72: *La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.*

culo Católico de Obreros del Uruguay). Y la pervivencia de la normativa ponía en serio peligro **de extinción** a las instituciones confesionales en general y la concreta supervivencia del Círculo Católico.

Pues, se advertía, la Libertad Religiosa y su tutela, no se limitan al fuero íntimo, es decir, a formar su conciencia moral y religiosa y adherir a una u otra religión, o a abstenerse de adherir a ninguna –como había aventurado el Poder Ejecutivo al denegar el recurso-, sino que es justamente su **dimensión externa, sus manifestaciones, las que más interesan al orden jurídico**, pues es su dimensión externa la que puede las más de las veces verse vulnerada por la interferencia de terceros, incluyendo al Estado.

He ahí que la imposición estatal a dichas personas jurídicas de contrariar su ideario institucional, afectaba no sólo el **aspecto externo de la libertad de creencias,** es decir, las **manifestaciones de dicha libertad mediante el culto, la práctica, la observancia de normas de conducta, sino también y fundamentalmente el fuero interno de sus miembros (personas humanas de carne y hueso), por constreñirlo.**

Se denunció que existían **otros medios alternativos** mediante los cuales el Estado podía desarrollar su política en materia de salud sexual y reproductiva (por ejemplo, la prestación por instituciones que no objetaran la realización de dichas prácticas), sin lesionar el derecho de Libertad Religiosa de las instituciones confesionales en sus manifestaciones externas. La normativa jaqueaba la práctica y la observancia de los preceptos religiosos, ergo, interfería en el derecho a conservar la religión, cuando existían otros medios alternativos que fueron soslayados.

El **Estado** –a pesar de haber sido advertido al respecto- había optado por la **solución del atropello de la libertad** de pensamiento, de conciencia y religión de personas y de instituciones, que no son otra cosa que personas asociadas por motivos religiosos, al amparo del art. 16 del Pacto de San José de Costa Rica.

La medida estatal obligaba a una de dos situaciones indeseables desde la perspectiva de los Derechos Humanos y de la forma republicana de gobierno: o bien la institución tenía que **cerrar sus puertas** para poder mantener la adhesión a una religión o creencia (indeseable y evitable); o bien **claudicar en su derecho a sostener, adherir, mantener, conservar la adhesión a una religión o creencia**, por verse impedida de conducirse según sus preceptos (indeseable y evitable también).

Las medidas conculcaban la propia imagen y **reputación** de las personas jurídicas involucradas: Iglesia Católica Apostólica Romana misma, que se vería intimidada por forzársele a contradecir sus principios fundacionales, y el Círculo Católico, que veía amenazadas hasta sus posibilidades de supervivencia, al quedar desprovisto de su identidad, su ideal, su razón de existir, de sometérselo a las obligaciones resistidas. Se expuso que desconocer y constreñir el ideario de las instituciones legítimas equivalía a su aniquilación.

La reglamentación estaba imponiendo a personas e instituciones lo que el veto había extirpado de la ley: la limitación de la libertad de conciencia e ideario. Decía la fundamentación del veto interpuesto a determinados capítulos del proyecto de ley de salud sexual y reproductiva: *"Este texto también **afecta la libertad de empresa y de asociación**, cuando **impone a instituciones médicas con estatutos aprobados** según nuestra legislación, y que vienen funcionando desde hace más de cien años en algún caso, **a realizar abortos, contrariando expresamente sus principios fundacionales**."* Se habían vetado –además de los artículos que despenalizaban el aborto- aquellos que regulaban la objeción de conciencia de modo deficiente y los que implicaban violentar la libertad de ideario institucional[380].

Las eventuales **sanciones** que se impusieran **a las instituciones lo serían por razón de sus ideas, incurriéndose en discriminación por razón de religión y creencias.** Tal proceder era ilegí-

380 Ver ASIAÍN, C., *Veto a la Limitación de la Libertad de Conciencia,* en *VETO AL ABORTO. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Vázquez,* op. cit.

timo en un Estado Social, Democrático y Pluralista de Derecho, que ha reconocido originariamente a la Iglesia como tal desde antes de la creación del Estado uruguayo, y ha mantenido su reconocimiento como tal a lo largo de todas las constituciones.

Además, tal apartamiento del Derecho lesionaba a las instituciones –Iglesia y vinculadas- en sus **derechos subjetivos** a la tutela del Estado y al debido respeto de los ámbitos de ejercicio individual y colectivo de las libertades de conciencia, de ideario y de religión.

Al violentar los derechos adquiridos de aquellas personas jurídicas –como la Iglesia Católica Apostólica Romana y el Círculo Católico de Obreros del Uruguay, cuyos **estatutos fueron reconocidos o aprobados por el Estado** y son regla de derecho- de conducirse según su ideario, conculcaba el Estado además el **principio de seguridad jurídica**, consagrado en el art. 7[381] de la Constitución.

Se había **omitido la debida consideración de los fieles** de las diversas religiones existentes en el país. **El Estado**, *ser instrumental para el bien común*[382] y garante de los derechos y libertades de los habitantes, en función del pluralismo existente en la sociedad y habida cuenta de la existencia de numerosos grupos confesionales**, debía también asegurar para estos fieles de las diversas religiones existentes en el país, las posibilidades de acceso a la salud en instituciones donde se respetaran y compartieran sus convicciones y creencias**, máxime cuando esto sólo se pretend**ía** en el ámbito privado, no público. De lo contrario, se incurr**ía** en totalitarismo.

El Estado estaba imponiendo a todos sus habitantes **una determinada concepción filosófica y moral.**

La normativa impugnada no se condecía, por último, con el mandato de "buena administración" previsto por el art. 311 de la Constitución en sede de control jurisdiccional de los actos administrativos.

ii. La contestación del Estado (Ministerio de Salud Pública): negación de la autonomía y sustitución estatal de la autoridad religiosa en la definición de la doctrina religiosa.

El Poder Ejecutivo ya había denegado expresa aunque tardíamente la recurrencia[383]. Al contestar la demanda el Estado a través del Ministerio de Salud Pública calca los argumentos entonces sostenidos en vía administrativa: que el art. 5 de la Constitución[384] afiliaba al Estado uruguayo en la corriente filosófica denominada "Estado aconfesional positivo", que *"encuadra dentro de las propuestas filosóficas del agnosticismo positivo, la que a diferencia del agnosticismo negativo, que propugna el ateísmo, negando la existencia de toda Trascendencia e impide a los ciudadanos y habitantes ejercer religión alguna, sostiene como admisible que más allá de toda posición humana existe o puede concebirse la existencia de un Principio Trascendental"* (sic). Pero que de conformidad con el art. 44[385] de la Constitución, se atribuyó al Ministerio de Salud Pública (Ley N° 9.202 de 12/01/1934) la competencia para dictar los decretos necesarios y resoluciones en materia sanitaria, y **que no exis-**

---

381 Constitución art. 7°: *Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieren por razones de interés general.*

382 BRITO, M. a lo largo de todo su magisterio

383 Resolución del Poder Ejecutivo N° 330/011

384 Constitución, Art. 5: *Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna. Reconoce a la Iglesia Católica el dominio de todos los templos que hayan sido total o parcialmente construidos con fondos del Erario Nacional, exceptuándose sólo las capillas destinadas al servicio de asilos, hospitales, cárceles u otros establecimientos públicos. Declara, asimismo, exentos de toda clase de impuestos a los templos consagrados al culto de las diversas religiones.*

385 Constitución, Art. 44: *El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.*
Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.

te discordancia entre las normas en materia religiosa y de salud, siendo que el Estado ejerció su poder de imperio (destacado nuestro). Sostiene además que *no se aprecia violación de ningún tipo de la libertad religiosa amparada por el artículo 5 de la Constitución,* y que *no se advierte violación alguna de las creencias religiosas de nadie, y menos de la mujer* que se encuentre en situación de aborto en condiciones de riesgo, *"obligándose a las Instituciones a hacer algo que en los hechos ya ejecutan, puesto que una mujer en situación de aborto no puede de ninguna manera quedar por fuera del sistema de salud".* Y que *"no puede afectar las creencias religiosas de una Institución, en este caso de la Iglesia Católica, que son subjetivas e íntimas de cada persona"* y que *"nadie puede imponer su posición filosófica o religiosa a otros, y menos en desmedro de la salud de los mismos".* En consecuencia, procede a confirmar el acto administrativo recurrido. Son los mismos argumentos los que conforman la contestación de la demanda ante el TCA.

Más allá revelarse la falta de instrucción en materia de Libertad Religiosa que exhiben las autoridades públicas y su necesidad urgente de formación, ha de destacarse un bono adicional: no era necesario –ni deseable- que el Ejecutivo hiciera profesión de Fe; pero la hizo. Si pudiera considerarse seria esta profesión de fe, sería menester reformar la Constitución para sustituir la alocución *"El Estado no sostiene religión alguna"*, por *"El Estado es agnóstico positivo".* La representación del Estado ha confundido neutralidad estatal con lo que es su opuesto: la adopción de una posición en materia religiosa en particular, en este caso, un tipo de agnosticismo. También confunde los ámbitos de ejercicio de la Libertad Religiosa, relegando la religión a lo íntimo y privado, lo que es más propio del laicismo fundamentalista del siglo XIX, que si bien ya perimido, sigue con sus estertores penetrando la interpretación del Derecho en nuestro país. Pero reconoce el Estado que obliga, y que obliga al aborto.

En relación al "asesoramiento en caso de aborto en condiciones de riesgo" y al expendio de anticonceptivos –que incluye la llamada anticoncepción hormonal de emergencia- luego de afirmar que la normativa no violenta la libertad de cultos establecida por el art. 5 de la Constitución, afirma el Estado: *"Parecería que el actor, prefiere que no se atienda a las mujeres en tal situación –la cual reitera no se legaliza- y que las mismas mueran por la supuesta trasgresión de principios religiosos que quizás ni siquiera sostienen.* ***Por lo tanto queda claro que tampoco el decreto cuya nulidad se pretende, transgreda ningún principio religioso ni moral,*** *puesto que nada le impone ni a las mujeres ni a los médicos en cuanto al tema aborto, sino que obliga a la atención de las mismas simplemente como pacientes cuando han recurrido por su cuenta a tales prácticas".*

Sostiene que el Estado ha ejercido su poder de imperio regulando el ámbito de la salud y por razones de interés general, y que las prácticas introducidas son saludables.

Aboga por la denegatoria de la medida cautelar incoada por quienes ostentan *"intereses difusos de personas físicas que sienten vulneradas sus creencias religiosas y pretenden imponer éstas a los demás de un modo totalitario, intolerante y desde el punto de vista jurídico, inconstitucional."*

Comentarios a la postura del Estado:

Se confunden y contraponen en error de falsa oposición, principios, derechos y libertades de las entidades religiosas con la libertad religiosa individual de supuestas usuarias, como si a éstas las instituciones les impusieran sus creencias, cuando lo que se pretende es que no sean constreñidas las instituciones confesionales, sin más. Y al final de cuentas, entiende el Estado que es lícito imponer determinadas prácticas aún cuando se transgreda la libertad de las entidades religiosas de conducirse de conformidad con su ideario institucional (concreción del principio de autonomía) y aun cuando se viole la inmunidad de coacción que ostentan respecto al Estado –derecho a resistir prácticas contrarias a sus creencias-. Confunde los *ámbitos públicos –estatales- y sus deberes, con la máxima libertad posible que rige en el ámbito privado.* Confunde libertad de pensamiento, conciencia y religión, que habilita al *agere licere* a sus titulares –individuales y colectivos- con una falsa pretensión de imposición general y abstracta de las creencias. Atribuye a la **libertad de obrar** los contenidos de su opuesto: **imposición de obrar**. Parecería que se le escapa, en definitiva, el verdadero objeto de la pretensión y de la litis.

Pero lo más grave –además de confundir los deberes estatales de laicidad y pluralismo con los de instituciones exentas de dicho cumplimiento, cuya coexistencia en la sociedad es lo que conforma el pluralismo-, lo más grave, como señalamos en el título, es **la erección de la Administración en Juez último arrogado de la autoridad para determinar qué viola y qué no viola una doctrina religiosa.** No es competente el Estado para juzgar cuáles prácticas y cuáles no, contrarían los principios de una doctrina religiosa.

El Arzobispo de Montevideo se agravia por ver violentados los principios católicos por los contenidos –obligatorios universalmente- de los decretos. La Administración, y aún el órgano jurisdiccional competente podrán luego decidir si se ampara o no la pretensión de exención promovida por el representante de la Iglesia Católica. Esa actitud, si bien es debida, marca un nivel de abordaje del conflicto, si se quiere, al menos frecuente en el derecho comparado: el brindar amparo o no. Lo inaudito y escandaloso lo marca un paso más que da la Administración: el dictaminar qué atenta y que no atenta contra una doctrina religiosa –contradiciendo a la autoridad religiosa se ha agraviado de ello- y sustituyendo a la autoridad religiosa misma en la determinación de la doctrina.

Podrán los diversos ordenamientos jurídicos del derecho comparado amparar o no la pretensión de uso de velo parcial o integral por mujeres islámicas –y con ello cumplirán en mayor o menor medida con los estándares de la Libertad Religiosa-. Lo inaudito sería que alg*ún régimen político s*ostuviera que no es un precepto religioso del Islam, o que la prohibición estatal de su uso no vulnera la libertad religiosa de los musulmanes que se han agraviado de tal violación. Ello –y no la pretensión de que se contemple por parte del Estado la diversidad religiosa- es *totalitario, intolerante y desde el punto de vista jurídico, inconstitucional.*

Lo rescatable es la franqueza de algunas afirmaciones del Estado, que constituyen el reconocimiento –confesión de parte- de haber incurrido en constricción del ideario de las instituciones cuando expresa la autoridad administrativa *"sino que obliga a la atención de las mismas simplemente como pacientes cuando han recurrido por su cuenta a tales prácticas".* O sea que obliga. Y no refiere a la atención post-aborto (como han pretendido algunos), sino antes del mismo y durante su ejecución, tal como surge de la intelección que han hecho las propias autoridades sanitarias de la norma y tal como surge de la norma misma. Refiere a la atención a quien ya ha decidido abortar, para que lo haga bien y sin riesgo.

Y acusa falsamente el Estado a la institución religiosa de querer imponer sus creencias a los demás, siendo que explícita y detalladamente la Iglesia recurrió los decretos en cuanto obligaban a las instituciones confesionales adheridas a la Iglesia (concretamente, respecto al CCOU), pidiendo que se la exceptuara a estas instituciones de la obligación establecida universalmente.

iii. Estado de los expedientes:

Mientras transcurrieron las etapas del juicio, y habida cuenta de que no prosperaron las medidas cautelares de suspensión provisional incoadas contra los decretos impugnados, las prácticas objetadas siguieron siendo obligatorias para todas las instituciones sanitarias del SNIS.

Como expresáramos al comentar el veto interpuesto por el Presidente Vázquez al aborto en la ley de 2008, *avasallando la ley, por vía reglamentaria* ***ya se ha constreñido el ideario de las instituciones confesionales****. Algunas incluso han optado por reformar sus estatutos para adecuarlos a la imposición estatal, intentando desembarazarse de la confesión religiosa de pertenencia, caso que se está ventilando ante la justicia.*

Pero además de esta subversión del Principio de Legalidad y del atropello a los derechos fundamentales, hoy mismo ***se siguen planteando proyectos que rescatan conductas tipificadas en los códigos penales para catapultarlas al status de derechos*** *de las personas y al mismo tiempo graduarlas con honores –sin pasaje por estadios intermedios- como* ***"prestaciones sanitarias" obligatorias****, compeliendo a todas las instituciones –sin excepción alguna- a realizar dichas exconvictas conductas, ergo, explícitamente negando libertades fundamentales*[386]*.*

386 ASIAÍN, C., *Veto a la Limitación de la Libertad de Conciencia,* en *VETO AL ABORTO. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Vázquez,* op. cit.

Como se adelantó al comienzo, a la fecha de la publicación de este estudio ya se ha dictado sentencia definitiva que desestimó todas las acciones de nulidad incoadas contra los tres decretos reglamentarios, básicamente por falta de legitimación activa del Arzobispo de Montevideo –quien ya no era más un órgano estatutario del CCOU-, argumentándose entre otros fundamentos que ni él ni la Iglesia Católica eran obligadas a las prácticas resistidas.

Sin incurrir en futurología sino a partir del reciente pronunciamiento favorable a la objeción de conciencia individual –y también aludiendo al ideario institucional- de la sentencia N° 586/15 del mismo Tribunal[387], cabe estimar que de haber comparecido la persona jurídica CCOU a impugnar los actos, habría sido también amparada. Y aun es hábil este accionamiento.

IV. EL ESTADO CONTRAATACA: LA LEGALIZACIÓN DEL ABORTO

1. La discusión previa

Varios fueron los proyectos de legalización del aborto presentados, siendo la ley finalmente expedida fruto de un acuerdo entre la bancada oficialista (que a pesar de tener mayoría suficiente, no contó con la unanimidad de su bancada) y un legislador del Partido Independiente, al que supuestamente se le hicieron concesiones en el texto para asegurar su apoyo. Parte de la negociación giró en torno a la consideración de que no se trataba de una legalización, ni de la proclamación de un derecho al aborto, como proponían algunos proyectos, sino sólo de su despenalización[388].

Por conveniencia y para favorecer su aprobación, se creó una comisión especial en la Cámara de Representantes, *Comisión Especial para el tratamiento de los proyectos de Interrupción Voluntaria del Embarazo,* extrayendo su estudio a la Comisión de Salud, a la que hubiera correspondido por materia la competencia para ello, pero cuya integración quizás lo hubiera objetado.

Varias organizaciones y colectivos de la sociedad civil pidieron ser oídos por dicha Comisión, entre ellos el Hospital Evangélico y el Círculo Católico, pidiendo se contemplase para ellas una excepción al cumplimiento obligatorio de dicha ley, habida cuenta de que en punto a las instituciones, los proyectos repetían lo que había sido vetado del proyecto de 2008: la obligación de realización de abortos a todas las instituciones del SNIS.

Miembros uruguayos del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa concurrieron también[389], abogando por el respeto de la libertad de conciencia individual y de ideario institucional, con fundamento en la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Algunas de las observaciones y objeciones realizadas –respecto a las restricciones a la objeción de conciencia individual, la negación de la objeción sobrevenida, o la imposición de plazos perentorios- fueron sal-

---

387 Sentencia N° 586/15 de 11 de agosto de 2015, en Acción de Nulidad contra el decreto N° 375/12 reglamentario de la Ley del Aborto (N° 18.987) en cuanto se limitaba la objeción de conciencia de éstos y se violaba el libre ejercicio de su profesión. VID extenso análisis de la sentencia y la alusión al ideario institucional y a estas acciones en ASIAÍN PEREIRA, C., *Objeción de conciencia: Tribunal de máximo rango anula con efectos generales y absolutos decreto que la restringía,* en *Revista de Derecho Público*, BLENGIO VALDES, M. (Dir.), F.C.U., Uruguay, http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/48/asiain.php , *No. 48 - Noviembre 2015*, ISSN 2301-0908, y en *REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHO Y RELIGIÓN* Vol. 2, NÚM. 1 (2016), ISSN 0719-7160, http://www.revistalatderechoyreligion.com/ojs/ojs-2.4.6/index.php/RLDR/index.

388 N.b. surge de la ley que el aborto está erigido en derecho, exigible por la mujer por su sola voluntad, cf. art. 3 inc. 5 "…*A partir de la reunión con el equipo interdisciplinario, la mujer dispondrá de un período de reflexión mínimo de cinco días, transcurrido el cual, si la mujer ratificara su voluntad de interrumpir su embarazo ante el médico ginecólogo tratante, se coordinará de inmediato el procedimiento,…*" Ídem arts. 10 *"(Obligación de los servicios de salud)"* y 11 inc. 4 *"Quienes no hayan expresado objeción de conciencia no podrán negarse a realizar los procedimientos referidos en el primer inciso del presente artículo."*

389 Comparecencia de miembros uruguayos del Consorcio Latinoamericano de Libertad Religiosa, Dres. Gabriel GONZÁLEZ MERLANO y Carmen ASIAÍN a la Comisión Especial para el tratamiento de los proyectos de Interrupción Voluntaria del Embarazo, 22/8/12, disponible en ESPECIAL INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA EMBARAZO (C/1725/12) (C.RR.). Acta: 5. Versión taquigráfica: 1218, y http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=107885

vadas en el texto finalmente aprobado. Otras no, como la no admisión de la objeción de conciencia en determinados casos de riesgo, u otras circunstancias.

En punto a la libertad de ideario institucional, puede decirse que tras la comparecencia de esta delegación de académicos en Libertad Religiosa, el instituto de "objeción de ideario" fue introducido en la ley, aunque no de forma plena en su ejercicio ni inequívoca en su admisión, como se verá. Pero se da carta de ciudadanía en el Derecho patrio a un instituto y a un término acuñado y proporcionado por la academia, el de objeción de ideario.

2. Ley N° 18.987 de *"Interrupción Voluntaria Del Embarazo"*[390]

Con su eufemístico título[391] la ley no despenalizó el aborto, ni sólo lo toleró, ni sólo lo legalizó, sino que lo erigió –catapultándolo- en derecho exclusivo de la mujer –sin injerencia del padre-, exigible a las instituciones sanitarias del SNIS, garantizado por el Estado y financiado por todos los aportantes al Sistema Nacional Integrado de Salud a través del Fondo Nacional de Salud. Se despenaliza el aborto realizado durante las primeras doce semanas de gravidez siempre que se cumplan determinados requisitos, consistentes en consulta con un equipo interdisciplinario a los efectos de informar acerca del procedimiento y sus riesgos, así como sobre alternativas al aborto; período de 5 días de reflexión; y ratificación de la voluntad de la mujer por consentimiento informado.

La ley contempla la objeción de conciencia individual de forma bastante amplia:

> *Artículo 11. (Objeción de conciencia).- Los médicos ginecólogos y el personal de salud que tengan objeciones de conciencia para intervenir en los procedimientos… de la presente ley, deberán hacerlo saber a las autoridades de las instituciones a las que pertenecen."*

La objeción de conciencia podrá manifestarse o revocarse en forma expresa, en cualquier momento, bastando su comunicación a las autoridades de la institución.

Sin embargo, no será aplicable cuando la gravidez implique grave riesgo para la salud de la mujer, en cuyo caso se deberá tratar de salvar la vida del embrión sin poner en peligro la vida o salud de la mujer (art. 6 lit. A).

No ocurrió lo mismo, sin embargo, con la consideración de las instituciones confesionales.

3. La lesión a la autonomía de entidades confesionales perpetrada por el legislador y agravada aún por la autoridad administrativa

El principio general que consagra la ley arrasa con el Principio de Autonomía de las Entidades Religiosas, lesionando a entidades confesionales y por transitiva a sus religiones de referencia, sentando como principio universal la ***obligación de los servicios de salud*** de practicar abortos. Luego prevé un posible excepcionamiento, pero insuficiente:

> *Artículo 10. (Obligación de los servicios de salud).- Todas las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud tendrán la obligación de cumplir con lo preceptuado en la presente ley. A tales efectos, deberán establecer las condiciones técnico-profesionales y administrativas necesarias para posibilitar a sus usuarias el acceso a dichos procedimientos dentro de los plazos establecidos.*

---

390 Ley N° 18.987 de 22/10/2012, publicada D.O. 30/10/12, disponible en http://www.parlamento.gub.uy

391 Para un análisis de los eufemismos utilizados, ASIAÍN, C., El Aborto de la ley del aborto, IUSTEL, op. cit. y ASIAÍN, C., *Veto a la Limitación de la Libertad de Conciencia,* en *VETO AL ABORTO. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del Presidente Vázquez,* op. cit.

> *Las instituciones referidas en el inciso anterior, que tengan* ***objeciones de ideario****, preexistentes a la vigencia de esta ley, con respecto a los procedimientos de interrupción voluntaria del embarazo que se regulan en los artículos anteriores, podrán acordar con el Ministerio de Salud Pública, dentro del marco normativo que regula el Sistema Nacional Integrado de Salud, la forma en que sus usuarias accederán a tales procedimientos.*

La ley incurre en delegación inconstitucional de atribuciones al Poder Ejecutivo al otorgarle la facultad de acordar –o no- con las instituciones objetoras de ideario, *la forma en que sus usuarias accederán a tales procedimientos,* con amplísimo margen de discrecionalidad para la determinación de la forma de eventual amparo de las objeciones de ideario, o su desamparo. **Se abortarán instituciones además de personas**.

Se desprende del texto legal, además, que no se podrán erigir en el futuro instituciones de salud confesionales cuyos principios les impidan la realización de los abortos, a menos que declinen de antemano conservar dicho ideario. **Se consagra la anticoncepción de instituciones confesionales.**

Y tampoco se admitirá ni la llamada ***objeción sobrevenida*** -es decir, la de aquellas instituciones que cambien de postura y se nieguen a practicar abortos-, ni la negativa a realizar la práctica a instituciones que no tienen en su ideario y por escrito, plasmada tal oposición. La ley establece **mecanismos contraceptivos de idearios confesionales,** es decir, que actúan post concepción del ideario.

Lo destacable, a pesar de todo, es la **introducción de la objeción de ideario** con rango de instituto jurídico y de derecho colectivo con *nomen iuris* propio. Más allá de la deficiente y hasta negadora regulación legal, tal incorporación al Derecho uruguayo puede considerarse un logro, sobre todo si consideramos que el texto de la ley en cuanto refiere a dicha libertad estará siempre supraordenado a la Constitución y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que por consiguiente, ni su interpretación ni su aplicación podrán escapar al principio de jerarquía y constitucionalidad, que ordenan la interpretación de todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución y el bloque de constitucionalidad, obligando a descartar aquellas interpretaciones que resulten contradictorias con las normas supralegales y a optar, en cambio, por las soluciones que resulten en una adecuación de la ley a la Constitución. O sea que, en rigor y puridad jurídica, no podría interpretarse la disposición de manera que resulte en retaceo de la libertad de ideario institucional. Hecha esta apreciación desde la teoría general del Derecho, las dificultades en la práctica las provoca el hecho de que a priori la autoridad administrativa se encuentra legitimada –aunque de forma sólo aparente- a acordar o no y a determinar la forma en que las instituciones podrán ser amparadas o no en su objeción de ideario.

Más allá de la interpretación conforme a la Constitución señalada como debida, existen sólidos fundamentos para sostener la declaración de inconstitucionalidad de la ley en cuanto limitó esta libertad de ideario institucional.

V. ¿OTRO FRENTE DE BATALLA? EL ACCIONAMIENTO CONTRA LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DEL ABORTO

1. El gobernante no se somete ni siquiera al Derecho que él mismo se ha dado: los excesos del Decreto reglamentario y su impugnación

El decreto reglamentario[392], excediéndose de la potestad administrativa reglamentaria introdujo limitaciones al derecho de objeción de conciencia individual y fundamentalmente de ideario institucional, que violan en principio de legalidad.

392 Decreto del Poder Ejecutivo N° 375/12 de 22/11/012, Diario Oficial 29/11/012, reglamentario de la Ley N° 18.987

Ante tal contrariedad a Derecho, tres fueron los recursos administrativos interpuestos contra el decreto: uno por un grupo de cien médicos, objetando el atropello al derecho de objeción de conciencia individual[393]; otro recurso fue interpuesto por la ONG Madrinas por la Vida, que brinda contención y apoyo a las mujeres para la continuación de su embarazo, en cuanto el decreto acortaba los plazos de reflexión previstos para la mujer y en cuanto depreciaba el rol del equipo interdisciplinario que debía intervenir. El tercer recurso administrativo fue interpuesto por el Arzobispado de Montevideo, esgrimiendo la misma legitimación activa de los anteriores accionamientos, por las instituciones católicas.

En punto a la objeción de conciencia individual –con incidencia sobre las instituciones en tanto queda obligado el personal de instituciones confesionales- se extralimitaba el decreto en lo siguiente:

Cuando el decreto definía el término de la ley *"grave riesgo para la salud de la mujer embarazada"* -circunstancia que haría inoperable la objeción de conciencia- como *"toda circunstancia que implique, a criterio del médico tratante, riesgo para la salud bio-sico social o vida de la mujer" (art. 16*), exorbitaba a la ley, introduciendo limitaciones a un derecho y libertad fundamental por vía de decreto reglamentario, contraviniendo las disposiciones vertebrales de nuestro ordenamiento jurídico: arts. 7º, 72 y 332. Cualquier circunstancia podría calificarse de "*riesgo para la salud bio-sico social o vida de la mujer"*, con lo cual la objeción de conciencia del facultativo quedaría anulada ab initio. Los artículos que esto preveían fueron anulados con efecto erga omnes por Sentencia N° 586/15 del TCA citada.

En el mismo sentido, cuando el decreto excluía a priori de esgrimir objeción de conciencia a quienes no intervenían directamente en los abortos - como el personal administrativo, operativo y demás (art. 30)-, violaba un derecho de raigambre constitucional, establecido para todo aquel que se hallare en una *relación de trabajo o servicio* (Constitución, art. 54). Habrá personal administrativo, dietistas, y en general, todo aquel que se sienta conflictuado en su conciencia por su participación directa o indirecta en la práctica, que en virtud de decreto, tendrán negada ab initio la posibilidad de gozar de una libertad fundamental. Y contra lege. La Sentencia N° 586/15 citada no hizo lugar a la anulación de dichos artículos, por falta de legitimación activa de los médicos para accionar por estas personas, pero se pronunció considerando que el Decreto se había apartado del texto legal.

La obligación establecida en el decreto para el médico (art. 29 inc. 2º) de procurar a otro técnico que realizara el aborto y ser el garante de la continuidad del servicio, además de constreñir la conciencia del médico, configuraba una delegación inconstitucional de atribuciones administrativas en personas privadas. Si el Estado (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo) han despenalizado el aborto; si aún más, no sólo lo han despenalizado sino que lo establecen como obligación para instituciones y personal sanitario en determinados supuestos, es el Estado (poder administrador) el que tiene a su cargo la responsabilidad por la organización del servicio, siendo ilegítimo que la delegue en los particulares. Será el Estado el que deba procurar facultativos y personal –e instituciones- dispuestas a realizar la práctica que ha incluido como obligatoria, no los particulares[394].

En igual sentido, era ilegítimo el decreto cuando en el art. 34 desarrollaba lo que consideraba *desistimiento tácito* de la objeción de conciencia, otorgando efectos tan amplios a las conductas que habilitaban a interpretar que un médico que asistiera a una mujer después de un aborto, había revocado tácitamente su objeción de conciencia. Es claro que muchas doctrinan morales coinciden en

---

393 Este, rechazado en la instancia administrativa, fue acogido de forma favorable en vía jurisdiccional por Sentencia N° 586/15 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo citada ut supra, que anuló con efectos generales y absolutos varios artículos del decreto, por violar el derecho fundamental de corte constitucional, de objeción de conciencia a los médicos accionantes. Ver análisis en ASIAÍN PEREIRA, C., *Objeción de conciencia: Tribunal de máximo rango anula con efectos generales y absolutos decreto que la restringía,* en *Revista de Derecho Público*, BLENGIO VALDES, M. (Dir.), F.C.U., Uruguay, http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/48/asiain.php, *No. 48 - Noviembre 2015*, ISSN 2301-0908, y en *REVISTA LATINOAMERICANA DE DERECHO Y RELIGIÓN* Vol. 2, NÚM. 1 (2016), ISSN 0719-7160, http://www.revistalatderechoyreligion.com/ojs/ojs-2.4.6/index.php/RLDR/index.

394 La Sentencia N° 586/15 citada se pronuncia respectos a estos puntos, *obiter dictum*

que no sólo no hay obstáculo alguno para asistir a una mujer y tratar de cuidar su salud tras haberse realizado un aborto, sino que esta asistencia se impone en base a principios humanitarios. Tomar como desistimiento tácito de la objeción de conciencia casos como este, además de resultar en errónea interpretación de la voluntad del objetor, contrariando su principio de autodeterminación y su seguridad jurídica, implicaba otro retaceo más de su libertad de conciencia. El poder administrador se colocaba así en árbitro de qué conductas pueden o no ser motivo de objeción de conciencia, invadiendo el fuero interno de la persona, impenetrable a la autoridad[395].

2. La impugnación de la Iglesia Católica

En punto a la autonomía de las entidades sanitarias confesionales, **la Iglesia Católica impugnó de antijuridicidad el decreto** en cuanto, excediendo a la ley, introdujo limitaciones a la libertad de ideario institucional y de conciencia individual, llegando a negarlas, y en cuanto **constriñó a las instituciones que adscriptas al ideario de la Iglesia Católica reconocida constitucionalmente, a contradecir sus principios fundacionales, violando su libertad de conducirse de conformidad con sus principios** y la de su personal de hacerlo de conformidad con su conciencia, violando la Constitución y los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

Concretamente, el decreto fue impugnado por la Iglesia Católica en cuanto –ilegalmente- innovó pues:

Amordazó la expresión y divulgación de creencias, al vedar a los equipos interdisciplinarios de hacer *juicios de valor* sobre la decisión que podría adoptar la solicitante (art. 12 inc. 4º).

Vedó a dichos equipos interdisciplinarios de *aconsejar a la mujer para que preste el consentimiento a la entrevista con el progenitor* (art. 13 lit. b) inc. 2º, en contradicción con las normas sobre paternidad y filiación y patria potestad; *y les impide que se pronuncien sobre la pertinencia o no de la interrupción (art. 13 lit e*), cercenando la libertad de ideario en su comunicación de pensamientos, expresión, trasmisión de sus creencias y demás manifestaciones de la libertad de pensamiento, conciencia y religión ejercidas individual y colectivamente[396].

Vedó la existencia de folletería o publicidad en contra del aborto, es decir, impidió que las instituciones hicieran profesión pública y privada de su fe, que *divulguen* sus creencias -adhesión a valores y principios que constituyen su ideario institucional- (art. 13 lit. c) inc. 2º, en contravención del art. 12 del Pacto de San José de Costa Rica;

El decreto resulta más restrictivo que la ley al considerar la **objeción de ideario** que puedan presentar las instituciones (art. 21 a 27 del decreto) pues:

Exigió que constara en los estatutos el motivo de la objeción, "*con anterioridad*" a la ley (vedando la posibilidad para las nuevas instituciones confesionales que se erijan), ergo, obrando de anticonceptivo de instituciones confesionales.

Incurrió en **delegación inconstitucional de competencias al Ministerio de Salud Pública para la evaluación de la configuración de la objeción de ideario y para la decisión de amparo o no de la objeción.** Tan amplia atribución de potestades discrecionales a la Administración resulta en una **sustitución de la autoridad eclesiástica en la determinación de la doctrina religiosa sobre el punto:** Paternidad subrogada.

395 Estos puntos fueron reconducidos por la referida sentencia

396 Estos agravios, si bien no fueron acogidos en la acción de nulidad que entabló la Iglesia Católica, pues fue desestimada por falta de legitimación activa, fueron sí acogidos en la sentencia N° 586/15 del mismo Tribunal amparando a los médicos ginecólogos, cuyo efecto erga omnes aprovechó también a las instituciones en estos puntos.

Introdujo limitaciones temporales para el amparo de las objeciones, que exorbitaron la ley (15 días hábiles desde la entrada en vigencia del decreto, art. 22) que configuraron una causal de caducidad del derecho a solicitar el amparo;

Otorgaron al Ministerio de Salud Pública facultades de **denegatoria del amparo** que avasallan los tratados internacionales de Derechos Humanos, la Constitución y la ley;

No exceptuó a las instituciones de la práctica en determinados supuestos (art. 24 del decreto), excediendo a la ley y a la normativa supralegal;

Lo más grave: estableció que las instituciones amparadas en su objeción de ideario, en lugar de quedar eximidas de la intervención en las prácticas que constriñen su ideario, **quedan obligadas a celebrar convenios y contratos con terceras instituciones** para asegurar la realización de las prestaciones obligadas, **debiendo hacerse cargo de todos los gastos (**art. 25 del decreto), con lo cual no queda saneada la objeción de ideario que éstas presentaban, no siendo la **contratación de un sicario** moralmente admisible para las objetoras.

Desconoció la autonomía de las entidades religiosas para contratar y seleccionar el personal idóneo a los fines y principios religiosos de la institución, reconocido en los estatutos del CCOU y derivado de la Libertad Religiosa en general, al establecer en el art. 26 que las instituciones que se amparen a la objeción de ideario *tendrán el deber de respetar la libertad de conciencia de sus dependientes,* en cuanto con ello puede desvirtuarse la objeción de ideario presentada;

Confundiendo quién es el responsable por la organización y prestación del "servicio", delegó inconstitucionalmente dicha responsabilidad en las instituciones privadas (art. 27), cuando el que debe procurar que existan instituciones que no objeten realizar abortos es el Estado, no los particulares. El decreto **puso de cargo de la institución objetora la obligación de derivar a la usuaria a una determinada institución previamente concertada para ello.**

Impuso a la institución objetora la obligación de realizar *todos los procedimientos previos* al aborto, cuando la institución puede ser también objetora de dichas prácticas. Además, no es claro el decreto en la definición las prácticas a que refiere (¿incluye la entrega de medicación abortiva?). Con ello, viola el deber de no coacción en materia de libertad de conciencia y religiosa que pesa sobre el Estado, al que le está vedado realizar "***medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias* o de cambiar de religión o de creencias"** (art. 12 Pacto de San José de Costa Rica y 18 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Y viola flagrantemente la libertad de ideario institucional, la que queda circunscripta a aquella porción que la autoridad administrativa estime[397].

Por otro lado, obligó a realizar conductas no despenalizadas por la ley que reglamenta, cuando:

En su art. 15 desvirtuó la letra de la ley al establecer la obligación de practicar el aborto fuera de las primeras doce semanas de gravidez y sin cumplir con la consulta con un equipo interdisciplinario (requisitos de los arts. 2 y 3 de la ley para que el aborto no se considere delito) en el supuesto de violación, cuando la ley limitó esta circunstancia a las 14 semanas de gestación (art. 6 lit. c) de la ley)[398];

Cuando definió en su art. 16 el término "*grave riesgo para la salud de la mujer*" usado por el art. 6 de la ley Nº 18.987 (aborto fuera de las circunstancias, plazos y requisitos establecidos) como *"toda*

397 En este punto, la sentencia N° 586/15 citada dejó en claro que la objeción al aborto abarca todo procedimiento tendiente al mismo: *"La acepción legal "procedimiento" debe entenderse como omnicomprensiva de todas las etapas necesarias para la práctica del aborto y no solo del acto concreto de la ejecución de aquél",* lo que incluye acciones preparatorias, como la preparación del instrumental y posteriores, como la disposición de los restos. CONSIDERANDO VIII, párrafos 12-14, p. 21 cita de voto particular del Min. Juan P. Tobía

398 La sentencia N° 586/15 citada anuló los artículos del decreto que permitían dichas hipótesis

circunstancia que implique, a criterio del médico tratante, riesgo para la salud bio-sico social o vida de la mujer", amplió las posibilidades de aborto durante toda la etapa gestacional a prácticamente cualquier circunstancia imaginable[399].

3. Juicio:

El poder político ni siquiera intentó conciliar ni ponderar los bienes y valores en juego; desistió de antemano de todo posible ensayo de adecuación razonable de la legislación al ideario de las dos únicas instituciones sanitarias confesionales –ambas cristianas-.

Si aplicamos a la situación el test del balance o juicio de ponderación, tenemos del lado de los defensores de la despenalización del aborto, el eventual argumento de que existe un interés prevalente estatal en defender el derecho de la mujer a decidir sobre su cuerpo, como ha sido legislado. Lo que jamás podrá sostenerse, en cambio, es que era éste –el de constreñir el ideario de las instituciones- el medio menos restrictivo para la libertad religiosa de las instituciones, por el cual el Estado podía llenar su cometido.

Entonces, se abortarán instituciones además de personas. Se aplicará la anticoncepción de instituciones sanitarias confesionales, o su contracepción. Quedará subrogada la paternidad espiritual de las existentes, mediante la sustitución de la autoridad religiosa por la estatal en la determinación de si determinadas conductas se contradicen o no con su ideario. Y para el caso eventual de considerarse amparable la objeción, se impondrá la contratación de un sicario, anulándose la excepción pretendida.

A la fecha, muchos de estos pronósticos ya se consumaron.

VI. BALANCE, PERSPECTIVAS Y REFLEXIONES SOBRE UN TEMA NO LAUDADO

1. La Iglesia salió del claustro y defendió su autonomía

Si en la historia patria se reporta el Conflicto Eclesiástico en el siglo XIX, que redundó en el proceso de secularización, y no se reportan casi enfrentamientos ni en la sociedad civil ni en los tribunales entre el Estado uruguayo y la Iglesia Católica después de ello, no es porque no se hubieran presentado motivos durante el período de aparente paz (segunda mitad del siglo XIX y hasta la consagración de la separación Iglesia – Estado en la Constitución de 1917, y el presente). El fenómeno puede explicarse, en cambio, por lo que los sociólogos han denominado la "guetización" de la Iglesia Católica, que se replegó al interior de sus templos, autocensurándose o reprimiendo sus pretensiones de reclamo por el espacio público y no batalló por derechos que la asistían.

Por ello, bien vale hablar del segundo conflicto eclesiástico en este momento histórico de comienzos del siglo XXI, en que la Iglesia sale a dar pleito contra el Estado ante los tribunales, y como en aquella oportunidad, defiende su derecho de autonomía frente a la injerencia estatal.

Si aquel conflicto eclesiástico del siglo XIX exhibía aristas paternalistas –pretensión estatal de perpetuar los poderes del patronato que creía heredados, y posterior secularización con proscripción de lo religioso del espacio público y *desreligiosización* de la sociedad-, éste del siglo XXI asume características totalitarias, poniendo de manifiesto la **pretensión estatal de totalizar lo social e imponer una única cosmovisión en todo ámbito** –educativo, sanitario, político y también en lo religioso- desconociendo el pluralismo, postulado de la democracia para el efectivo ejercicio de la Libertad.

399 La sentencia del TCA citada N° 586/15 también anuló la equiparación pretendida, fallando que *"nada tienen que ver otras consideraciones, como los riesgos sico-sociales"* a la hora de permitirse el *aborto terapéutico strictu sensu*

2. Perspectivas

A la fecha de redactarse este artículo (agosto de 2013), aun se encontraban pendientes de resolución las acciones de nulidad entabladas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que hoy se han fallado de forma desfavorable a la Iglesia.

De haberse acogido las acciones incoadas contra Ministerio de Educación y Cultura, habría caído la reforma de los estatutos del CCOU y habría quedado patente la posición del Arzobispado como órgano estatutario del CCOU.

Un fallo en ese sentido, además, habría aventado las objeciones a la legitimación activa del Arzobispo hechas en los accionamientos contra los decretos reglamentarios de la ley de salud sexual y reproductiva y de aborto.

En dicho no verificado escenario, el CCOU debería haber ajustado su accionar a los principios evangélicos, y podría haber exhibido frente al Estado un frente fortalecido a la hora de reclamar el respeto de su libertad.

Pero, como se adelantó ya, las demandas de nulidad no fueron acogidas. Más allá de sostenerse la perpetuidad del vínculo entre la mutualista CCOU y la Iglesia en base a otros fundamentos, la reforma estatutaria quedó –a la luz del orden jurídico interno uruguayo- consolidada, y avalada la mutualista en la forma de resolver las imposiciones estatales en materia de salud sexual y reproductiva y aborto.

Quedó expedito el control de convencionalidad de los actos administrativos impugnados ante el sistema interamericano.

Anunciábamos entonces (agosto de 2013) que en la hipótesis de que ninguna de estas acciones prosperara -como a la postre ocurrió-, el último de los recursos, sería el de promover la desvinculación total del CCOU de la Iglesia, lo que implicaría su cambio de nombre y de estatutos, en caso de que ésta insistiera en contrariar la doctrina católica.

La Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, además, es pasible de ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, además del eventual control de su convencionalidad por el sistema interamericano.

3. Reflexiones finales: la lesión a la conciencia e ideario en tres niveles

La implementación de las políticas de “Salud Sexual y Reproductiva” tal y como fue desarrollada en Uruguay, es decir, sin haber contemplado la diversidad y el pluralismo, así como los efectos colaterales de esta política –aval estatal a una institución católica para **desembarazarse** de su identidad aún de forma fraudulenta- inciden sobre la conciencia –individual e institucionalizada o colectiva- y sobre el ideario y autonomía de instituciones definidas en torno a unas creencias, en al menos tres niveles discernibles.

A. Nivel físico.

En primer lugar, es evidente la **lesión y desconocimiento de la autonomía de entidades religiosas** perpetrada por el Estado, que ejerce coerción y coacción contra el ideario de estas instituciones, comprometiendo su derecho de conducirse de conformidad con sus creencias y aún más, a conservarlas, y haciendo peligrar sus reales posibilidades de supervivencia, condenándolas a ser abortadas o a perder su identidad.

Y de otro lado, la lesión a la autonomía proviene de la **intromisión estatal y pretensión de sustitución de las autoridades religiosas en la determinación de la doctrina religiosa** (juzgando

qu*é* atenta y qu*é* no atenta contra dicha doctrina) y en la **sustitución de sus propias autoridades**, mediante el espaldarazo dado a la rebelión interna ocurrida dentro de una institución católica, en franca violación de la neutralidad estatal.

El ideario tras el cual se alinean las personas para conformar una institución no es más que la conciencia institucionalizada, y la obligación estatal de contrariarla impuesta a las instituciones **ejerce una coacción en la conciencia individual de cada uno de los miembros –personas humanas de carne y hueso- de la persona jurídica.**

Estando proclamada la libertad de pensamiento, conciencia y religión, y el derecho a su manifestación individual y colectiva, la dimensión asociada y el ejercicio colectivo de estas libertades resulta alcanzado por la misma protección, habida cuenta de que el ejercicio colectivo o asociado de las libertades del espíritu es de la esencia de las confesiones religiosas y de las entidades erigidas en torno a unas creencias.

La Convención Americana de Derechos Humanos consagra en su art. 16 la *Libertad de Asociación por motivos religiosos*, entre otros, y esta proclamación implica la libertad y derecho de las colectividades erigidas en torno a unas ideas o creencias, de conducirse en su vida civil, de conformidad con ellas, lo mismo que es asegurado por nuestra Constitución (arts. 36 y 39).

De conformidad con el art. 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (*"Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno"*), el Estado uruguayo está obligado a respetar estos ámbitos de libertad, mediante la adopción de las *medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

De lo que se trata es de que una institución no sea compelida a contrariar su ideario, ni a abandonarlo o reformarlo, por tener que cumplir con una obligación estatal, cuando los mismos cometidos estatales pueden ser cumplidos por otras instituciones que no objeten las prácticas impuestas, es decir, cuando existen otras soluciones que permiten al Estado obtener los mismos resultados sin agraviar a estas colectividades en su **derecho a ser**.

Como se ha reseñado[400], la distinción entre *fuero interno* y *fuero externo*, usualmente referida a individuos, se extiende por analogía a las creencias colectivas internas de los grupos religiosos y a los procesos por los cuales dichas creencias se forman y articulan. De ahí que el ideario –tanto de las confesiones religiosas como de las instituciones y entidades definidas en torno a unas creencias- sea, como el fuero interno, impenetrable a la autoridad. Este ha sido el criterio adoptado por los recientes pronunciamientos jurisdiccionales en casos en que estaba comprometida la autonomía de las entidades religiosas frente a obligaciones impuestas por el Estado, criterio compartido por la Suprema Corte de Justicia en el caso Hosanna-Tabor y en el más reciente caso Hobby Lobby, y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos Fernández Martínez contra España, Siebenhaar contra Alemania y Sindicato de Pastores contra Rumania.

"La autonomía de las colectividades religiosas es indispensable al pluralismo en una sociedad democrática y por consiguiente es esencial a la protección brindada por el Artículo 9" [del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que consagra la Libertad Religiosa][401].

Lo más condenable de la actitud del Estado uruguayo es que ha omitido la aplicación de la ***regla de oro***[402] en casos de conflicto –conflicto que es solo aparente- entre conciencia o ideario y norma

400 Amicus curiae en caso Fernandez Martínez contra España, ante la Gran Sala del Tribunal Europeo de DDHH, Cátedra de Derecho y Religión de la Universidad Católica de Lovaina y Programa Americano de Libertad Religiosa del Centro de Etica y Políticas Públicas, Application N° 56030/07.

401 Asociación de los Testigos de Jehová y otros contra Austria, App. N° 40825/98, TEDH, 31/7/2008, # 78

402 Término de NAVARRO-VALLS, R. y MARTÍNEZ-TORRÓN, J., *Conflictos entre conciencia y ley. Las objeciones de conciencia,* Madrid, Enero 2012 (2° Edición), Editorial IUSTEL

jurídica: la adaptación o adecuación razonable de la normativa a las creencias –en este caso institucionalizadas-. La aplicación de esta regla no sólo habría hecho innecesario en este caso el juicio de ponderación, ya que ambos fines –el objetivo estatal y el respeto por las creencias e ideario- podr*ían haberse* preservado simplemente mediante la realización de las prácticas por instituciones no objetoras, sino que ofrec*ía* un modo de conciliar todos los bienes, valores e intereses en juego. El Estado desech*ó* esta opción brindada, por afirmarse en su afán constrictor.

El principal objetor a la objeción:

Los cuestionamientos a la objeción de conciencia "institucional" han provenido de instancias estatales, que la han negado reiteradamente. Debemos conceder que el empleo de estos términos ("objeción de conciencia institucional") es infeliz, pues en rigor sólo tienen conciencia las personas humanas, no las instituciones.

Las instituciones lo que tienen son unos principios, un ideario, o el agrupamiento de las conciencias de sus miembros o fundadores, aunadas. Es la conciencia institucionalizada. Toda institución -que no es otra cosa que un grupo de seres humanos reunidos alrededor de una idea- tiene una misión, que constituye su ideario.

El Estado -que es hoy el principal objetor a admitir la objeción de ideario en la práctica o en su ejercicio- como institución también tiene una conciencia institucionalizada, una misión, unos principios fundantes, llamado "orden público", que obra como límite a la homologación del derecho extranjero. Dicha objeción de ideario es la que opone el Estado, por ejemplo, en las hipótesis en que se le solicita la homologación de un matrimonio poligámico, o cuando se pretende ejercer violencia doméstica por parte del esposo respecto a su esposa o hijos. El Estado objeta la legalidad de dichas prácticas, en base a que contraviene su orden público.

En el caso del Estado uruguayo, tal ideario est**á** dado por lo que el art. 80 ord. 6° de la Constitución llama *"**bases fundamentales de la nacionalidad",*** considerando como tales a las contenidas en su parte dogmática. E**l Estado ha sido el objetor de ideario por excelencia.**

Un Estado de Derecho democrático y plural bien entendido reconoce y respeta la coexistencia de ***empresas ideológicas,*** con sus formas específicas de conducir su actividad y con su una especial **teleología.**

Estas instituciones con una identidad confesional determinada **se presentan a sí mismas como proyecciones de la confesión religiosa de pertenencia en la sociedad**, como desarrollo de su misión en un ámbito determinado –la salud, la educación, la beneficencia-, siendo también parte de su faz visible de actuación en la comunidad socio-política. **Son brazos de acción de la confesión religiosa en un área de la sociedad.**

Al no contemplarse ampliamente la objeción de ideario, no sólo se habilita el aborto de personas, sino que también se abortan instituciones. Estás se enfrentan ante la difícil disyuntiva: si pretendieran seguirse conduciendo según sus principios, deberían cerrar; si pretenden sobrevivir tendr**á**n que perder su identidad católica, como única solución. En cualquiera de ambos casos, la institución confesional como tal, deja de existir, es abortada.

Existen límites al Derecho, impuestos por la consideración de la dignidad humana, ante la cual el Derecho se doblega. La tutela de las conciencias es uno de ellos –ya individualmente considerada ya asociada y conformando un ideario-, y un imperativo del ordenamiento jurídico en su conjunto, dentro del cual se encuentra en primera línea la Libertad de Pensamiento, de Conciencia y de Religión en sus múltiples manifestaciones, norma jurídica vinculante también.

La diversidad da más trabajo. El pluralismo, la democracia da más trabajo. Pero vale la pena y es debido, pues sirve al destinatario, al fin último del Estado y del Derecho: el hombre.

B. Nivel tributario.

En un segundo ámbito de afectación se encuentran las conciencias de quienes deben hacer frente al pago de los abortos mediante los dineros que aportan al sistema de salud, lo que sin dudas dará lugar a objeciones de conciencia al pago de los aportes al FONASA con destino a financiar los abortos.

Y también debemos considerar las conciencias de aquellos usuarios que se afiliaron a instituciones confesionales por compartir sus principios y porque éstas les aseguraban una atención en salud conforme con sus creencias. El afán totalizador del Estado, imponiendo una única cosmovisión los coloca en un desértico escenario de des-amparo.

C. Nivel de la conciencia o espiritual.

Hay un tercer nivel de afectación, más sutil pero más grave, profundo y duradero: el adormecimiento de las conciencias que produce tanto la legalización de conductas recién extraídas de los códigos penales (el aborto), como la anestesia[403] provocada por el uso de eufemismos para aludir y eludir realidades como la eliminación de la vida en la etapa gestacional.

En este sentido, es conocido el **efecto docente que posee la legislación y también moralizante**, al separar unas conductas que son estimuladas, de otras consideradas neutrales, de otras condenadas y hasta sancionadas mediante castigo por el brazo de la ley, tipificadas como delito. Al sustraer de los códigos penales una conducta hasta ayer considerada y castigada como delito, la ley proyecta efectos palpables en las conciencias de la población, poniendo del lado de la acera de lo plausible, lo que estaba prohibido. Y esa percepción es incorporada en las conciencias, sobre todo de las nuevas generaciones. **La ley tiene un efecto en las conciencias.**

Cuando, además y *ex professo*, la ley elude el llamar a las cosas por su nombre –aborto- y de forma deliberada elige aquellos términos -"interrupción del embarazo", "salud sexual y reproductiva", "anticoncepción de emergencia" que tendrán menor impacto en la sensibilidad y conciencia de los destinatarios que los términos reales, está implementando una estrategia que busca el adormecimiento de las conciencias, para que éstas no logren aprehender el verdadero alcance de la norma y no se alarmen.

En el ensayo "Anestesia" del filósofo uruguayo Nelson PILOSOF[404], éste describe a la anestesia como la sustancia administrada con el fin de quitar la sensibilidad de una persona para que no sienta el dolor. La dosis de la anestesia debe ser más fuerte cuanto más doloroso sea el padecimiento, explica. Pero eventualmente, pasado el efecto de la anestesia, volverá con la conciencia el dolor y el sufrimiento. Este sufrimiento en clave espiritual es la sensibilidad del alma, lo emocional, que permite juzgar y discernir, reflexiona. Y el adormecimiento –o la anestesia, en términos de PILOSOF- quitan esta sensibilidad del alma inherente al ser humano, evitando que se sensibilice con lo que se debe sensibilizar.

El filósofo citado nunca refiere en su ensayo al aborto, pero las conexiones conceptuales son ineludibles. El *nomen iuris* "Interrupción voluntaria del embarazo", como otros similares, obra ese efecto anestésico, eludiendo llamar a las cosas por su nombre parecería que no son tan graves. Y hasta produce desidia.

Esa desidia del pueblo uruguayo se hizo manifiesta en la consulta popular efectuada en junio de 2013 para reunir el 25% del cuerpo electoral necesario para que la ley de aborto fuera sometida a referéndum: no se alcanzó a reunir un 9%, cuando las encuestas arrojaban un 50% en contra del aborto.

"Asistimos a un proceso de anestesia espiritual inducido" dec*ía* PILOSOF.

Agregamos: lo paradójico es que este proceso está a cargo de un Estado que se pretende laico.

---

403 PILOSOF, N., *Anestesia* , de 25 de mayo de 2013, disponible en http://www.jai.com.uy/?Q=articulo&ID=5190

404 El Prof. Nelson PILOSOF falleció el 25 de enero de 2015