

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA.

HONORABLE ASAMBLEA:

El que suscribe, Senador **JOSÉ ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO**, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 164, 169 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta H. Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, en materia de libertad religiosa, supuso la incorporación de México a la modernidad en un aspecto central de la protección de los derechos humanos.

Dicha reforma implicaba la superación de una simulación y contribuía a adecuar el orden constitucional mexicano a los compromisos internacionales adquiridos por México en lo relativo a la tutela del derecho a la libertad de religión y de creencia (compromisos contenidos, especialmente, en los artículos II, III y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948; artículos 2 y 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; artículos 3,4, 18 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966; artículos 12, 16 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 1969).

La reforma constitucional fue enseguida desarrollada por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 15 de julio de 1992, y ésta, a su vez, fue completada, años más tarde, por su Reglamento de 6 de noviembre de 2003, particularmente en lo que se refiere a la regulación de la vertiente colectiva o institucional de la libertad de religión, es decir, la regulación del estatuto jurídico de las confesiones religiosas.

Esas normas han sido intensamente debatidas en la doctrina jurídica mexicana y extranjera, que ha emitido sobre ellas juicios diversos. En algo, sin embargo, existe acuerdo unánime: pese a sus posibles deficiencias y aspectos mejorables, la reforma constitucional de 1992 y sus normas de desarrollo constituyen una notable mejora respecto a la situación jurídica anterior.

El nuevo marco jurídico, en efecto, ha garantizado un más amplio ejercicio de la libertad de religión y de creencias por parte de individuos y grupos, ha permitido un estatuto jurídico más claro para las Iglesias y demás corporaciones religiosas y ha posibilitado una mayor protección de las minorías religiosas, incluidas aquellas menos tradicionales en la historia de México.

El camino emprendido en 1992 ha constituido, sin duda, un importante paso adelante en la protección de los derechos humanos en México, pero se trata de una tarea inacabada, especialmente por lo que concierne a un problema de creciente importancia en las sociedades avanzadas: los conflictos entre ley y conciencia, también llamados objeciones de conciencia, que tienden a proliferar en sociedades ideológicamente pluralistas y en el hábitat jurídico de un Estado que legisla en múltiples aspectos de la vida humana al concebirse a sí mismo como un Estado social que debe velar por el bienestar de sus ciudadanos. El problema de las objeciones de conciencia no sólo surge en relación con el servicio militar obligatorio.

Comprende una gran variedad de situaciones en que el cumplimiento de algún precepto de una ley civil neutral -es decir, una ley que persigue objetivos legítimos del Estado- plantea situaciones inatendibles desde un punto de vista ético, por entrar en colisión con normas morales que el individuo entiende como inviolables y superiores a cualquier otra norma.

Surge así un dramático dilema en la conciencia del ciudadano, que pugna por hacer compatibles las dos lealtades que le son debidas -al Estado y a su propia conciencia- y busca en consecuencia ser eximido de la obligación legal que le resulta moralmente inaceptable.

Es de la mayor importancia que el Estado intente evitar ese dilema, por respeto a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y también por una razón práctica: no situar al ciudadano ante difíciles alternativas que minen su deber de fidelidad al orden jurídico civil. Por eso existe una tendencia creciente a eximir a los objetores de la obligación legal que repugna a su conciencia.

Ha de tenerse en cuenta que el tipo de ciudadanos en quienes surge la cuestión de las objeciones de conciencia son, con frecuencia, personas de elevado nivel moral. Son, en otras palabras, buenos ciudadanos con conciencia del deber, que en un momento determinado se enfrentan a un problema concreto de incompatibilidad entre dos obligaciones, moral y jurídica, respectivamente. Carece de sentido penalizar a esa clase de ciudadanos por el ejercicio responsable y pacífico de su derecho a la libertad de conciencia.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992 alude a la cuestión en el párrafo segundo de su artículo 1o., al establecer que: "Las convicciones religiosas no eximen en ningún caso del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes".

Como se observa, la ley se refiere a las objeciones de conciencia de manera negativa y no exenta de desconfianza hacia el ciudadano, poco acorde con los compromisos internacionales de México en materia de libertad de religión y de creencia.

Asume implícitamente que la objeción de conciencia supone una intención de fraude a la ley, cuando en realidad se trata -en los casos de sinceros conflictos de conciencia- de una incompatibilidad entre dos tipos de deberes que obligan al individuo en virtud de su doble condición de ciudadano y de creyente.

Se hace por ello necesario reorientar la actitud de fondo de la ley hacia una concepción jurídica positiva de las objeciones de conciencia, poniendo el énfasis en la libertad de los ciudadanos y no tanto en los posibles riesgos derivados de los falsos alegatos de objeción de conciencia; riesgo que indudablemente existe, pero que no puede eliminar o condicionar el reconocimiento de legítimos ámbitos de autonomía de la persona.

Ese cambio de enfoque contribuirá decisivamente a fortalecer la aplicación del principio de igualdad jurídica en el área de los derechos humanos, evitando situaciones de discriminación indirecta por razón de la religión o creencias, pues uno de los modos frecuentes de discriminación que todavía perviven en las sociedades occidentales es el de personas que son penalizadas por la ley por el hecho de anteponer su fidelidad a su conciencia a su lealtad al Estado.

Conviene hacer notar que los documentos internacionales sobre derechos humanos incluyen implícitamente la necesidad de proteger la libre actuación en conciencia en la vida ordinaria.

De ahí las referencias a la "práctica" o la "observancia" como modos de expresar la religión o las creencias, que encontramos diferenciadas del "culto", la "enseñanza" o la "celebración de ritos" en el artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

El Comentario General a este último, adoptado por el Comité de Derechos Humanos en 1993, confirma esta interpretación en su párrafo 4, cuando proclama la necesidad de una comprensión amplia de los términos "práctica" y "observancia"; y también en su párrafo 11, al presentar como necesaria la protección de la libertad de conciencia incluso frente a obligaciones derivadas de ley civil, como es el caso del servicio militar.

El mismo Comentario General, en su párrafo 8, insiste en que las limitaciones a la libertad de religión y de creencia han de interpretarse restrictivamente y sólo son admisibles cuando persiguen una finalidad legítima.

Esto, aplicado a la objeción de conciencia, significa que no basta con alegar la existencia de un precepto legal para limitar la libertad de conciencia del ciudadano, sino que es preciso además aportar razones que muestren que los valores o intereses que inspiran esa ley se verían seriamente comprometidos si se accede a la solicitud de exención del objetor.

La experiencia del derecho comparado muestra asimismo una progresiva tendencia a reconocer la libertad de conciencia del ciudadano en supuestos de conflicto con la ley civil, más allá de los tradicionales casos de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio (que algunas Constituciones europeas, como la española o la portuguesa, reconocen específicamente como derecho).

Así, por ejemplo, la jurisprudencia de Estados Unidos y Canadá, y la legislación de muchos países europeos, se muestran receptivas hacia la necesidad de acomodar determinadas obligaciones legales a las profundas convicciones éticas de la persona, y en consecuencia se ha reconocido el derecho del individuo a ser eximido de ciertos deberes jurídicos en ámbitos tan diversos como el trabajo en día de preceptivo descanso religioso, la práctica de abortos no penalizados por la ley, la inseminación artificial u otras prácticas biomédicas, la participación en un tribunal de jurado, la celebración de uniones entre personas del mismo sexo, el uso de símbolos religiosos personales en espacios públicos, etc.

En el propio México, en años recientes, es tal la importancia atribuida a la libertad de religión y de creencia como derecho fundamental de la persona que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha impulsado el reconocimiento del derecho de objeción de conciencia incluso frente a deberes patrios considerados tan importantes en la formación cívica de la juventud como la ceremonia de saludo a la bandera nacional en la escuela (el caso de los Testigos de Jehová).

El Continente Europeo ofrece incluso ejemplos recientes en los que la objeción de conciencia se conceptúa como un verdadero derecho de carácter general, derivado de la libertad de religión y de creencia. Así, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que forma parte del proyecto de Constitución Europea, establece en su artículo 70.2, después de afirmar la garantía de la libertad de pensamiento, conciencia y religión, que "se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio"; aunque la Constitución Europea no ha sido todavía aprobada, ese precepto no ha suscitado polémica alguna en Europa en cuanto a su aceptación.

Otro ejemplo a mencionar es la Ley portuguesa de Libertad Religiosa de 2001, cuyo artículo 12 dispone que "la libertad de conciencia comprende el derecho de objetar al cumplimiento de leyes que contraríen los dictámenes inexcusables de la propia conciencia", precisando que "se consideran inexcusables aquellos dictámenes de la conciencia cuya violación implica una ofensa grave a la integridad moral". Por su parte, el artículo 7 del Acuerdo Base entre la Santa Sede y la República de Eslovaquia contiene un reconocimiento general, para todos los ciudadanos, del "derecho de objeción de conciencia según los principios doctrinales y morales de la Iglesia Católica".

Ese artículo ha dado origen a dos proyectos de acuerdo específicos sobre el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia, aún pendientes de aprobación parlamentaria: uno para la Iglesia Católica y otro -de contenido casi idéntico- para las demás iglesias reconocidas por el Estado.

Los ejemplos citados constituyen el antecedente de la reforma, más ambiciosa y garantista, que ahora se propone para México: introducir en el propio texto de la Constitución, modificando la redacción de su artículo 24, el derecho de objeción de conciencia -es decir, del derecho a ser eximido del cumplimiento de obligaciones legales que contrasten con profundas convicciones morales del ciudadano- como parte integrante y derivación necesaria de la libertad de religión y de creencia. Lo cual supone dar carta de naturaleza, en el más alto nivel del ordenamiento jurídico nacional, a un importantísimo aspecto de un derecho fundamental de la persona, de acuerdo con los

compromisos adquiridos por México en materia de derechos humanos en el plano internacional. Como consecuencia, resultan también modificados los artículos 1o. y 2o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para acomodarlos al nuevo texto del artículo 24 de la Constitución.

El texto de la reforma constitucional propuesta intenta ser riguroso con la protección de la libertad de conciencia, y al mismo tiempo ser respetuoso con otros intereses jurídicos merecedores de protección. También está presente la intención de evitar el fraude de ley mediante el falso o irrazonable alegato de motivos de conciencia.

Por eso, la objeción de conciencia se concibe en términos estrictos. Ha de ser consecuencia de una norma moral individual que posea valor supremo para la persona, esté o no inspirada por una norma institucional -como la doctrina moral de una religión o de una organización no confesional de naturaleza análoga-, la cual ordene, y no sólo aconseje, actuar o dejar de actuar de una manera determinada.

Por tanto, el deber moral en cuestión ha de tener carácter absoluto, imperativo e inexcusable, de tal modo que prevalezca para el individuo sobre el deber de obedecer la ley (el cual se supone que tiene también para la persona un carácter ético además de jurídico).

El principio de igualdad, por otro lado, reclama que se dé el mismo tratamiento jurídico a la objeción de conciencia proveniente de convicciones religiosas o no religiosas, con tal de que se trate de un imperativo moral ineludible y sincero.

Naturalmente, esta reforma constitucional no va encaminada a fomentar un desproporcionado individualismo que ignore la importancia de los deberes cívicos, ni se establece una garantía del derecho de objeción de conciencia en términos absolutos. Los derechos derivados de la libertad de conciencia no son absolutos, como no son absolutos, en general, los derechos fundamentales.

Al igual que las demás libertades, la libertad de conciencia está sujeta a límites que son consecuencia de la necesidad de hacer compatibles diversos intereses jurídicos.

A este propósito, ha de subrayarse que, según el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, suscrito por México, esos límites han de estar previstos por la ley y han de ser necesarios para conseguir una finalidad legítima: en concreto, la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas, y la protección de los derechos y libertades de los demás.

De acuerdo con las pautas habituales del derecho internacional, las limitaciones a las libertades fundamentales han de interpretarse restrictivamente, y por tanto la noción de límites "necesarios" ha de concebirse en términos de una "necesidad social imperiosa".

Una consecuencia muy importante de lo anterior es que, cuando deba limitarse el ejercicio del derecho de objeción de conciencia, no será suficiente esgrimir la existencia de una ley, sino que las autoridades deberán acreditar que existen intereses jurídicos superiores que hacen necesario, en ese caso concreto, denegar la exención de la obligación legal solicitada por el objetor.

El nuevo artículo 24 de la Constitución podrá ser aplicado directamente, sin embargo será deseable que sea desarrollado por leyes específicas en relación con los casos más habituales de objeción de conciencia.

Ese desarrollo legislativo ulterior clarificará las posibilidades de acción del juez, orientando su toma de decisiones, y contribuirá a la unidad de la jurisprudencia en los diversos Estados de la Unión.

La presente reforma constitucional no pierde de vista la posibilidad de fraude de ley en materia tan delicada como ésta. Por eso, las autoridades que juzguen los alegatos de objeción de conciencia deberán estar atentas, en especial, a dos cuestiones: la comprobación de la sinceridad de las obligaciones de conciencia alegadas, y la posibilidad de

imponer alguna clase de prestación sustitutiva que desincentive a quienes pretenden fingir deberes de conciencia inexistentes con el simple objetivo de eludir el cumplimiento de la ley.

La prueba de la sinceridad de las convicciones de conciencia no siempre es fácil, y requiere una atenta labor de esclarecimiento de los hechos. La adhesión del objetor a alguna religión u organización confesional cuya doctrina se opone a la norma objetada será uno de los factores que pueda ser tenido en cuenta por las autoridades.

Por su parte, la prestación sustitutoria es uno de los elementos que pone de relieve la utilidad de regular legalmente los supuestos más frecuentes de objeción de conciencia.

La conveniencia de imponer esa prestación dependerá sobre todo de los tipos de objeción. No tendría sentido imponer la prestación sustitutiva como una rutina ciega o de resultados no razonables, y aún menos con el objetivo de gravar jurídicamente al objetor, como una suerte de penalización que haya de sufrir por el ejercicio de su libertad de conciencia.

A menudo se tratará de un recurso excepcional, y en todo caso no ha de olvidarse que su finalidad es evitar el fraude de ley y garantizar que los objetores no son objeto de trato jurídico privilegiado en contra del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

Por ejemplo, la imposición de una prestación sustitutoria puede tener sentido cuando se trata de la objeción al servicio militar o al trabajo en sábado, pero sería difícilmente justificable en la objeción de un médico a realizar un aborto no punible o en la negativa de un adulto a recibir una transfusión de sangre.

En fin, debe insistirse en que esta modificación de la Constitución constituye un importante paso en la evolución del ordenamiento jurídico mexicano hacia un más pleno respeto de los derechos humanos, y lo sitúa en la vanguardia de la lucha por evitar situaciones de discriminación de personas, o de grupos, por razón de su religión o de sus convicciones éticas.

Esta reforma supone un hito histórico, por ser -antes de que la Constitución Europea sea aprobada- la primera norma constitucional que reconoce explícitamente, en toda su generalidad y con las debidas garantías, el derecho de objeción de conciencia, que es un aspecto esencial de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, de acuerdo con las pautas marcadas, hace ya casi sesenta años, por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es de esperar, por ello, que la presente reforma de la Constitución de México no sólo contribuirá a mejorar la situación de los derechos humanos en nuestro país, sino que constituirá un ejemplo a seguir por otros países, dentro y fuera de Continente Americano.

Por lo anteriormente expuesto, se somete ante esta H. Soberanía la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el Artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1º. Se reforma el Artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 24. Toda persona es libre para profesar la **religión o creencia de su elección y para manifestarle en público o en privado sólo o en comunidad con otros, incluyendo la práctica de las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, la enseñanza o difusión de sus creencias, y la observancia de los correspondientes preceptos morales,** siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

La libertad de religión o creencia implica la libertad de comportarse obedeciendo los mandatos de la propia conciencia. Cuando alguien se vea imposibilitado para cumplir una obligación legal por causa de un imperativo moral sincero, grave e ineludible, tendrá derecho a ser eximido de esa obligación legal, en los

términos establecidos por la ley, siempre que dicha exención no redunde en detrimento de los derechos fundamentales de otros o de un interés jurídico superior.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. **Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de estos se sujetarán a la Ley Reglamentaria.**

Transitorios.

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SENADOR ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO