



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MEXICO

Gaceta 117

Ciudad de México, abril, 2000



30 de abril
Día del Niño

**Gaceta de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**

Certificado de licitud de título núm. 5430
y de licitud de contenido núm. 4206,
expedidos por la Comisión Calificadora
de Publicaciones y Revistas Ilustradas,
el 13 de noviembre de 1990.
Registro de derechos de autor
ante la SEP núm. 1685-90.
Franqueo pagado, publicación
periódica, núm. 1290291.
Distribución gratuita.
Periodicidad mensual.
Características: 318221815.

ISSN: 0188-610X

Año 10, núm. 117, abril de 2000
Suscripciones: Carretera Picacho-Ajusco 238,
edificio Torre 2, colonia Jardines en la Montaña,
Delegación Tlalpan,
C. P. 01410, México, D. F.
Teléfono 56 31 00 40, ext. 332

Editor responsable:
Eugenio Hurtado Márquez
Coordinación editorial:
Miguel Salinas Álvarez
Edición:
María del Carmen Freyssinier Vera
Raúl Gutiérrez Moreno
Formación tipográfica:
Gabriela Maya Pérez
María del Carmen Freyssinier Vera

Impreso en GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. de C. V.
Leandro Valle núm. 14 C, colonia Centro, Delegación
Cuauhtémoc, C.P. 06010, México, D. F.
Se tiraron 3,000 ejemplares

Diseño de la portada:
Flavio López Alcocer

CONTENIDO

Artículos

Los Testigos de Jehová y la cuestión de los honores a la Bandera en México	7
--	---

Recomendaciones

Recomendación	Autoridad destinataria	
2/2000 Caso del recurso de impugnación del señor José Leonardo Rosas Hernández	Integrantes del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Córdoba, Veracruz	87

Centro de Documentación y Biblioteca

Nuevas adquisiciones del Centro de Documentación y Biblioteca	105
---	-----

Artículos

LOS TESTIGOS DE JEHOVÁ Y LA CUESTIÓN DE LOS HONORES A LA BANDERA EN MÉXICO

*Javier Martínez-Torrón**

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los Testigos de Jehová y su doctrina. 3. Las coordenadas jurídicas del problema. 4. Derecho comparado y derecho internacional. 5. El contexto jurídico mexicano en relación con la objeción de conciencia al saludo a la Bandera. 6. Las reacciones de los órganos jurídicos mexicanos ante los casos de objeción de conciencia al saludo a la Bandera. 7. Una propuesta de solución.

1. Introducción

Uno de los problemas planteados recientemente por el ejercicio de la libertad religiosa en México es el provocado por la actitud de los Testigos de Jehová ante los honores a la Bandera que deben rendirse en los centros educativos en determinados días del año. El problema ha provocado una polémica jurídica y social de relativa importancia, causada por el creciente número de Testigos de Jehová en México, y también por el intenso sentido patriótico que poseen los mexicanos, entre cuyas manifestaciones se encuentran el respeto y la veneración por los símbolos patrios.

No se trata, en todo caso, de algo que afecte exclusivamente a México, pues en otros países se han producido situaciones similares (por ejemplo, como se verá, en Estados Unidos, Argentina, India o Filipinas). Por lo que se refiere al panorama mexicano, el problema puede, en síntesis, describirse como sigue.

El artículo 15 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, de 1984, establece que en las instituciones de enseñanza elemental, media y superior se rindan honores a la Bandera nacional al inicio y fin de curso, así como todos los lunes del periodo lectivo. Los seguidores de la confesión religiosa conocida con el nombre de Testigos de Jehová tienen objeción de conciencia a parti-

* Javier Martínez-Torrón es catedrático de la Universidad de Granada, España.

cipar en esa ceremonia, debido a sus creencias religiosas. En consecuencia, los alumnos se abstienen de participar activamente, manteniendo una actitud respetuosa pero pasiva durante el tiempo que dura la ceremonia. Una situación análoga se plantea en relación con el aprendizaje y canto del Himno Nacional mexicano.

Las autoridades escolares, con no poca frecuencia, castigan esa conducta pasiva de los menores Testigos de Jehová, con sanciones que van desde la suspensión o expulsión hasta la negativa de inscripción, o incluso el maltrato físico o psicológico. Eso ha dado origen a una oleada de reclamaciones de los padres de los niños sancionados, ante los órganos judiciales, o ante los organismos de protección de Derechos Humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Comisiones de Derechos Humanos de muchos Estados mexicanos y la Secretaría de Educación Pública han abordado la cuestión y han tratado de solucionarla, intentando, entre otras cosas, evitar la imposición de sanciones tan graves a los alumnos, por considerar que éstas atentaría contra su derecho a la educación.

La situación, indudablemente, ha mejorado en los últimos años. No obstante, el problema persiste, y con dimensiones de cierta importancia, pues en muchos lugares parece existir reticencia a aceptar esas soluciones. Según un informe relativo al ciclo escolar 1999-2000, en medio centenar de escuelas de la República —de 12 Estados— se adoptaron medidas sancionadoras que van mucho más allá de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las indicaciones de la Secretaría de Educación Pública (a las que aludir, más adelante),¹ y que afectaron a más de 200 niños.²

En relación con lo anterior, por otra parte, debe hacerse notar que el problema afecta también a los maestros que son Testigos de Jehová. Éstos, aunque naturalmente constituyen un número mucho menor que el de los alumnos, practican de igual manera un comportamiento abstencionista en la materia. Su actitud ha sido a menudo sancionada por la autoridad escolar competente con el cese como profesor.

2. Los Testigos de Jehová y su doctrina

Los Testigos de Jehová son un grupo religioso de raíz milenarista³ fundado en 1870, en Pittsburgh, Estados Unidos, por Charles Taze Russell. Originariamente tenía las características de una sociedad de estu-

¹ *Vid. infra*, apartado 6.2 y 6.3.

² En concreto, 204 niños de 48 escuelas primarias o secundarias del Distrito Federal y de los Estados de Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. El informe, con datos concretos de nombres de los niños afectados y de las escuelas de cada Estado, proviene de fuentes de los Testigos de Jehová en México. Téngase en cuenta que entre 1990 y 1991 se interpusieron 72 amparos contra expulsiones de escolares por este motivo, y unos 3,727 alumnos sufrieron esa sanción. (Las cifras son proporcionadas por J. L. Soberanes Fernández y M. Melgar Adalid, “La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional en México”, en J. Martínez-Torrón, ed., *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*. Granada, Comares, 1998, pp. 250-252.)

³ La creencia milenarista sostiene que Jesucristo reinará durante 1,000 años en la Tierra antes del Juicio Final.

dios bíblicos, con una simple estructura asamblearia, típica de las iglesias congregacionalistas. Su evolución, sin embargo, la ha transformado de manera paulatina en una confesión religiosa de una rígida organización centralizada, de rasgos teocráticos, con una estructura piramidal.⁴ El cambio fundamental vino con la presidencia de Joseph Franklin Rutherford (1917-1942), sucesor de Russell, quien también proporcionó al grupo, en 1931, el nombre de Testigos de Jehová.

En la actualidad, el gobierno central está compuesto por un colegio de 13 varones “ungidos” (que constituyen el Cuerpo Directivo, con sede en Brooklyn, Nueva York), desde el cual se desciende, por círculos organizativos concéntricos, a las zonas, sucursales (normalmente de alcance nacional), distritos y circuitos, hasta llegar finalmente a las congregaciones locales en cada población (cuya sede son los llamados “Salones del Reino”). En esas circunscripciones hay un “superintendente” que posee funciones directivas, y diversos órganos colegiados con competencias específicas. La clase de los “ancianos” desempeña un papel especialmente relevante. Hay una precisa regulación de las reuniones de sus miembros (por ejemplo, el “sermón público” de los domingos, o la “escuela del ministerio teocrático” durante la semana) y de las visitas periódicas de los “superintendentes” a sus respectivas circunscripciones. También están claramente regladas las funciones de los principales responsables de las congregaciones locales, así como las horas que deben dedicar a su ministerio.

Los Testigos de Jehová han ido en constante aumento, gracias, entre otras cosas, a su incesante y agresiva actividad proselitista, la cual, por lo regular, se realiza mediante visitas a domicilio y se apoya en las publicaciones de la organización. Entre ellas son especialmente conocidas, por su carácter periódico, las revistas *Watchtower* (*La Atalaya*, en la versión española difundida en México) y *Awake* (*Despertad*); la primera edita más de 22 millones de ejemplares, en 129 idiomas; la segunda, cerca de 20 millones, en 81 idiomas.⁵ Es difícil precisar el número exacto de Testigos de Jehová en el mundo, pero hoy constituyen, sin duda, una importante y conocida confesión religiosa; en la mayoría de los países de Europa parece que ocupan el segundo lugar entre los grupos religiosos singulares más numerosos.⁶ La organización oficial afirma que existen más de 75,000 congregaciones en unos 200 países de todo el mundo, con un número de seguidores —actuales o potenciales— que se aproxima a los 14 millones. México es uno de los países americanos donde los Testigos de Jehová han logrado una mayor difusión: según datos oficiales de la organización, de 1999, su número de

⁴ Un interesante análisis de la evolución y características actuales de los Testigos de Jehová, escrito por una persona ajena a la organización, puede encontrarse en A. G. Chizoniti, “I Testimoni di Geova: da chiesa congregazionalista a organizzazioni teocratica”, en V. Parlato y G. B. Varnier, eds., *Normativa ed organizzazione delle minoranze religiose in Italia*. Turín, Giappicchelli, 1992, pp. 249-277. Ahí también puede encontrarse una bibliografía relativamente abundante sobre el tema. Entre los numerosos recursos disponibles en internet pueden verse (marzo 2000): <http://www.religioustolerance.org/witness.htm> (con abundantes referencias sobre otros lugares para obtener documentación) y <http://www.watchtower.org/index.html> (esta última dirección es la de las páginas oficiales de la Watchtower Bible and Tract Society of New York, Inc., que es la organización jurídica que representa a la confesión religiosa de los Testigos de Jehová).

⁵ Son datos oficiales de la Watchtower Bible and Tract Society of New York, noviembre de 1998.

⁶ Esos datos eran proporcionados por uno de los principales estudiosos estadounidenses de las nuevas religiones, J. Gordon Melton, durante su intervención en un simposio celebrado en la Universidad californiana de Irvine, en marzo de 1996, con el título *Current Anti-Mormon Activities in Europe*.

seguidores en México alcanza 0.54% de la población. En todo caso, se trata sin duda de una de las confesiones religiosas actuales con un mayor índice de crecimiento en los cinco continentes.

Los Testigos de Jehová han sido tradicionalmente objeto de rechazo —e incluso de persecución— por parte de la sociedad civil, de las autoridades del Estado y de gran parte de los restantes grupos religiosos (hasta el punto de que muchas de las iglesias cristianas son reticentes a calificarlos como una confesión cristiana, no obstante su raíz bíblica y su creencia en Jesucristo). La explicación se encuentra, probablemente, en algunas peculiaridades de su doctrina y de sus prácticas, que son aceptadas y mantenidas por sus fieles con sorprendente uniformidad y extraordinaria firmeza. Desde luego, no es éste el contexto apropiado para una descripción pormenorizada de esa doctrina, o para una discusión sobre el rigor con que interpretan los libros apocalípticos de la Biblia, pero sí vale la pena mencionar algunos rasgos especialmente característicos que pueden ayudar a entender de manera más nítida las dimensiones del problema que constituye el centro del presente estudio.

Quizá el elemento más conocido y polémico de su doctrina, por su potencial gravedad y por las repercusiones que ha tenido en la opinión pública, es su radical oposición a recibir una transfusión sanguínea. El motivo se halla en su interpretación de la prohibición de ingerir sangre que se encuentra en determinados pasajes de la Biblia. El resultado es el frecuente planteamiento de problemas en los hospitales, y la necesidad de intervención judicial, sobre todo cuando se trata de hemotransfusiones que han de ser practicadas a menores de edad.⁷

Hay otras características de la doctrina de los Testigos de Jehová que han suscitado la sospecha, o la oposición, de la sociedad civil o de las demás confesiones religiosas; por ejemplo, su total rechazo a las fiestas, tanto religiosas como civiles; de hecho, su única fiesta es la Cena del Señor, que se celebra una vez al año en memoria de la muerte de Jesucristo, y aquellos miembros que son sorprendidos celebrando fiestas “mundanas” o “paganas” —incluida la Navidad— pueden ser expulsados. Esa mentalidad es consecuencia de un elemento central de su doctrina: la convicción de que el mundo alejado de Dios, y especialmente el poder político cuando se corrompe, está en manos del demonio (lo cual no es obstáculo para que, paradójicamente, acudan a los tribunales civiles cada vez que tienen un conflicto que dificulta su actividad).⁸ De ahí que rehúsen el cumplimiento de todo servicio

⁷ Vid. sobre el tema, con detalle, R. Navarro-Valls y J. Martínez-Torrón, *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*. Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 119-145. Durante un tiempo (entre 1967 y 1980) los Testigos de Jehová se opusieron también a las transplantes de órganos, considerados como una forma de canibalismo, y a los transplantes de médula ósea (entre 1963 y 1984). Posteriormente, se ha dejado a cada conciencia individual la libertad de decidir en esos temas.

⁸ Así lo hacía notar hace años el juez de una corte federal de distrito norteamericana, en un caso de objeción de conciencia al jurado: “Debo confesar una abierta incapacidad para comprender que exista ninguna relación entre las creencias religiosas profesadas por el demandado y su repulsa hacia el servicio de jurado. Me siento incapaz de ver la compatibilidad entre el aborrecimiento de los Testigos de Jehová por las instituciones humanas y la celeridad con la que corren a los brazos protectores de nuestros tribunales cada vez que entran en conflicto con nuestras autoridades civiles o militares. Pero, al mismo tiempo, soy consciente de que el reconocimiento de las diferencias de pensamiento, así como las dificultades de comprensión en materias relacionadas con la religión y la conciencia, requiere que un problema como éste sea afrontado mediante un proceso mental enteramente separado de las reglas ordinarias de la lógica”. El tribunal, apreciando la sinceridad de las creencias del Testigo de Jehová, terminaría reconociendo su derecho a la objeción de conciencia a formar parte de un jurado. *United States v. Hillyard*, 52 F. Supp. 612 (1943).

militar —o servicio civil sustitutivo—, de que no es común que trabajen para el Estado y de que intenten permanecer al margen de toda actividad política, lo cual incluye el no ejercicio de su derecho al voto en las elecciones políticas, a todos los niveles.

Por otro lado, su sospecha de control diabólico la han hecho extensiva con frecuencia a las demás religiones. Ese hecho ha motivado que su labor proselitista haya estado acompañada a menudo de agresiones, injurias o descalificaciones contra otras iglesias,⁹ y que hayan prescindido tradicionalmente de toda relación con los demás grupos religiosos. Debe hacerse notar, en todo caso, que su actitud al respecto se ha hecho más moderada en los últimos años, ya que su proselitismo es ahora, por lo general, más respetuoso y han roto su típico aislamiento de las demás iglesias.

En ese contexto debe situarse la oposición de los Testigos de Jehová a participar activamente en una ceremonia de honores o de saludo a la Bandera, hecho que les ha ocasionado problemas en diversos países, además de en México. Para los seguidores de este grupo religioso se trata de un acto que, en la medida en que implica la aceptación y acatamiento de un símbolo político y “mundano”, equivale a un acto de idolatría inaceptable para su conciencia. Una doctrina análoga suele predicarse respecto del Himno Nacional.

Más en concreto, fundamentan su objeción de conciencia en algunos pasajes de la Biblia. En especial, en el Éxodo 20: 3-6: “No habrá para ti otros dioses delante de mí. No te harás escultura ni imagen alguna ni de lo que haya arriba en los cielos, ni de lo que hay abajo en la Tierra, ni de lo que hay en las aguas debajo de la tierra. No te postrarás ante ellas ni les darás culto, porque yo, Yahveh, tu Dios, soy un Dios celoso”. Y también en Lucas 4: 8: “Está escrito: adorarás al Señor tu Dios y sólo a Él darás culto”. Apoyados en esos versículos, los Testigos de Jehová rechazan toda ceremonia y actuación que implique reverencia o culto a los emblemas nacionales. Pero, al mismo tiempo, declaran que nunca expresarán irreverencia hacia los símbolos patrios, pues, al igual que piden respeto para su creencia, consideran necesario respetar los sentimientos de quienes aprecian esos símbolos como algo sagrado o inviolable.

Como explicaban los representantes legales de los Testigos de Jehová en México, a propósito de la presentación de ciertas quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “vemos el saludo a la Bandera como un acto de adoración. Aunque no saludamos a la bandera de ninguna nación, esto ciertamente no se hace como señal de falta de respeto. Sí respetamos a la Bandera del país donde vivimos, sea cual sea éste, y mostramos este respeto por nuestra obediencia a las leyes del país [...]. Por eso, mientras otros saludan y juran lealtad, nuestros hijos están de pie, en calma, y respetuosamente durante la ceremonia del saludo a la Bandera. Como Testigos de Jehová, acepta-

⁹ Como ejemplo, vale la pena mencionar un caso decidido por el Tribunal Supremo estadounidense en 1949, y que fue una de sus primeras e importantes sentencias con relación a Testigos de Jehová: *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296 (1940). El caso se refería a tres Testigos de Jehová, un padre y sus dos hijos, que iban de puerta en puerta, en una zona donde 90% de la población era católica, realizando una propaganda religiosa que incluía hacer sonar un disco, en un fonógrafo portátil, que contenía ataques contra la Iglesia católica.

mos y sostenemos, no sólo en México, sino en todo el mundo, que los símbolos patrios de cualquier nación deben ser respetados”.¹⁰

Por lo demás, el saludo a la Bandera o el canto del Himno Nacional no son las únicas actividades a las que los Testigos de Jehová suelen objetar en el ámbito escolar. Son frecuentes también los problemas —de menor envergadura— surgidos por su oposición a la celebración de fiestas o aniversarios populares y nacionales, a las actividades y competiciones deportivas y a las actividades musicales, artísticas o folclóricas.

3. Las coordenadas jurídicas del problema

Como antes dije, el problema del conflicto entre las creencias de los Testigos de Jehová y el saludo a la Bandera afecta tanto a alumnos como a profesores, y en cada caso, aunque ambos coincidan en la raíz, presenta perfiles diferentes.

En el presente estudio me centraré, sobre todo, en el problema de los alumnos, por dos razones. Primero, porque es cuantitativamente el más importante, tanto en el derecho mexicano como en el derecho comparado (en este último no me consta que haya ni legislación ni jurisprudencia en relación con la actitud de los maestros). Y segundo, porque el conflicto de conciencia de los alumnos es el que se plantea más radical e intenso, por afectar a más intereses jurídicos y de mayor importancia. No obstante, el problema de los docentes será también aludido en la medida necesaria.

Por lo demás, para poder dar respuesta precisa a la cuestión aquí estudiada, es esencial identificar de manera adecuada cuáles son las coordenadas jurídicas del problema. Es decir, cuáles son las normas que han de tomarse en cuenta, y cuáles son los intereses jurídicos que realmente se hallan en juego.

Por lo que se refiere al primer aspecto, el punto de partida han de ser, naturalmente, las disposiciones de la Constitución mexicana en materia de libertad religiosa y de derecho a la educación, teniendo en cuenta las importantes reformas constitucionales de 1992 y 1993, respectivamente. Además, deben considerarse: la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de 1992; la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, de 1984 (la cual, no debemos olvidarlo, es anterior a las citadas reformas constitucionales), y la legislación federal mexicana sobre educación.

En cuanto a los intereses jurídicos que están en juego, conviene no perder de vista que hemos de analizar conjuntamente dos cuestiones conexas pero distintas. Por un lado, hay que indagar en la con-

¹⁰ *Gaceta* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, núm. 28, noviembre de 1992, p. 87. Las quejas a que me refiero darían lugar a un estudio de la Comisión Nacional, de 1992, que será analizado más adelante (*vid. infra*, apartado 6.2 a. Para más detalles sobre la posición de esta confesión religiosa, *vid.* la contribución de representantes mexicanos de los Testigos de Jehová a un coloquio internacional organizado en 1997 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: C. Cázares López y J. L. Peña de Hoyos, “Los Testigos de Jehová y la objeción de conciencia”, en *Objeción de conciencia*. México, UNAM, 1998, pp. 255-268. (Serie L, Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, 3.)

cepción constitucional y legal de la libertad religiosa, junto con el derecho constitucional a la educación, y con el derecho que asiste a los padres para dirigir la orientación religiosa o ideológica de la educación de sus hijos. Por otro lado, es necesario apuntar cuál es la interpretación más plausible de la legislación mexicana que impone que se rindan honores a la Bandera, que a su vez ha de ponerse en relación con las atribuciones sancionadoras que las leyes conceden a las autoridades escolares.

Esas cuestiones serán analizadas a la luz de las normas del derecho mexicano antes mencionadas,¹¹ y también de las reacciones de los órganos jurídicos mexicanos ante el problema,¹² para después proponer cuáles serían, a mi juicio, las vías de solución adecuadas.¹³ Pero, antes de entrar en el derecho mexicano, quisiera detenerme con los necesarios comentarios críticos en los datos que proporcionan el derecho comparado y el derecho internacional, que deben constituir un importante punto de referencia.

4. Derecho comparado y derecho internacional

Tanto dentro del derecho comparado como del derecho internacional encontramos, en efecto, datos jurisprudenciales interesantes. Unos proceden de una consideración directa del problema que ahora se presenta ante el derecho mexicano, y otros de problemas análogos al que aquí nos concierne —objeción a deberes cívicos—, y nos pueden proporcionar elementos útiles para la reflexión porque se refieren a casos de conflicto entre ley y conciencia que tenían a Testigos de Jehová como protagonistas, o que se desarrollaban en el ámbito educativo.

4.1. Los casos del saludo a la Bandera en Estados Unidos y en Canadá

a) Estados Unidos

En Estados Unidos, aunque los casos del saludo a la Bandera (*flag salute cases*) se habían planteado antes en los tribunales inferiores, llegan al Tribunal Supremo a principios de los años cuarentas.¹⁴ El supuesto de hecho enjuiciado era muy similar al que ahora ocupa al derecho mexicano. Los niños Testigos de Jehová consideraban idolátrica la ceremonia escolar de honores a la Bandera. Por consiguiente, se negaban a participar en ella, y a recitar, mientras extendían la mano derecha desde el pecho en dirección a la Bandera, la promesa de lealtad a la nación: “I pledge allegiance to my flag, and to the

¹¹ *Vid. infra*, apartado 5.

¹² *Vid. infra*, apartado 6.

¹³ *Vid. infra*, apartado 7.

¹⁴ *Vid.*, para un estudio más detallado sobre las sentencias que aquí se cita, J. Martínez-Torrón, “La objeción de conciencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 1, 1985, pp. 429-435. En relación con el panorama de la objeción de conciencia y, en general, la libertad religiosa en el derecho estadounidense, *vid.* R. Palomino, *Las objeciones de conciencia. Conflictos entre conciencia y ley en el derecho norteamericano*. Madrid, Montecorvo, 1994, y G. M. Morán, *La protección jurídica de la libertad religiosa en U.S.A.* Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 1989.

Republic for which it stands; one nation indivisible, with liberty and justice for all”.¹⁵ El resultado era la expulsión de los niños de las escuelas públicas y, a veces, también la persecución judicial de los padres.

El primer caso decidido por el Supremo fue *Gobitis*, en 1940.¹⁶ Se refería a dos menores Testigos de Jehová, uno de 10 y otro de 12 años, que habían sido expulsados de una escuela pública, en Pennsylvania, por negarse a tomar parte en la ceremonia de saludo a la Bandera. Como estaban en la edad de escolarización obligatoria, sus padres debían enviarlos a un centro privado, con el consiguiente desembolso económico. En las dos primeras instancias, los padres obtuvieron una sentencia favorable, pero el Supremo daría la razón a las autoridades educativas. Las principales ideas de la sentencia son las siguientes.

Se trata de determinar si la imposición de la ceremonia mencionada viola el libre ejercicio de la religión, garantizado por la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. La respuesta del Tribunal será negativa. La libertad religiosa, afirma, no es, por su propia naturaleza, ilimitada; y, según revela la historia jurídica norteamericana, debe ceder cuando contrasta con la necesidad social que se manifiesta en la voluntad del legislador. Es decir, los escrúpulos de conciencia no relevan de la obligación de someterse a las leyes, siempre que éstas no estén concebidas para restringir o fomentar las ideas religiosas (o, lo que es lo mismo, que sean leyes “neutrales” de carácter y aplicación generales).

Por otro lado, el Tribunal considera que no puede amparar la solicitud de exención de la ceremonia de saludo a la Bandera, por dos razones. Primero, se trata de una ceremonia dirigida a fomentar la unidad nacional, que es uno de los intereses de mayor rango en la escala de valores legales. Y segundo, cuando no existe una clara violación de las libertades constitucionales —y aquí no la hay—, los tribunales no son el lugar adecuado para discutir el acierto o desacierto de una determinada política educativa. Además, añade la sentencia, la libertad personal no puede considerarse perjudicada mientras permanezcan abiertos los cauces democráticos que permiten intentar el cambio de legislación.

La debilidad del razonamiento del Tribunal Supremo en el caso *Gobitis* es palmaria, pues en ningún momento alude a los dos elementos clave del caso. Primero, el hecho de que, pese a la finalidad secular —“neutral”— de la ley, la conciencia de los Testigos de Jehová resulta directamente

¹⁵ Es decir: “Prometo lealtad a mi bandera y a la República que representa, una nación indivisible, con libertad y justicia para todos”. Ese tipo de promesas era frecuente en algunos ámbitos del derecho estadounidense. Por ejemplo, una promesa de lealtad se exigía también en los trámites de nacionalización, o naturalización, de extranjeros, lo cual dio origen —a partir de finales de los años veinte— a diversos casos de objeción de conciencia por parte de algunas personas de convicciones pacifistas, pues la fórmula empleada incluía una referencia a la disponibilidad para defender a la patria de los objetores. *Vid.* al respecto J. Martínez-Torrón, “La objeción de conciencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano”, en *op. cit.*, pp. 418-423, y R. Palomino, *op. cit.*, pp. 115-121.

¹⁶ *Minersville School District v. Gobitis*, 310 U.S. 586 (1940).

afectada, al intentar obligárseles a realizar una declaración de creencias que repugna a sus convicciones y que consideran un acto de idolatría. Segundo, no se examina hasta qué punto la finalidad perseguida por la ceremonia del saludo a la Bandera —fomentar el patriotismo y la unidad nacional— resultaría efectivamente amenazada si se concediera a los niños Testigos de Jehová, que constituyen una exigua minoría, la exención que solicitaban.

Ésos son los elementos que se hallan presentes en una interesante opinión discrepante a esa sentencia: la del juez Stone. Sin duda, los tribunales no están para discutir la política educativa del gobierno, pero, como Stone mantiene acertadamente, sí pueden, y deben, juzgar si se ha conseguido un correcto análisis y, en lo posible, armonización de los intereses jurídicos enfrentados. En otras palabras, se trata de lograr un “acomodo razonable” entre los intereses en conflicto. Aplicando esa idea al presente caso, concluye que existen otros medios para educar a la juventud en el patriotismo sin necesidad de obligar a una persona a emitir una declaración que vaya contra sus creencias religiosas, bajo pena de expulsarla de la escuela. La protección de la libertad religiosa sirve mucho más al interés público que la forzosa declaración de un pensamiento contrario a la propia conciencia. Y, en fin, concluye, para garantizar la libertad de la persona no basta mantener abiertas las vías democráticas que posibilitan modificar la ley: eso sirve sólo a las posiciones mayoritarias, y la función de las libertades constitucionales es precisamente proteger a las minorías frente al posible abuso de una legislación amparada por la mayoría.

Tan insostenible era la decisión del caso *Gobitis* que, apenas tres años más tarde, en el caso *Barnette*,¹⁷ el Tribunal Supremo estadounidense rectificó expresamente su doctrina anterior, e hizo suyas las conclusiones del juez Stone, dando la razón a los Testigos de Jehová.

Lo interesante de la sentencia *Barnette* es que entiende la ceremonia del saludo a la Bandera como una forma de declaración, que no sólo afecta a la libertad religiosa, sino también a la libertad de expresión y de pensamiento. Dicho de otra manera, se trata de una obligada forma de declaración de ideas políticas que incide sobre las diversas libertades garantizadas por la primera enmienda constitucional, en tanto que implica manifestar conformidad con una determinada organización del gobierno y del sistema político.

Desde ese punto de partida, se afirma que la supresión de la libertad de expresar la propia opinión sólo es tolerada por la Constitución cuando del ejercicio de tal libertad se deriva un “peligro evidente y actual” (*clear and present danger*). El planteamiento de la cuestión experimenta así un giro de 180 grados. No se trata ya de dictaminar si es posible —o exigible— eximir a ciertos creyentes de una ceremonia de aparente interés público. La cuestión es si las autoridades pueden imponer como deber legal inderogable una ceremonia que implica el acatamiento de una actitud política. La respuesta es naturalmente negativa, pues no parece existir aquí un “peligro evidente y actual” que justifique tal imposición en contra de la libertad de religión, de pensamiento y de expresión. Aunque la unidad nacional puede y debe ser fomentada, dichas libertades reclaman que no se imponga la de-

¹⁷ *West Virginia Board of Education v. Barnette*, 319 U.S. 624 (1943).

claración de convicciones a las personas, ni siquiera en una materia tan importante para el orden jurídico estadounidense.

“La libertad para disentir —indica expresivamente la sentencia— no se limita a las cosas que no son demasiado importantes. Eso sería una mera sombra de libertad. Para probar que es una libertad sustancial, es preciso reconocer el derecho a disentir en las cosas que tocan directamente el corazón del orden vigente. Si hay una estrella fija en nuestra constelación constitucional, es que no hay funcionario, alto o bajo, que pueda prescribir lo que ha de ser ortodoxo en política, nacionalismo, religión u otras materias opinables, o que pueda forzar a los ciudadanos a confesar, mediante palabras o actos, su fe en esas cosas”.¹⁸

En definitiva, la sentencia *Barnette* venía a reafirmar el antiguo y conocido criterio de que, si bien la libertad de actuar es relativa, la libertad de creer es absoluta.¹⁹ Únicamente que esa libertad de creer —o de no creer— debe hacerse extensiva también a las manifestaciones de las propias creencias.

Por lo demás, conviene indicar que la sentencia *Barnette*, al situar la libertad religiosa por encima de las disposiciones legales en materia educativa, no supone una excepción en el derecho norteamericano, sino más bien la regla. Así, 30 años más tarde, en el caso *Yoder*, el Tribunal Supremo declararía que la libertad de religión debía prevalecer incluso sobre las normas estatales que imponían la escolarización obligatoria, en los años de la adolescencia.²⁰

b) Canadá

Por lo que se refiere a Canadá puede citarse aquí el caso *Donald*, de 1945, planteado ante la Corte de Apelación de Ontario.²¹ Una vez más los hechos se refieren a dos menores (12 y 16 años) que fueron expulsados de la escuela pública por negarse a saludar a la Bandera, a cantar el Himno Nacional y a recitar la promesa de lealtad a la nación, como según prescribían las leyes que debía hacerse cada día al inicio o al final de la jornada escolar. Es interesante notar que la misma legislación sobre enseñanza reconocía el derecho a abstenerse de tomar parte en las prácticas religiosas que se realizaran en la escuela, si los padres o tutores formulaban objeción al respecto.

¹⁸ 319 U.S. 624, 642.

¹⁹ Ese criterio fue expresado por primera vez en *Reynolds v. United States*, 98 U.S. 145 (1878), la sentencia que, en el siglo XIX, puso fin a la práctica de la poligamia por los mormones.

²⁰ *Wisconsin v. Yoder*, 406 U.S. 205 (1972). El caso se refería a unos menores de edad pertenecientes a la religión Amish (de origen menonita, sus fieles viven separados de la sociedad contemporánea, con un estilo de vida similar al del siglo XVII). Dicha religión considera que la adolescencia es una etapa crucial para la formación de la juventud en los valores religiosos, y por tanto los jóvenes deben vivir dentro de su comunidad, sin quedar expuestos al riesgo de una influencia “mundana”. Por eso, rechazan el sistema de la High School norteamericana, imbuida de unos valores opuestos a los de los Amish: competitividad, tecnicismo, etcétera. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la sentencia *Yoder* debe situarse en el contexto sociojurídico de un país que, como Estados Unidos —o algunos países escandinavos—, considera relativamente normal, y frecuente, el *home schooling* o enseñanza de los hijos en el hogar en lugar de en la escuela (naturalmente, con los correspondientes controles estatales).

²¹ *Donald v. The Board of Education for the City of Hamilton*, 1945, Ontario, Reports, 518.

Cuando se compara esta sentencia con la del recién citado caso *Barnette*, tan próximo geográfica y cronológicamente, resalta su énfasis en que no es posible sustituir el juicio de conciencia de los Testigos de Jehová en esta materia. Por irrazonable que pueda parecer, no desde un punto de vista religioso o teológico, sino puramente humano, la actitud de los Testigos de Jehová merece ser respetada: no por su contenido objetivo, o por estar de acuerdo con ella, sino por tratarse de una decisión libremente adoptada de acuerdo con sólidas y probadas convicciones religiosas. Así, el juez ponente de la sentencia afirmaba:

Si se me permitiera seguir mis puntos de vista personales, me sería difícil entender cómo alguna persona razonable pudiera tener objeción alguna a participar en tal saludo por motivos religiosos o de otra clase. Para mí, la orden de unirme al saludo a la Bandera o a cantar el Himno Nacional sería una orden no para unirme a una práctica religiosa obligatoria, sino más bien, si se mira desde la perspectiva adecuada, para unirme a un acto de respeto al principio contrario, es decir, mostrar respeto a una nación y a un país que defiende la libertad religiosa, y al principio de que la gente puede dar culto como prefiera, o no hacerlo de ningún modo. Sin embargo, al considerar si tales prácticas pueden o deben, en este caso, ser consideradas o no con significado religioso o de devoción, sería equivocado proceder sobre la base de opiniones personales acerca de lo que esas prácticas puedan incluir o excluir.

La sentencia daría la razón a los apelantes Testigos de Jehová, considerando que la legislación, al reconocer el derecho a la objeción de conciencia a las prácticas religiosas en la escuela, no especificaba qué debía entenderse por “prácticas religiosas” (*religious exercises, exercises of devotion or religion*). Si los Testigos de Jehová atribuían a la ceremonia de saludo a la Bandera un significado religioso —idolátrico—, su opción debía ser respetada, aunque no pareciera razonable desde un punto de vista “objetivo”, o no fuera compartida por la mayoría de la población. Y realizaba una comparación con los preceptos alimentarios religiosos: comer es un acto en principio mundano, sin significación religiosa aparente, pero muchas religiones contienen mandatos prescribiendo ciertos días de ayuno o prohibiendo determinados alimentos.

4.2. El saludo a la Bandera en Argentina, India y Filipinas

Fuera del cono norte de América, los casos de objeción de conciencia de los Testigos de Jehová al saludo a la Bandera también se han producido en otros países en los que existen ceremonias de ese estilo en el ámbito escolar. Citemos aquí las soluciones dadas en tres países bien diferentes entre sí pero coincidentes en tratar de armonizar las expresiones de respeto a los símbolos patrios y la libertad de conciencia de los ciudadanos.

a) Argentina

En Argentina el problema vino resuelto por vía administrativa, mediante una resolución del Ministerio de Educación y Justicia de 1984²² que aceptaba la primacía del derecho de libertad de expre-

²² Resolución 1818/1984, del 14 de agosto.

sión sobre la obligación de prestar honores a la Bandera. En esa resolución se recordaba la importancia de las manifestaciones de respeto y veneración de los símbolos nacionales, pero también se insistía en que han de reconocerse y respetarse las libertades, y en particular la libertad de religión y culto. En consecuencia, “ante la existencia de corrientes religiosas que rechazan la veneración de símbolos o elementos externos por considerar incompatible dicha actitud con sus creencias”, se modificaba la normativa vigente en la materia.

En concreto, la resolución ministerial especificaba que los alumnos podrían renunciar a los honores a la Bandera “por razones de carácter religioso, fundadas en los principios sustentados por cualesquiera de las religiones y/o cultos reconocidos por el Estado Nacional e inscritos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación”. Y, más allá de los estrictos límites de la ceremonia de saludo a la Bandera, añadía que el mismo principio debía extenderse a “la veneración, ostentación y portación del Escudo Nacional, escarapela y distintivos con los colores patrios, y la entonación del Himno Nacional”.

Por otro lado, la resolución de 1984 se cuidaba de evitar que la tutela de la libertad religiosa pudiera ser malentendida, y derivara hacia la permisividad respecto de actitudes que pudieran ser irrespetuosas hacia los símbolos nacionales. Quería dejar claro que la exención de la norma legal concedida a los objetores de conciencia no implicaba, en modo alguno, una relajación de la obligación legal ni una disminución de la importancia atribuida a los símbolos patrios. Por ello, el artículo 3 de la resolución concluía indicando que el mencionado criterio “se aplicará siempre y cuando la actitud de abstención sea de respeto y recogimiento, y no conlleve manifestaciones de ofensa, agravio, menosprecio o deshonor”.

b) India

En la India la cuestión se ha planteado, y resuelto, por la vía jurisprudencial. Hay una interesante sentencia de la Corte Suprema, la del caso *Bijoc Emmanuel*, de 1986,²³ en la que se contempla una situación casi idéntica a la del saludo a la Bandera, como es la ceremonia diaria de canto del Himno Nacional al comenzar la jornada en la escuela.

Los protagonistas del caso son tres niños pertenecientes a los Testigos de Jehová. Durante años, ni ellos ni sus hermanos mayores habían tenido problema alguno por negarse a participar activamente en el canto del Himno Nacional de la India. Nadie pensaba que su abstención, respetuosa, fuera signo de falta de patriotismo. Hasta que, en julio de 1985, un miembro de la Asamblea Legislativa, de extremado celo, consideró dicha actitud antipatriótica, y promovió diversas acciones que terminaron en una instrucción de la autoridad educativa indicando a la directora de la escuela que expulsara a los niños. Después de dos sentencias contrarias, la Corte Suprema de la India daría la

²³ *Bijoc Emmanuel et al. v. Stae of Kerala et al.*, núm. 870 de 1986, 1 de agosto de 1986. En el presente estudio no se ha manejado el texto original de la sentencia, sino la traducción, del 7 de octubre de 1991, facilitada por la organización de los Testigos de Jehová en México y realizada por la perito traductor Olivia Cárdenas Loera, debidamente autorizada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

razón a los Testigos de Jehová. Vale la pena sintetizar a continuación los aspectos más relevantes de esa sentencia, la cual, por otra parte, hace abundantes referencias a decisiones de la judicatura estadounidense, canadiense y australiana, tratando de hacer ver que su posición no es aislada, sino que, al contrario, encaja perfectamente en el panorama de los países de *common law*.

La Corte comienza señalando el error de perspectiva de las decisiones adoptadas por los tribunales inferiores. Éstos habían analizado minuciosamente el texto del Himno Nacional, concluyendo que no había en él palabra alguna que pudiera ofender los sentimientos religiosos de nadie. Pero la cuestión —dice ahora la Corte Suprema— no es ésta. Los alumnos Testigos de Jehová rechazan cantar el Himno, no por su contenido, sino por la convicción sincera de que su religión no les permite unirse a ningún rito, excepto en sus oraciones a Jehová, su Dios. No se trata, por tanto, de la expresión de un sentimiento antipatriótico —al contrario, se ponen de pie, en silencio, para mostrar respeto—, sino de una incompatibilidad entre el canto del Himno en sí mismo y su conciencia religiosa.

Esas afirmaciones son importantes, desde mi punto de vista, porque la Corte Suprema de la India, al igual que la Corte de Apelación de Ontario,²⁴ evita incurrir en uno de los errores típicos de apreciación en estos casos: tratar de juzgar la actitud de los objetores de conciencia en términos de “razonabilidad”. No hay que juzgar si las convicciones alegadas son razonables. Lo que debe determinarse es si esas convicciones son sinceras. Y, tras un examen de la doctrina y comportamiento de los Testigos de Jehová, al hilo de la jurisprudencia emanada de tribunales de diversos países, la Corte afirma que está plenamente acreditada la sinceridad y la firmeza de las creencias de los alumnos sancionados.

Desde esos presupuestos, la Corte Suprema aborda la cuestión central: si la expulsión de los niños de la escuela, por no cantar el Himno Nacional, constituye una sanción legítima en el ordenamiento indio. Su respuesta, como dije, es negativa, y se funda principalmente en dos argumentos.

Por una parte, la Constitución de la India no contiene prescripción alguna que obligue a una persona a cantar el Himno. La Constitución establece, ciertamente, que es un deber de todos los ciudadanos respetar tanto a la Bandera como al Himno Nacional. Pero, si es indudable que se manifiesta respeto al ponerse de pie durante el canto del Himno, no sería correcto afirmar que se manifiesta falta de respeto por no unirse al canto. Por razones análogas, el silencio respetuoso no puede molestar a nadie de los que participan en el canto del Himno y, por tanto, no puede considerarse un delito a los efectos del Acta de Prevención de Insultos al Honor Nacional, de 1971.

Por otra parte, si el silencio en el canto no puede estimarse ilegal según el ordenamiento vigente, resulta entonces necesario decidir cuál de las normas en conflicto debe prevalecer: si las normas sancionadoras del Estado de Kerala, o el derecho de libertad religiosa reconocido en la Constitución de la India (en su artículo 25). Es verdad —indica la Corte Suprema a este propósito— que la práctica y difusión de las creencias religiosas está sujeta a límites, como el orden público, la moralidad o la salud. Pero cuando se analiza la normativa del Estado de Kerala en materia educativa se advierte

²⁴ *Vid. supra*, apartado 4.1.b.

que la obligación de cantar el Himno Nacional en la escuela se encuentra establecida en dos circulares del Director de Instrucción Pública de Kerala. Y, en relación con tales circulares, la Corte hace tres afirmaciones interesantes: primero, no tienen el respaldo legal en el sentido de haberse expedido bajo la autoridad de una ley; segundo, no parece que puedan interpretarse como una obligación para todos y cada uno de los alumnos a pesar de una posible objeción de conciencia por razones religiosas (máxime cuando una de esas circulares afirma que “todas las religiones deben ser respetadas por igual”), y tercero, no se prevé ningún castigo para el caso de no unirse al canto del Himno. Es más, aunque las citadas circulares pudieran interpretarse en el sentido de obligar a todos los alumnos al canto, no podrían prevalecer sobre el derecho constitucional de libertad religiosa, pues los límites a este derecho, por razón del orden público, deben venir impuestos mediante leyes propiamente dichas, y no por meras instrucciones departamentales.

Por todo lo anterior, la Corte Suprema de la India concluye que la expulsión de los tres niños Testigos de Jehová constituye una transgresión de su derecho fundamental a la libertad de religión y de conciencia. Y termina con estas palabras: “nuestra tradición enseña tolerancia; nuestra filosofía enseña tolerancia; nuestra Constitución practica la tolerancia; no la destruimos”.

c) Filipinas

Más recientemente, y en línea con la recién comentada sentencia de la India, la Suprema Corte de Filipinas falló en 1993 (casos *Ebralinag* y *Amolo*) a favor de 68 alumnos Testigos de Jehová —de enseñanza elemental y secundaria— que habían sido expulsados de escuelas públicas en Cebú por negarse a rendir honores a la Bandera.²⁵ Con esta sentencia se revocaba una jurisprudencia anterior de sentido contrario, de los años 1959 y 1960 (casos *Gerona* y *Balbuna*).²⁶

La expulsión de los alumnos de Cebú se había producido como consecuencia de una instrucción de las autoridades educativas regionales en aplicación de la legislación vigente. La normativa aplicable era una legislación de 1955,²⁷ en la que se ordenaba que se celebrara diariamente una ceremonia de honores a la Bandera en todas las instituciones educativas, públicas y privadas, como medio para fomentar el patriotismo. En dicha ceremonia se tenía que izar la Bandera mientras se cantaba el Himno Nacional filipino; alumnos y profesores debían estar presentes, saludar a la Bandera, entonar el Himno y recitar un juramento patriótico de fidelidad a la nación (cuya fórmula se fijaba en la propia ley). La legislación de 1955 se incorporó al Código Administrativo de 1987, e incluso con carácter más restrictivo, como consecuencia de la jurisprudencia del caso *Gerona*, pues se añadió que “cualquier profesor o estudiante o alumno que rechace unirse a o participar en la ceremonia de la Bandera puede ser despedido después de realizar la investigación correspondiente”.

²⁵ Casos *Ebralinag* y *Amolo*, ambos decididos por la misma sentencia, de 1 de marzo de 1993. En el presente estudio no se ha manejado el texto original de la sentencia, sino la traducción al español facilitada por la organización de los Testigos de Jehová en México.

²⁶ Casos *Gerona*, 106 Phil. 2 (1959), y *Balbuna*, 110 Phil. 150 (1960).

²⁷ Acta de la República núm. 1265, del 11 de julio de 1955, y Orden Departamental núm. 8, del 21 de julio de 1955, del Departamento de Educación, Cultura y Deportes.

En efecto, en el caso *Gerona*, de 1959, la Suprema Corte había mantenido la absoluta supremacía del deber legal de rendir honores a la Bandera sobre la libertad religiosa, en término ciertamente duros: “al optar [los alumnos objetores] por no cumplir con el reglamento acerca del saludo a la Bandera, han cancelado su derecho a asistir a las escuelas públicas”. Indicaba la Corte que la ceremonia de saludo no tenía nada de religioso en sí: la Bandera era un símbolo de la nación y de sus valores, no una imagen a la que pudiera idolatrarse. Además, se subrayaba que la libertad de creencias religiosas no legitima para sustraerse al cumplimiento de las leyes razonables y no discriminatorias. Y se añadía —con dudoso rigor, en mi opinión— que liberar a los alumnos Testigos de Jehová de la obligación legal implicaba un notable riesgo para el orden público. Con tonos apocalípticos, la Corte se permitía profetizar lo que ocurriría de concederse a los Testigos de Jehová la exención que solicitaban:

La ceremonia de la Bandera se convertirá en algo del pasado, o quizá se llevará a cabo con muy pocos participantes, y llegará el momento en que tendremos a ciudadanos a quienes no se les enseñará, ni se les inculcará, ni se llenarán de reverencia por la Bandera y por el amor a la patria, ni por la admiración por los héroes nacionales, ni por el patriotismo. Una situación patética, y hasta trágica, y todo porque una pequeña proporción de la población estudiantil impuso su voluntad, exigió y se le concedió la exención.

En *Ebralinag y Amolo*, en 1993, la Suprema Corte hace notar irónicamente sus dudas acerca de que tales profecías se hubieran cumplido y de que el patriotismo de la nación se hubiera conmovido por la exención concedida a un pequeño grupo de personas que, por otra parte, sólo desean que se les permita practicar pacíficamente su religión. Al dar la razón a los recurrentes, y anular la expulsión de los alumnos Testigos de Jehová, la Corte sigue en gran medida los pasos de la sentencia estadounidense *Barnette*, antes citada.²⁸

La Corte Suprema señala que, 34 años después de *Gerona*, la generación actual de filipinos difícilmente compartirá la idea de que es legítimo interferir en la libertad religiosa obligando a una persona a saludar a la Bandera, entonar el Himno Nacional y recitar el juramento patriótico. “La libertad religiosa —afirma literalmente, citando una sentencia anterior— es un derecho fundamental al cual se concede la mayor prioridad y la protección más amplia entre los Derechos Humanos, pues abarca la relación del hombre con su Creador”. Sin duda es limitable por razón de un interés público legítimo, como son la seguridad, la salud o la moral públicas; pero éstas no parecen que se vean amenazadas por la actitud respetuosa —aunque pasiva— de los alumnos Testigos de Jehová.

Y todavía apunta la Suprema Corte un argumento de interés, que pone en tela de juicio, no sólo la legitimidad constitucional, sino también la prudencia de la legislación sobre la ceremonia de la Bandera: “Forzar a un pequeño grupo religioso, a través de la mano de hierro de la ley, a participar en una ceremonia que viola sus creencias religiosas, difícilmente conducirá al amor por la patria o al respeto por las autoridades debidamente constituidas”. En otras palabras, se está afirmando que, con toda probabilidad, se infunde más sentido del patriotismo mediante el respeto de las libertades

²⁸ Vid. *supra*, apartado 4.1.a.

fundamentales entre las que se encuentra la libertad religiosa que mediante la imposición de ceremonias puramente externas.

4.3. El derecho español y la objeción de conciencia a deberes cívicos

En España no se ha planteado la cuestión de la objeción de conciencia al saludo a la Bandera en el ámbito escolar, pues ni hay deber legal al respecto ni hay tradición de efectuar esa ceremonia en las escuelas públicas. Sin embargo, la jurisprudencia española se ha pronunciado en diversas ocasiones acerca de ciertos supuestos de objeción de conciencia a deberes cívicos, que presentan algunas analogías con el tipo de conflicto que aquí se examina. Uno de ellos es la objeción a los juramentos promisorios, cuando éstos son exigidos por la ley para acceder a ciertos oficios públicos. El otro es la objeción a formar parte de las mesas electorales (el equivalente español a las casillas electorales de México), que ha sido frecuentemente alegada por los Testigos de Jehová. Vale la pena comentar sucintamente el derecho español al respecto.²⁹

a) *Objeción al juramento*

En el derecho español vigente, retomando una antigua tradición,³⁰ y de acuerdo con las soluciones más habituales en el derecho comparado, un Real Decreto de 1979 regula la fórmula que ha de observarse en la toma de posesión de los cargos públicos, estableciendo la opción entre el juramento y la promesa en nombre de la conciencia y el honor. Igualmente, la Ley de 24 de julio de 1980, al regular el juramento a la Bandera en el ámbito militar, establece una opción entre el juramento por Dios o por el honor.³¹ Y, en la toma de posesión de los diputados y senadores electos a las Cortes, se prevé la opción entre el juramento y la promesa.³²

Normalmente, esa legislación elimina las posibilidades habituales de conflictos de conciencia, ya procedan éstos de una conciencia laica que rechaza comprometerse ante Dios, o bien de una conciencia religiosa que permite prometer pero no jurar. Pese a todo, la jurisprudencia española ha tenido oportunidad de afrontar casos de objeción total a prestar cualquier tipo de juramento o promesa por motivos ideológicos. Se trataba, concretamente, de personas que, por motivos políticos, derivados de una radical oposición a ciertos contenidos de la Constitución, rehusaban seguir las tradicionales fórmulas abstractas de acatamiento del orden jurídico vigente.

²⁹ Sobre estos tipos de objeción de conciencia, *vid.* R. Navarro-Valls y J. Martínez-Torrón, *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*, pp. 215-228.

³⁰ Una ley del 24 de noviembre de 1910 autorizaba la sustitución del juramento por la promesa en nombre del honor con idénticos efectos “en todos los casos en que las leyes exijan la prestación del juramento, a excepción de la jura de bandera en el Ejército, sometida a las ordenanzas del mismo”. *Cf.* M. López Alarcón, “El interés religioso y su tutela por el Estado”, en *Derecho eclesiástico del Estado español*, 2a. ed. Pamplona, Eunsa, 1983, p. 534.

³¹ Real Decreto 707/1979, del 8 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas. Esa norma mantiene sustancialmente la regulación de su precedente inmediato, el Decreto 1577/1977, de 14 de julio.

³² Artículo 11 del Reglamento del Senado. El Reglamento del Congreso guarda silencio al respecto, pero una Resolución de la Presidencia el 30 de noviembre de 1989 vino a establecer un ritual análogo. *Vid.* L. Prieto Sanchís, “La objeción de conciencia”, en I. C. Ibán, L. Prieto Sanchís y A. Motilla, *Curso de derecho eclesiástico*. Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991, pp. 320-321.

En tales situaciones, el Tribunal Constitucional ha declarado que resulta constitucionalmente legítimo condicionar el ejercicio de un derecho fundamental, como es el establecido en el artículo 23 de la Constitución (acceso a funciones o cargos públicos), a la verificación de un juramento o promesa cuando la ley lo exija. La razón —afirmaba el Tribunal en 1983— consiste en que precisamente el acceso a un cargo o función pública “implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma [Constitución], lo que no significa una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación”.³³

En términos parecidos se expresaba el propio Tribunal Constitucional apenas un mes más tarde, con ocasión del recurso presentado por algunos diputados electos al Parlamento de Galicia, los cuales habían sido suspendidos en el cargo hasta que prestaran juramento o promesa de fidelidad a la Constitución y al Estatuto de autonomía de la Comunidad gallega, acto que rehusaban amparándose en su libertad ideológica. Al rechazar el recurso de amparo de esos diputados autonómicos, el Tribunal hacía notar que tal juramento o promesa no significa necesariamente la adhesión interior al contenido concreto y completo de las mencionadas normas: al contrario, la fidelidad a las mismas se puede entender también como “el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente [...] y a no intentar su transformación por medios ilegales”; y, según esa interpretación, la fidelidad jurada o prometida no significa renunciar a la libre crítica ni, por tanto, a la libertad ideológica.³⁴

Interesa observar que uno de los diputados electos al Parlamento gallego presentó ulteriormente recurso ante los órganos encargados de aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos. La Comisión Europea de Derechos Humanos declaró el recurso inadmisibles por estar manifiestamente infundado, y afirmó que el argumento del Tribunal Constitucional español era plenamente adecuado.³⁵ La Comisión razonaba en especial sobre la base de los límites que podían oponerse de manera legítima al ejercicio de la libertad religiosa, de pensamiento y de conciencia (artículo 9.2 del Convenio Europeo). Con fundamento en el orden público, el derecho español podía exigir aquel juramento o promesa, que no era sino una manifestación simbólica de respeto al orden constitucional, con la consecuencia de aceptar voluntariamente el compromiso de proceder a su modificación solamente por medios legales.

b) Objeción a formar parte de mesas electorales (casillas electorales)

En el derecho español se considera un deber cívico difícilmente excusable formar parte de una mesa electoral, es decir, el órgano que controla las votaciones en cada circunscripción, y que es el equivalente aproximado a la casilla electoral del derecho mexicano. Dejar de cumplir ese deber se con-

³³ Sentencia 101/1983, del 18 de noviembre, fundamento jurídico 3o.

³⁴ Sentencia 122/1983, del 16 de diciembre, fundamento jurídico 5o. Otras sentencias posteriores del Tribunal Constitucional exponen una doctrina similar: especialmente las sentencias 119/1990, del 21 de junio, y 74/1991, del 8 de abril. Siempre se trataba del juramento o promesa legalmente prescrito para el acceso a las Cortes Generales o aun Parlamento autonómico, rechazado por miembros de partidos nacionalistas extremos. *Vid.* al respecto G. Escobar Roca, *La objeción de conciencia en la Constitución española*. Madrid, 1993, pp. 430 y ss., y M. J. Roca, “Perfiles jurídicos de la objeción de conciencia”, en *La objeción de conciencia. Actas del VI Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*. Valencia, 1993, pp. 275 y ss.

³⁵ Decisión sobre la admisibilidad del recurso n. 11321/85 (no publicada).

sidera delito electoral, punible con penas pecuniarias y de privación de libertad. Si una persona que es llamada para ser miembro de una mesa electoral mediante sorteo desea ser eximida, debe seguir los pasos previstos en la Ley de Régimen General Electoral de 1985.³⁶ Ésta se refiere a las causas de excusa en términos generales, a modo de cláusula abierta: puede alegarse cualquier “causa justificada y documentada que les impida la aceptación del cargo”. Corresponde a la Junta Electoral de Zona decidir si procede o no admitir la excusa; su decisión pone fin a la vía administrativa.

Aunque la doctrina de los Testigos de Jehová nada dice expresamente a este propósito, muchos de los seguidores de esa religión han entendido, en España, que formar parte de una mesa electoral constituye un acto de naturaleza política, y por tanto incompatible con su conciencia. Consiguientemente, han adoptado a menudo una actitud abstencionista e, invocando por lo regular el artículo 16 de la Constitución (libertad religiosa), han formulado una solicitud de exención al respecto. No raras veces, la respuesta de las Juntas Electorales de Zona ha sido negativa, pero los objetores han permanecido firmes en su posición, siendo entonces sancionados penalmente, y el asunto ha terminado por llegar a la vía judicial. Contra las decisiones de las audiencias, algunos de los objetores sancionados han presentado recurso de casación ante el Tribunal Supremo, el cual ha dictado una jurisprudencia no exenta de ambigüedad.

Así, en algunas sentencias el Tribunal Supremo ha eximido de responsabilidad penal al Testigo de Jehová objetor de conciencia; pero su argumentación no se centra tanto en el artículo 16 de la Constitución (libertad religiosa), sino en la apreciación de que el objetor no había advertido suficientemente la antijuridicidad de su comportamiento.³⁷ En la mayoría de las sentencias, en cambio, el Tribunal Supremo ha confirmado la condena de los objetores por delito electoral. El problema consiste en que buena parte de esas decisiones parecen apoyarse sobre todo en un elemento de insuficiencia de prueba, sin que quede claro cuál habría sido su fallo en caso contrario. En efecto, en las diversas *rationes decidendi*, el Tribunal insiste en que el recurrente no había acreditado la imposibilidad moral que concurrir a la mesa electoral implicaba para él (por no justificar su pertenencia a los Testigos de Jehová, o por no probar la oposición “institucional” de esta confesión al cumplimiento de ese deber electoral), y alude expresamente al peligro de fraude que entrañaría una laxa aplicación de la ley electoral en tema de tanta importancia para el funcionamiento efectivo del sistema democrático.³⁸

³⁶ Cf. Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, de Régimen Electoral General, especialmente los artículos 26, 27, 137 y 143. Este último artículo establece la pena de arresto mayor y multa de 30,000 a 300,000 pesetas. Según la disposición transitoria 11a. del nuevo Código Penal, la pena de arresto mayor queda sustituida por el arresto de siete a 15 fines de semana. Sobre la objeción de conciencia a las mesas electorales, en la doctrina española, *vid.* A. Ruiz Miguel, “La objeción de conciencia a deberes cívicos”, en *Jueces para la Democracia*, 25, 1996, pp. 40-42.

³⁷ *Vid.* sentencia del 29 de septiembre de 1993 (Sala de lo Penal), RJ 1993, n. 7016, que afirma fundamentarse en la anterior sentencia del 30 de enero de 1979 (RJ 1979, n. 277).

³⁸ En la sentencia del 30 de marzo de 1993 (RJ 1993, n. 2939), fundamento de derecho 5o., el Tribunal afirmaba: “no puede ser suficiente la mera excusa de pertenencia a un credo religioso determinado y la personal decisión de objeción de conciencia a la actividad electoral, cuando tal excusa está carente de la más leve justificación o acreditamiento; de seguir la postura del recurrente se convertiría en letra muerta tal obligación cívica, permitiéndose descargarse de ella por la sola voluntad y albedrío del obligado”. *Vid.* también las sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) del 23 de diciembre de 1992 (RJ 1992, n. 10325), y del 30 de diciembre de 1992 (RJ 1992, n. 10543).

Algunas sentencias más recientes, sin embargo, pese a continuar refiriéndose a la cuestión probatoria, parecen indicar, con mayor o menor claridad, que la libertad religiosa no constituye fundamento suficiente para ser excusado de participar en una mesa electoral. Tal afirmación a veces se hace derivar —creo que forzosamente— del orden público como necesario límite a las libertades,³⁹ pero cada vez con más frecuencia se pretende radicar en lo objetivamente equivocado del razonamiento del objetor. Así, se dice, la participación en una mesa electoral no viola en modo alguno su obligada neutralidad en asuntos políticos, porque no puede considerarse un acto político, sino más bien una obligación cívica.⁴⁰

Esta argumentación del Tribunal Supremo español resulta sin duda sorprendente, cuando no preocupante, pues incurre en el error que, según vimos en el apartado anterior, trataban de prevenir la jurisprudencia india y canadiense. Efectivamente, dicho razonamiento viene a constituir una cierta intromisión en los dictámenes de la conciencia individual, que es insustituible. Y viene también a ignorar algo elemental en la tutela de la libertad religiosa y de conciencia: que la libertad de la conciencia individual no se respeta porque sea objetivamente acertada (los tribunales tendrían entonces que enjuiciar la verdad de las creencias alegadas, al modo de una nueva suerte de Inquisición), sino porque el ordenamiento jurídico ha decidido no interferir en el ejercicio de esa libertad mientras no se pongan en peligro otros bienes jurídicos merecedores de una protección preferente.

4.4. El derecho internacional y las objeciones de conciencia

a) Los textos internacionales sobre libertad religiosa aplicables en México

En el derecho internacional, el contexto jurídico en que debemos situar la cuestión de la objeción de conciencia al saludo a la Bandera es la protección de la libertad de religión, de pensamiento y de conciencia. Esa triple libertad, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por las Naciones Unidas en 1948, ha sido objeto de continuada atención por parte de convenios y declaraciones internacionales, ya sean de ámbito universal o de ámbito regional.⁴¹

La Declaración Universal se ocupa de la libertad religiosa en su artículo 18, en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este dere-

³⁹ *Vid.* sentencia del 15 de octubre de 1993 (RJ 1993, n. 7717). La referencia a la noción de orden público, en todo caso, es un tanto imprecisa y casi hipotética: “en último término, tal conducta podría, incluso, afectar al orden público protegido por la ley, que [...] constituye el límite de la libertad ideológica y religiosa”. Además, en mi opinión resulta algo forzado traer a colación la tutela del orden público en un deber público de carácter fungible —cualquiera puede realizarlo: el ordenamiento no tiene un interés específico en una persona determinada— y para el cual se prevén personas suplentes en caso de imposible cumplimiento.

⁴⁰ *Vid.*, además de la sentencia citada en la nota precedente, las sentencias del 8 de junio de 1994 (RJ 1994, n. 4548), 18 de octubre de 1994 (RJ 1994, n. 8027), 14 de diciembre de 1994 (RJ 1994, n. 9810), 27 de marzo de 1995 (RJ 1995, n. 2238) y 17 de abril de 1995 (RJ 1995, n. 2891).

⁴¹ Sobre esta temática, *vid.*, pormenorizadamente, y con abundantes citas documentales, jurisprudenciales y bibliográficas, J. Martínez-Torrón, “La protección internacional de la libertad religiosa”, en *Tratado de derecho eclesiástico*. Pamplona, Eunsa, 1994, pp. 141-239.

cho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

Además, el artículo 2.1 indica que la religión no puede constituir un factor de discriminación respecto del disfrute individual de los derechos y libertades proclamados en la Declaración. Y el artículo 26 se refiere al elemento religioso en el marco del derecho a la educación, precisando, en el párrafo tercero, que “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”, con una alusión implícita a la orientación religiosa de la enseñanza que se hará explícita en otros documentos internacionales posteriores.

Entre esos otros textos internacionales sobre Derechos Humanos hay tres que interesan especialmente para el presente estudio, pues se trata de convenios que han sido ratificados por el Estado mexicano y, por tanto, tienen carácter vinculante para México, además de formar parte de su ordenamiento jurídico interno.⁴² Me refiero al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 1966;⁴³ a la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989,⁴⁴ y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de “San José”, de Costa Rica, de 1969.⁴⁵

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 2.1, mantiene la afirmación del principio de no discriminación por motivos religiosos que ya se hacía en la Declaración de 1948, y en los dos primeros párrafos del artículo 18 reconoce el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión en términos muy parecidos a los de la Declaración Universal, y prohíbe expresamente la coacción sobre la libre elección en el ámbito religioso o ideológico. Éstos son los textos:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así

⁴² Así lo dispone el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

⁴³ Fue adoptado, y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, en su Resolución 2200 A (XXI). Cumplidas las previsiones sobre el número mínimo de ratificaciones y adhesiones, entró en vigor el 23 de marzo de 1976. El Pacto fue ratificado por México en 1981. El instrumento de adhesión se depositó en la Secretaría General de las Naciones Unidas el 30 de marzo de 1981, y fue publicado por el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de mayo de 1981.

⁴⁴ Fue ratificada por México en 1991 (la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación es del 25 de enero de 1991). La Convención fue adoptada, y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, en su Resolución 44/25. Cumplidas las previsiones sobre el número mínimo de ratificaciones y adhesiones, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

⁴⁵ Firmada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978. México ratificó la Convención Americana en 1981 (el instrumento de ratificación fue depositado en la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981); pero no aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana hasta el 16 de diciembre de 1998 (no obstante la paradoja de haber sido su Presidente, desde tiempo antes, un ilustre mexicano: el doctor Héctor Fix-Zamudio).

como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

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

El artículo 18.3 del Pacto de 1966 toca un tema de extrema importancia, como es el de los límites con que es posible restringir legítimamente el ejercicio de la libertad religiosa, subrayando la necesidad de que se trate de medidas establecidas por ley, y necesarias para la tutela de intereses jurídicos ineludibles: “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”.

Por último, el cuarto párrafo del artículo 18 se refiere de manera específica a la materia educativa, y es por ello particularmente importante en nuestro contexto. En concreto, se enuncia el compromiso formal de respetar el derecho de libertad religiosa de los padres en el desarrollo de las competencias estatales en materia de enseñanza. Así dice el precepto: “Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones”.

Conviene tener en cuenta, por otro lado, que el contenido del artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos ha sido desarrollado por la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y de Discriminación Fundadas en la Religión o las Creencias, aprobada por las Naciones Unidas en 1981.⁴⁶ Aunque se trata de una declaración, y no posee, por tanto, la fuerza vinculante de un convenio, ha sido considerada frecuentemente como una interpretación auténtica del artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y dotada de una fuerte autoridad moral para comprender cómo debe entenderse y aplicarse ese precepto.⁴⁷

Dentro del ámbito de Naciones Unidas debemos aludir también a la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989. En el artículo 14 de dicha Convención se afirma el derecho del niño a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, indicando que corresponde a los padres o representantes legales orientar al menor en el ejercicio de ese derecho, de acuerdo con su evolución natural:

1. Los Estados Parte respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

2. Los Estados Parte respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.

⁴⁶ Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 36/55, del 25 de noviembre de 1981.

⁴⁷ Vid. F. Pocar, “La libertà di religione nel sistema normativo delle Nazioni Unite”, en S. Ferrari y T. Scovazzi, eds., *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*. Padua, Cedam, 198, pp. 34 y ss.

3. La libertad de profesar 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 moral o la salud públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

En otro orden de cosas, el artículo 28.1 de la Convención subraya el derecho del niño a la educación, que reclama por parte del Estado acciones dirigidas a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria y secundaria:

Los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.

Entre los valores que han de dirigir la educación de los menores, el artículo 29.1 de la Convención nombra expresamente el respeto de los Derechos Humanos y el espíritu de tolerancia y comprensión hacia todos los grupos religiosos:

Los Estados Parte convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- [...]
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.
- [...]
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.

Por lo que se refiere a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969,⁴⁸ aparte de una mención prohibitiva de la discriminación por motivos religiosos en el artículo 1.1, regula el derecho a la libertad de conciencia y de religión en su artículo 12 (la libertad de pensamiento aparece en el artículo 13, junto con la libertad de expresión). Y lo hace en términos muy similares a los del artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, incluida la referencia al derecho de los padres en materia de enseñanza:

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,

⁴⁸ Vid., sobre el tema, T. Buerghental, R. E. Norris y D. Shelton, *La protección de los Derechos Humanos en las Américas*. Madrid, Civitas, 1990; R. Nieto Navia, *Introducción al sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos*. Bogotá, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Pontificia Universidad Javeriana, 1988.

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 coercitivas 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.

Por lo demás, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha tenido todavía ocasión de pronunciarse sobre la interpretación de ese artículo 12 al hilo de conflictos concretos, aunque la Comisión Interamericana ha efectuado algunas recomendaciones relativas a la libertad religiosa. En particular, a propósito de restricciones a los Testigos de Jehová en Argentina (en 1976, durante el gobierno militar) y en Paraguay (en 1979, durante la dictadura de Stroessner), y de las limitaciones a la actividad de la Iglesia católica en Guatemala (durante los gobiernos militares de 1980).⁴⁹

b) Algunas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de objeción de conciencia

Al contrario que la Corte Interamericana, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sí ha producido ya una jurisprudencia relativamente abundante en materia de libertad religiosa y de conciencia. Como se sabe, el sistema europeo y el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos poseen importantes analogías entre sí, tanto de fondo como de organización y procedimiento.⁵⁰ Por lo que se refiere al contenido de los derechos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos regula la libertad religiosa (artículo 9),⁵¹ y el derecho de los padres en materia de enseñanza (artículo 2 del Primer Protocolo),⁵² en la misma línea que, según hemos visto, arranca de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

⁴⁹ Vid. al respecto H. Fix-Zamudio, "La libertad religiosa en el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos", en *La libertad religiosa. Memoria del IX Congreso Internacional de Derecho Canónico*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 499-510.

⁵⁰ Vid. H. Gros Espiel, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*. Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 1991.

⁵¹ Artículo 9: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, la práctica y la observancia de los ritos. 2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o la protección de los derechos o libertades de los demás".

⁵² Artículo 2 del Primer Protocolo: "A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas".

Por ello, vale la pena citar aquí algunas de las decisiones más significativas del Tribunal Europeo de Estrasburgo. Ninguna de ellas hace referencia específica a la objeción al saludo a la Bandera. Pero se refieren, bien a objeciones a otros deberes cívicos, bien a problemas suscitados por seguidores de los Testigos de Jehová.

Respecto de esta religión, es interesante recordar que buena parte de las más recientes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad religiosa han sido propiciadas por demandas de sus seguidores. El Tribunal Europeo ha insistido en que los Testigos de Jehová como cualquier otro grupo religioso no pueden ver impedida su actividad proselitista mientras no conste que se utilizan medios abusivos o fraudulentos (caso *Kokkinakis*, 1993).⁵³ Los Testigos de Jehová no pueden sufrir restricciones legales arbitrarias en materia de licencia para la apertura de lugares de culto o reunión (caso *Manoussakis*, 1996).⁵⁴ Además, el Tribunal ha admitido implícitamente que los Testigos de Jehová no pueden ser sometidos a vigilancia secreta por los servicios de inteligencia nacionales por el mero hecho de su pertenencia a ese grupo religioso, pues eso constituiría una intromisión ilegítima contraria a la libertad religiosa y al derecho a la vida privada e intimidad (caso *Tsavachidis*, 1998).⁵⁵

⁵³ *Kokkinakis c. Grecia*, 25 de mayo de 1993. Un anciano, seguidor de los Testigos de Jehová, había sido arrestado, y posteriormente sentenciado por los tribunales griegos, en aplicación de la ley que declara delictivas las actividades proselitistas, y que a su vez responde a la prohibición constitucional del proselitismo. Ambas disposiciones, la constitucional y la de la legislación penal ordinaria, tienen por objeto proteger el *status* social de la Iglesia ortodoxa griega. El Tribunal concluyó que el gobierno griego no había probado suficientemente que el comportamiento del señor Kokkinakis constituía un proselitismo “impropio” o abusivo. Para un comentario detallado de esa sentencia, *vid.* J. Martínez-Torrón, “Libertad de proselitismo en Europa. A propósito de una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1, 1994, pp. 59-71. En relación con los problemas implicados en la determinación del concepto de proselitismo en el derecho internacional, *vid.* N. Lerner. “Proselytism, Change of Religion, and International Human Rights”, en *Emory International Law Review*, 12, 1998, pp. 477-561.

⁵⁴ *Manoussakis y otros c. Grecia*, 26 de septiembre de 1996. Los demandantes eran Testigos de Jehová que habían solicitado la correspondiente autorización gubernamental para la apertura de un lugar de culto (la ley griega prescribe que la apertura de un lugar público de culto requiere una previa autorización expresa de las autoridades civiles, con un declarado triple propósito: asegurar que el lugar no es dirigido por sectas secretas, que no existe peligro para el orden o la moral públicos, y que el lugar de culto no es una tapadera para actos de proselitismo, los cuales están explícitamente prohibidos por la Constitución de Grecia). Al no serles concedida dicha autorización dentro de un plazo que ellos consideraban demasiado amplio, comenzaron a utilizar el local. Como consecuencia, se iniciaron procedimientos criminales contra ellos en los tribunales griegos. El Tribunal Europeo sostuvo que se había producido una violación de la libertad religiosa, después de evaluar especialmente tres hechos: las autoridades griegas poseían una excesiva discrecionalidad para estimar la necesidad de abrir un lugar de culto; no existía un plazo determinado para decidir sobre la autorización, con lo que los trámites podían prolongarse indefinidamente; y la Iglesia ortodoxa griega intervenía en la toma de decisiones al respecto.

⁵⁵ *Tsavachidis c. Grecia*, 21 de enero de 1999. El caso se refería a la vigilancia de los Testigos de Jehová que había sido llevada a cabo por el Servicio Nacional de Inteligencia. Concluyó con un acuerdo amistoso mediante el cual el gobierno griego aceptaba pagar una indemnización por las costas procesales, y emitía una declaración formal en la que hacía constar que “los Testigos de Jehová no están ahora, ni estarán en el futuro, bajo vigilancia por razón de sus creencias religiosas”. Para entonces, la Comisión Europea había elaborado ya su informe sobre el fundamento jurídico de la demanda, expresando su opinión de que había tenido lugar una violación del artículo 8 (derecho a la vida privada y familiar). Por otra parte, y en contra de su praxis habitual, el Tribunal Europeo, al aceptar lo adecuado del arreglo amistoso y poner fin al procedimiento, recordaba su precedente jurisprudencia acerca de la importancia de evitar los abusos en los sistemas de vigilancia secreta, y la ponía en relación con la doctrina sentada a propósito de la libertad religiosa en los casos *Kokkinakis* y *Manoussakis*, citados en las notas anteriores (*vid.* n. 25 de la sentencia).

Es decir, para lo que aquí interesa, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene a confirmar que no existe nada anormal —en el sentido de antijurídico— en la doctrina y práctica de los Testigos de Jehová que justifique en principio una restricción de la actividad de sus miembros, o que legitime que sean objeto de discriminación respecto de otras religiones. Es más, en otra sentencia de 1993, el Tribunal Europeo realizaba una aplicación de esa idea al ámbito del derecho de familia, y en concreto a los criterios que pueden utilizarse en un procedimiento de divorcio para atribuir la custodia de los hijos a uno u otro de los cónyuges. El hecho de practicar la religión de los Testigos de Jehová no puede fundamentar, de suyo, que la custodia se otorgue al otro cónyuge, ni siquiera teniendo en cuenta los problemas que pudieran surgir para los hijos en la hipótesis de que necesitaran en el futuro una transfusión sanguínea (caso *Hoffmann*).⁵⁶ (A pesar de ello, naturalmente, en el derecho comparado está bien asentado el principio según el cual las hemotransfusiones a menores, cuando son necesarias para la vida, pueden ser impuestas judicialmente, retirando de manera temporal la custodia a los padres Testigos de Jehová que se nieguen a autorizarlas.⁵⁷)

Por otro lado, es importante no olvidar la interpretación de los derechos de los padres en materia educativa que, desde hace un cuarto de siglo, ha mantenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Me refiero al derecho de los padres a que la enseñanza impartida por el Estado esté de acuerdo con sus “convicciones religiosas y filosóficas”, según reconoce el artículo 2 del Primer Protocolo del Convenio Europeo. En 1976, en el caso *Kjeldsen*, el Tribunal sostuvo que el Estado, cuando organiza el sistema educativo, no está legitimado para llevar a cabo actividades que impliquen un adoctrinamiento a los estudiantes acerca de una particular concepción religiosa o moral de la vida que sea contraria a las convicciones de sus padres.⁵⁸ La idea resulta interesante en relación con el problema que aquí analizamos, sobre todo si se recuerda el tenor de la sentencia *Barnette*, del Tribunal Supremo estadounidense, en la que entendía la ceremonia de saludo a la Bandera como

⁵⁶ *Hoffmann c. Austria*, 23 de junio de 1993. El caso fue decidido a la luz del artículo 14 (principio de igualdad) en conexión con el artículo 8 del Convenio (derecho al respeto de la vida privada y familiar). Una mujer casada se había convertido a los Testigos de Jehová, y había tomado consigo a los hijos mientras el proceso de divorcio estaba todavía pendiente. El Tribunal Europeo revocó las sentencias de los tribunales austriacos, que habían concedido al padre la custodia de los hijos. En mi opinión, aunque los principios establecidos por el Tribunal Europeo son correctos, la sentencia llegaba a una solución equivocada: la esposa había roto unilateralmente el acuerdo matrimonial por el cual los hijos debían ser educado en la religión común de los esposos (los dos eran católicos en el momento de su matrimonio). Es significativo que la sentencia fuera adoptada por cinco votos contra cuatro.

⁵⁷ *Vid.* sobre el tema, pormenorizadamente, R. Navarro-Valls y J. Martínez-Torrón, *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*, pp. 119-145.

⁵⁸ *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen c. Dinamarca*, 7 de diciembre de 1976. El caso se refería a la implantación de un nuevo sistema de educación sexual en los colegios públicos, con el declarado propósito de prevenir embarazos no deseados entre las adolescentes. Algunos padres alegaron objeción de conciencia a esa enseñanza, considerando que la educación sexual era de la exclusiva competencia de los padres. El Tribunal concluyó que, en el caso en cuestión, no existía finalidad de adoctrinamiento y que, por tanto, no se violaba la libertad de conciencia de los padres por el hecho de denegar la exención de las clases de educación sexual. Por diversos motivos que sería prolijo explicar ahora, me parece que la decisión del Tribunal fue errónea, y utilizó un criterio demasiado restrictivo para definir los derechos de los padres recogidos en el artículo 2 del Primer Protocolo (*vid.*, para más detalles, J. Martínez-Torrón, “El derecho internacional y las objeciones de conciencia”, en *Objeción de conciencia*. México, UNAM, 1998, pp. 123-127. (Serie L, Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, 3.)

una forma de expresión de ideas de alcance moral y político.⁵⁹ Es decir, un tipo de declaración de pensamiento que, en la medida en que sea de obligado cumplimiento, tal vez podría calificarse de adoctrinamiento.

En todo caso, el Tribunal Europeo, en otra sentencia de 1982, ha subrayado la necesidad de que el Estado, en la organización de la enseñanza, respete las creencias de los padres, no sólo cuando éstas son religiosas, sino también cuando son “filosóficas” en el significado que a este término parece atribuir el Convenio Europeo: es decir, cuando “se refieren a un aspecto relevante y sustancial de la vida y el comportamiento humanos”.⁶⁰

Por las razones apuntadas, sorprenden las recientes decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Efstratiou y Valsamis*, que son los más próximos, de entre los enjuiciados por el Tribunal, a la cuestión del saludo a la Bandera que aquí se estudia.⁶¹ Esas sentencias decidieron las demandas de dos estudiantes griegos de educación secundaria, ambos Testigos de Jehová, quienes habían rehusado, por motivos religiosos, participar en los desfiles escolares organizados en el día de fiesta nacional para conmemorar la declaración de guerra entre Grecia y la Italia fascista, en 1940. Los solicitantes aducían que su conciencia les prohibía estar presentes en una celebración cívica en la que se rememoraba una guerra, y en la que tomaban parte autoridades militares y eclesiásticas. A los dos estudiantes se les denegó el permiso para ausentarse del desfile, y su inasistencia fue sancionada con la suspensión de un día de colegio. El Tribunal Europeo sostuvo la legitimidad de la sanción, argumentando que la libertad religiosa y de conciencia no garantiza ningún derecho a ser eximido de normas que se aplican de modo general y neutral.

Vale la pena comentar algunos aspectos de estas discutibles sentencias.

En primer lugar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pretende subrayar que la libertad de pensamiento, de religión y de conciencia no concede el derecho a ser eximido del cumplimiento de leyes “neutrales”, es decir, de leyes que no tienen por finalidad directa restringir el libre ejercicio de la religión por parte de algunos ciudadanos o confesiones religiosas. Esto, con todos mis respetos para la opinión contraria, me parece un error de peso. Y lo es porque, a mi entender, esa interpretación de la triple libertad enunciada en el artículo 9 del Convenio Europeo viene a invertir el orden lógico de los conceptos en esta materia.

En efecto, es universalmente aceptado que los Derechos Humanos reclaman una interpretación extensiva. Por consiguiente, cuando se trata de precisar el exacto significado de la libertad de manifestar la propia religión o creencia mediante la “práctica”, parece que debería abordarse la cues-

⁵⁹ *Vid. supra*, apartado 4.1.a.

⁶⁰ *Campbell y Cosans c. Reino Unido*, 25 de febrero de 1982. El caso se refería a la utilización de castigos corporales en las escuelas de Escocia (en concreto, golpear la palma de la mano con una cinta de cuero). El Tribunal declaró que cuando se empleaban esos castigos contra la explícita voluntad de los padres resultaba violado su derecho a asegurar una “enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”.

⁶¹ *Efstratiou c. Grecia*, 18 de diciembre de 1996, y *Valsamis c. Grecia*, 18 de diciembre de 1996. El texto de ambas sentencias es casi idéntico, como lo eran los hechos de los dos casos.

ción en una doble secuencia, de la siguiente manera. En primer lugar, debe entenderse que la libertad de manifestar la propia religión o creencia protege, en principio, todo acto de la persona cuando obedece el mandato de su conciencia. Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 9 —los límites de la libertad religiosa— ha de ser utilizado, en caso necesario, como elemento correctivo para una libertad que, por su naturaleza, tiende a ser ejercida de manera indefinida e impredecible.

Así, se logran conciliar dos intereses de la mayor importancia, que están inclinados a entrar en conflicto entre sí: el máximo grado de protección inicial de la libertad de creencia, y la seguridad que reclama el ordenamiento jurídico. Y, además, se introduce otro importante elemento que actúa como punto de partida: el Estado, que es sobre quien recae la carga de probar la necesidad de una medida restrictiva. Es decir, el Estado debe probar positivamente que en un caso concreto de conflicto es necesario, “en una sociedad democrática”, restringir el ejercicio de la libertad religiosa. No es simplemente conveniente, o más sencillo, sino necesario de manera estricta. Este modo de razonar sirve, por otro lado, para obstaculizar el desarrollo de políticas que ignoran las exigencias de la libertad religiosa y que resultan especialmente perjudiciales para los grupos minoritarios.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cambio, adopta como punto de partida una interpretación restrictiva del contenido de la libertad religiosa y de conciencia. Lo cual resulta particularmente negativo en los casos aludidos, pues, al igual que el saludo a la Bandera, la participación en un desfile constituye una expresión de ideas patrióticas, que no sólo tiene relación con la libertad de pensamiento y de conciencia, sino también con la libertad de expresión.

Además, las sentencias *Efstratiou* y *Valsamis* contienen otro importante aspecto negativo en su argumentación, ya que al examinar las alegaciones de los demandantes, la Corte declaró que los desfiles desaprobados moralmente por los Testigos de Jehová eran meros actos cívicos sin ninguna particular connotación política o ideológica; por consiguiente —concluía— no podían ofender las convicciones de los estudiantes.⁶² De esa forma, el Tribunal Europeo venía a sustituir el juicio de conciencia de las personas afectadas, en tanto que definía lo que era “razonable” que creyeran en relación con su participación en una ceremonia conmemorativa nacional. Incurría así en un error parecido al que a veces ha cometido el Tribunal Supremo español, según vimos, al argumentar su rechazo del derecho de objeción de conciencia de los Testigos de Jehová que rehúsan formar parte de una mesa o casilla electoral.⁶³

En fin, si a la luz de las consideraciones anteriores las decisiones *Efstratiou* y *Valsamis* parecen desproporcionadas, debe advertirse, en todo caso, que la sanción impuesta a los estudiantes griegos —un día de suspensión de la escuela— era ciertamente leve comparada con lo que ocurre en muchos casos en México. No estaba propiamente en cuestión una privación del derecho a la educación de esos niños, sino sólo —permítaseme la expresión— si había que “pagar un precio” por mantener inviolada la propia conciencia. Es posible que, en un contexto como el mexicano, la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos hubiera sido distinta.

⁶² Vid. especialmente los párrafos 31 y 37 de la sentencia *Valsamis*, y los párrafos 32 y 38 de la sentencia *Efstratiou*.

⁶³ Vid. *supra*, apartado 4.3.b.

4.5. Algunas reflexiones sobre el panorama jurídico comparado e internacional

Si sintetizamos los datos que, según se ha visto en los apartados anteriores, proporciona el derecho comparado y el derecho internacional, podemos extraer las siguientes conclusiones por lo que se refiere a nuestro objeto de estudio.

En el ámbito internacional europeo —en el Consejo de Europa, que es el marco propio del Convenio Europeo de Derechos Humanos— tiende a asentarse la idea de que la libertad religiosa y de conciencia no legitima para reclamar la exención del cumplimiento de leyes “neutrales” de aplicación general. Es decir, de leyes que persiguen objetivos seculares —civiles— legítimos, y que, aun no pretendiendo restringir la libertad de religión, entran, de hecho, en conflicto con la conciencia de grupos de ciudadanos (normalmente grupos minoritarios). En tales conflictos, si el legislador nacional no ha concedido de manera voluntaria la exención por razones de conciencia, los ciudadanos no pueden requerir de la jurisdicción internacional europea que se les libere de esas obligaciones legales. Su libertad resulta entonces gravada con una carga importante, ya que se encuentran enfrentados a un dilema: obedecer a la ley u obedecer a su conciencia. Como antes dije, a mi parecer resulta poco apropiado exigir la *interpositio legislatoris* para ejercitar la libertad de conciencia,⁶⁴ pues ésta, en contra de lo dispuesto en principio por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, viene a quedar en gran medida vacía de contenido protegible.

No obstante, hay que situar esa doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeo en su adecuado contexto geográfico, que es el de un conjunto de legislaciones nacionales con un elevado grado de respeto, por lo general, hacia las exigencias de la libertad de religión y de conciencia. El derecho nacional de bastantes países europeos no es particularmente reacio a admitir la objeción de conciencia a deberes cívicos. Si prescindimos de las peculiares soluciones dadas por la jurisprudencia española a la objeción de conciencia a formar parte de las mesas electorales, es frecuente que se intenten evitar los conflictos de conciencia relativos al cumplimiento de deberes cívicos. Por ejemplo, se reconoce a menudo la objeción de conciencia al jurado, que suelen alegar los clérigos y religiosos católicos, así como los Testigos de Jehová y los fieles de otras confesiones cristianas minoritarias (es significativo, además, que los países que suelen admitir la objeción al jurado con mayor amplitud son aquellos que poseen mayor experiencia en materia de juicios mediante jurado).⁶⁵

En todo caso, es indudable que el derecho a la objeción de conciencia a rendir honores a la Bandera tiende a abrirse paso, desde hace más de medio siglo, en el derecho comparado. La cuestión no se ha planteado en Europa, donde esa ceremonia está normalmente ausente del entorno de la enseñanza, pero sí, como se ha comprobado, en algunos países de América y Asia, donde termina por reconocerse el derecho a la objeción de conciencia, ya sea por vía judicial o administrativa.

⁶⁴ Para una argumentación detallada y profunda de la necesidad de respetar el derecho a la objeción de conciencia, *vid.* el sugerente trabajo de R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza “moderna”. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*. Turín, Giappicchelli, 1994.

⁶⁵ Me remito, para esta cuestión, a J. Martínez-Torrón, “Ley del jurado y objeción de conciencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 48, 1996, pp. 119-143.

La razón de ese reconocimiento, probablemente, es doble. Por un lado, tal vez una concepción de la libertad de religión y de conciencia más amplia, en este punto, de la que parece predominar en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por el otro, y sobre todo, el hecho de que el saludo a la Bandera constituye una manifestación del propio pensamiento, en lo moral y también en lo político, que entronca, no sólo con la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, sino también con la libertad de expresión. Desde la perspectiva occidental contemporánea se hace difícil imponer obligatoriamente una expresión de pensamiento, máxime cuando algunos lo consideran idolátrico, porque lindaría con ese ámbito interno de la libertad religiosa que se considera intangible; y también porque la negativa a cumplir esa obligación legal no parece que pueda acarrear un gran perjuicio para el orden público.

De ahí que la objeción de conciencia a otra expresión de pensamiento, como es la objeción al juramento promisorio, cuando éste se exige como requisito de acceso a ciertos oficios públicos, se encuentre reconocida y regulada legalmente en un gran número de los países occidentales. Se entiende que es posible, y deseable, facilitar el ejercicio de la libertad de pensamiento y de conciencia, ofreciendo vías alternativas —normalmente la promesa por el propio honor— para cumplir ese deber legal.

5. El contexto jurídico mexicano en relación con la objeción de conciencia al saludo a la Bandera

Desde la perspectiva que nos proporciona el recorrido efectuado por el derecho comparado e internacional, regresemos ahora al derecho mexicano, y analicemos cuáles son las coordenadas normativas que permiten buscar una solución adecuada al problema de la objeción de los Testigos de Jehová al saludo a la Bandera.

5.1. La Constitución

La primera de ellas, naturalmente, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial aquellos de sus preceptos que se refieren a la libertad religiosa y al derecho a la educación.

Por lo que concierne a este último, en 1993⁶⁶ se reformaba el artículo 3o. de la Constitución, y se reconocía expresamente, por vez primera en la historia de México, el derecho a la educación.⁶⁷ Antes, desde el texto originario de 1917, únicamente se indicaba que era deber de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos recibieran la instrucción primaria elemental, que era obligatoria, lo cual inducía a la jurisprudencia y a la doctrina a afirmar que existía un reconocimiento implícito del derecho a la educación. La redacción actual del artículo 3o., además de hacer explícito el reconoci-

⁶⁶ La reforma fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 5 de marzo de 1993.

⁶⁷ Me ha sido útil a este respecto la tesis doctoral inédita de G. Sandoval Vargas, *La enseñanza de la religión en los sistemas educativos español y mexicano*, dirigida por el doctor Rafael Navarro-Valls, y defendida en la Universidad Complutense de Madrid en 1995, especialmente el capítulo II de la segunda parte, titulado “Derecho a la educación y libertad de enseñanza. Aspectos constitucionales”, pp. 228 y ss.

miento de ese derecho, lo extiende a la educación en general, sin limitarlo a los niveles educativos obligatorios. Así se expresa el artículo 3o., en su primer párrafo: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias”.

El resto del artículo 3o. especifica los principios y valores que han de orientar la educación impartida por el Estado (gratuidad, laicidad, espíritu democrático, etcétera), así como las competencias fundamentales en materia de enseñanza que corresponden al Estado y a los particulares. Entre los criterios que han de guiar la enseñanza estatal, el artículo 3o. prescribe que la educación “luchará contra [...] los fanatismos y los prejuicios” (artículo 3o., II), y que “contribuirá a la mejor convivencia humana [...] por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos” (artículo 3o., II, c).

En cuanto a la libertad de religión, la Constitución federal mexicana también ha experimentado reformas recientes e importantes. El 29 de enero de 1992 entró en vigor el Decreto que reformó aspectos sustanciales de la cuestión religiosa: en concreto, el derecho fundamental de libertad religiosa, las asociaciones religiosas y los ministros de culto (artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución).⁶⁸

El artículo 130, de gran importancia en materia religiosa, regula sobre todo la posición jurídica de las confesiones religiosas, y las relaciones entre las Iglesias y el Estado. En relación con nuestro tema sólo hay una referencia de interés (aunque, como veremos en su momento, considero que no es de aplicación directa a este supuesto); se trata del inciso e), según el cual los ministros de culto “tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios”.

El artículo que más nos interesa aquí es el 24, por ser el que aborda en forma directa los aspectos predominantemente individuales de este derecho fundamental. Éste es su texto:

⁶⁸ El texto del Decreto se publicó el 28 de enero de 1992 en el *Diario Oficial* de la Federación de México. Vid., sobre las características y consecuencias de la reforma constitucional, *Relaciones del Estado con las Iglesias*. México, Porrúa/UNAM, 1992; J. A. González Fernández, J. F. Ruiz Massieu y J. L. Soberanes Fernández, *Derecho eclesiástico mexicano*. México, Porrúa/UNAM, 1992; J. Adame Goddard, *Las reformas constitucionales en materia de libertad religiosa*. México, IMDOSOC, 1992; J. L. Soberanes Fernández, “Surgimiento del derecho eclesiástico mexicano”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 8, 1992, pp. 313-323; *Derecho fundamental de libertad religiosa*. México, UNAM, 1994. (Serie L, Cuadernos del Instituto, c) Derecho Humanos, 1); A. Molina Meliá, coord., *Las libertades religiosas. Derecho eclesiástico mexicano*, Universidad Pontificia de México, 1996. En relación con los aspectos históricos de la cuestión religiosa en México, vid., además, G. F. Margadant, *La Iglesia ante el Estado en México. Esbozo histórico-jurídico*. México, Porrúa, 1991; G. Sandoval Vargas, “Libertad religiosa y relaciones Iglesia-Estado en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 82, 1994, pp. 227-258, así como la bibliografía allí citada.

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

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 éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

En su momento añadir, otras ideas, pero ahora deseo subrayar dos rasgos de este precepto constitucional.

Por un lado, está su singular redacción, atípica desde la perspectiva del derecho comparado, y en apariencia centrada en los aspectos culturales o rituales de la libertad religiosa. Lo cual se debe probablemente a la azarosa historia política y religiosa de México, en la que la actividad de la Iglesia católica ha sido la cuestión central del debate religioso. La preocupación del legislador constituyente no parece haber sido tanto regular un amplio r, gimen de libertad religiosa para todos —creyentes de una u otra religión, o no creyentes—, cuanto más bien determinar los límites que debían ponerse a la influencia eclesiástica. Posiblemente, el peso de esa tradición ha hecho que muchos aspectos del ejercicio individual de la libertad de religión y de conciencia, que habitualmente son incluidos en los textos constitucionales de muchos países occidentales, hayan sido omitidos al redactar el artículo 24 en la reforma constitucional de 1992.

Por otro lado, conviene reparar en el tenor del segundo párrafo del artículo, que no sólo refleja el deseo de poner fin a los vaivenes históricos de hostilidad o permisividad hacia la Iglesia católica, sino que se encuentra claramente inspirado en la primera enmienda de la Constitución estadounidense, concretamente en las dos cláusulas constitucionales que —según ha entendido desde hace tiempo la jurisprudencia del Tribunal Supremo— establecen respectivamente el separatismo como sistema de relaciones entre la religión y el Estado, y el derecho al libre ejercicio de la religión.⁶⁹ La observación no es ociosa, pues parece que el derecho constitucional mexicano, desde 1992, se inclina por adoptar en materia religiosa algunos de los principios constitucionales de Estados Unidos. Lo cual implica que, pese a la diferencia de sistemas y de tradición jurídica, política y cultural, no repugna al derecho mexicano “importar” parte de la doctrina jurisprudencial estadounidense, que también se apoya en principios como la neutralidad o laicidad del Estado, y en la separación entre Iglesias y Estado. En otras palabras, aunque México no pertenece al universo jurídico de la *common law*, puede resultarle útil no perder de vista en esta materia la experiencia jurídica de su país vecino del norte, que es mucho más prolongada y variada.

⁶⁹ Me refiero a la llamada *establishment clause* y a la *free exercise clause*. Así se expresa la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof”.

5.2. La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Pocos meses después de la reforma constitucional de 1992, el 15 de julio del año citado, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación de México la ley reglamentaria que desarrolla esa reforma, y que lleva el nombre de Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.⁷⁰ Analicemos los artículos más relevantes a los efectos de este trabajo.

El artículo 1o. de dicha Ley subraya que la opción del Estado mexicano es en favor de la separación entre Iglesias y Estado, y que la soberanía del legislador mexicano no puede verse limitada por la alegación de deberes de conciencia respecto de las obligaciones legalmente establecidas:

La presente Ley, fundada en el principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias, así como en la libertad de creencias religiosas, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asociaciones, Iglesias, agrupaciones religiosas, y culto público. Sus normas son de orden público y de observancia general en el territorio nacional.

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.

Por su parte, el artículo 2o. enuncia el contenido del derecho fundamental de libertad religiosa, con una enumeración que, naturalmente, no es exhaustiva, sino que sólo pretende recalcar algunos aspectos sobre los que no debe caber duda alguna. Éstos son los términos del artículo 2o.:

El Estado mexicano garantiza en favor del individuo los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

- a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.
- b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.
- c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.
No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.
- d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, Iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

⁷⁰ En esta materia, *vid.* el conjunto de trabajos reunidos en el volumen colectivo *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, promovido por el doctor José Luis Soberanes Fernández, y coeditado por la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 1994.

- e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas, y
- f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

Por otra parte, el artículo 3o. recuerda que la laicidad es uno de los principios fundamentales del Estado mexicano. Como consecuencia, no caben privilegios o discriminaciones para determinadas Iglesias, ni las creencias religiosas personales tienen relevancia alguna a efectos de identificación:

El Estado mexicano es laico. Él mismo ejercerá su autoridad sobre toda manifestación religiosa, individual o colectiva, sólo en lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros. El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna. Tampoco en favor o en contra de ninguna Iglesia o agrupación religiosa. Los documentos oficiales de identificación no contendrán mención sobre las creencias religiosas del individuo.

Finalmente, el artículo 4o. tiene menor incidencia para nuestro tema de estudio. De acuerdo con los principios anteriores, indica —con una especial referencia implícita al matrimonio— que los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades mexicanas, y otorga la misma fuerza al juramento que a la simple promesa de decir la verdad.⁷¹

Si analizamos cuidadosamente los artículos mencionados, en conexión con los restantes artículos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, podemos detectar las siguientes líneas de fuerza.

En primer lugar, se insiste en que la laicidad del Estado y el separatismo son los principios esenciales, de acuerdo con la tradición histórica mexicana, que rigen la materia religiosa. El Estado no está dispuesto a compartir su soberanía con ninguna potestad de carácter u origen religioso.

Junto a esos dos principios, se señala también el carácter fundamental que posee, como principio informador en este sector del derecho, el derecho a la libertad de religión y de creencias. Se trata de una innovación importante, pues —de acuerdo con el artículo 1o.— la libertad religiosa se sitúa al mismo nivel como principio que la laicidad y el separatismo. Sin embargo, la Ley, heredera del texto constitucional, muestra algunas contradicciones al regular ciertos aspectos del derecho de libertad religiosa.

En efecto, la Ley hace hincapié en la libertad para profesar las creencias religiosas de la propia elección, con una mención preferente de los aspectos culturales o rituales de la práctica religiosa; pero, junto a ello, insiste en el derecho de la persona a no tener creencias religiosas, y a no estar vinculado a religión alguna. Se enfatiza la falta de relevancia civil de las creencias personales —que

⁷¹ Artículo 4o.: “Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y la validez que las mismas les atribuyan. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sujeta al que las hace, y en caso de que faltare a ella, a las sanciones que con tal motivo establece la Ley”.

no pueden ser investigadas—, y el derecho a no ser discriminado en razón de las mismas; pero la aplicación estricta del artículo 1o., párrafo segundo, conduciría a una discriminación de hecho, amparada por la Ley, cada vez que la propia conciencia entra en conflicto con algún deber legal, con independencia de la diversa importancia que éste posea. Se enuncia solemnemente el derecho a profesar de manera colectiva la propia religión, y el derecho a la libre asociación y reunión con fines religiosos; pero esa libertad se condiciona al registro en la Secretaría de Gobernación, con requisitos no siempre fáciles ni precisos. Además, en otros artículos de la Ley, siguiendo el artículo 130 de la Constitución, se imponen importantes restricciones a la organización y actividad de las Iglesias y asociaciones religiosas: desde limitaciones patrimoniales, especialmente significativas en materia de medios de comunicación, hasta limitaciones a la actividad pública de los ministros de culto.

En realidad, la contradicción más importante es la que existe entre las solemnes afirmaciones sobre la libertad religiosa contenidas en el Título Primero, y los demás artículos de la Ley, de talante más restrictivo. En ellos se trasluce, sobre todo, una preocupación del legislador mexicano por conseguir que el Estado pueda controlar a las Iglesias y confesiones religiosas, y por evitar que éstas puedan intervenir de manera efectiva y pública en la vida política del país. Muy significativo, a este propósito, es el tenor del artículo 29, donde se enumeran las infracciones a la Ley.⁷²

Lo que parece denotar la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público son ciertos resabios históricos de dudosa utilidad, y que bien podrían haber sido omitidos para mayor rigor del texto legal. En todo caso, hay que entender la Ley a la luz del contexto histórico, político y religioso mexicano, intensamente dominado por la tensión entre poder eclesiástico (católico) y poder civil. Es probable que la Ley, como la propia reforma constitucional de 1992, no pretenda tanto adoptar una visión marcadamente restrictiva de la libertad religiosa, sino, más bien, evitar que sea malen-

⁷² Artículo 29: “Constituyen infracciones a la presente Ley, por parte de los sujetos a los que la misma se refiere:

I. Asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo en favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos;

II. Agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo;

III. Adquirir, poseer o administrar las asociaciones religiosas, por sí o por interpósita persona, bienes y derechos que no sean, exclusivamente, los indispensables para su objeto, así como concesiones de la naturaleza que fuesen;

IV. Promover la realización de conductas contrarias a la salud o integridad física de los individuos;

V. Ejercer violencia física o presión moral, mediante agresiones o amenazas, para el logro de sus objetivos;

VI. Ostentarse como asociación religiosa cuando se carezca del registro constitutivo otorgado por la Secretaría de Gobernación;

VII. Destinar los bienes que las asociaciones adquieran por cualquier título, a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente;

VIII. Desviar de tal manera los fines de las asociaciones que éstas pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa;

IX. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político;

X. Oponerse a las leyes del país o a sus instituciones en reuniones públicas;

XI. Realizar actos o permitir aquellos que atenten contra la integridad, salvaguarda y preservación de los bienes que componen el patrimonio cultural del país, y que están en uso de las Iglesias, agrupaciones o asociaciones religiosas, así como omitir las acciones que sean necesarias para lograr que dichos bienes sean preservados en su integridad y valor, y

XII. Las demás que se establecen en la presente Ley u otros ordenamientos aplicables”.

tendida por la Iglesia católica mexicana como una puerta abierta a la recuperación de sus antiguos privilegios. En ese marco, aunque no sea tal vez la mejor opción, cobran cierto sentido el énfasis legal en el control estatal del fenómeno asociativo religioso, las distintas referencias a la libertad del individuo frente a las Iglesias y la intención de apartar a las Iglesias de la vida política.

Sea como fuere, no debemos minusvalorar la trascendencia de la reforma constitucional y de la Ley de 1992, ni ignorar su dimensión positiva. Aunque contienen indudables defectos constituyen un primer paso de gran importancia en la historia del derecho mexicano de las últimas décadas, que viene a romper con una tradición —no tan reciente— de legislación represiva de la libertad religiosa, por fortuna no siempre aplicada. Como ha señalado expresivamente uno de los estudiosos más diligentes y autorizados del derecho mexicano en la materia, “la reforma no fue todo lo amplia que se desearía, pero también debemos considerar que no se puede echar por la borda toda una tradición laicista y en ocasiones persecutoria, más que secular, de tal suerte que esta nueva legislación recoge todavía polvos de aquellos lodos”.⁷³

Conviene advertir este hecho, pues la comprensión de la Ley en su contexto histórico y social debe actuar como un importante criterio hermenéutico. Esta materia, la religiosa, es una materia en evolución dentro del derecho mexicano. A veces, la letra del texto legal puede parecer más restrictiva de lo que en realidad era la intención del legislador, más atento a evitar abusos —o lo que consideraba abusos— por parte de las Iglesias que a diseñar meticulosamente el ámbito individual de autonomía de la persona en lo relativo a la religión y las creencias. Por ello, parece adecuado interpretar la Ley de 1992 tomando en cuenta la experiencia del derecho internacional y del derecho comparado, dado que el Estado mexicano se encuentra decidido a continuar el camino emprendido hacia una más firme y completa protección de ese derecho humano que es la libertad de religión y de conciencia.

Lo anterior tiene una aplicación clara al tema que aquí nos interesa, sobre todo a la vista de dos de los preceptos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que tienen especial relación con la objeción de conciencia al saludo a la Bandera. Uno es el mencionado artículo 1o., párrafo segundo: “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”. El otro es el artículo 29, fracción II, que, entre las infracciones a la Ley, señala la consistente en “agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo”.

En otras palabras, desde mi punto de vista, no es aventurado interpretar que el legislador mexicano no necesariamente consagra en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Ley una exclusión absoluta de la objeción de conciencia (que, al contrario, más bien le resulta una categoría jurídica poco conocida). Podría entenderse que la verdadera *mens legislatoris* consiste en trazar una línea clara de separación entre las competencias civiles y las religiosas, abundando en la idea de que no debe

⁷³ J. L. Soberanes Fernández, “Surgimiento del derecho eclesiástico mexicano”, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 8, 1992, p. 313. Un análisis de la Ley, escrito por el mismo autor, puede verse en “La nueva Ley Reglamentaria”, en J. A. González Fernández, J. F. Ruiz Massieu y J. L. Soberanes Fernández, *Derecho eclesiástico mexicano*, pp. 41-64.

permitirse una influencia “excesiva” de las Iglesias que menoscabe la autoridad de las leyes nacionales mexicanas.⁷⁴

Por lo demás, y en relación con las infracciones a la Ley, debe añadirse que el artículo 30 reserva las competencias sancionadoras a una comisión integrada por funcionarios de la Secretaría de Gobernación, que habrá de actuar de acuerdo con un procedimiento reglamentado y con pleno respeto del derecho de audiencia.

5.3. La Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales

En el origen del problema que plantea la objeción de conciencia de los Testigos de Jehová se encuentra la obligación de rendir honores a la Bandera que establece la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. La Ley vigente data de 1984,⁷⁵ y tiene como antecedente a otra ley de 1968, a la cual sustituyó.⁷⁶

Según se indica en la exposición de motivos que acompañaba la correspondiente iniciativa de ley, la legislación promulgada en 1968 había servido para remediar una excesiva vulgarización de los símbolos nacionales, pero había contribuido, por exceso, a crear una cierta distancia entre los mexicanos y sus símbolos patrios. A la vista del cambio de circunstancias, el objetivo declarado de la nueva Ley consiste en acercar e introducir tales símbolos de la nación en diversos ámbitos de la vida cotidiana de los ciudadanos, intentando producir así un afecto espontáneo, no obligado, por la Bandera, el Escudo y el Himno nacionales.⁷⁷

Es importante no perder de vista esa finalidad de la Ley vigente, que debe ayudar a interpretar correctamente el alcance de las obligaciones que en ella se establecen, y, paralelamente, a indagar la posibilidad de ser eximido de manera legítima de las mismas.

⁷⁴ *Vid.*, en relación con la interpretación más adecuada de ese artículo de la Ley, las consideraciones de J. Adame Goddard, “La objeción de conciencia en el derecho mexicano o el amparo a la libertad religiosa”, en *Derecho fundamental de libertad religiosa*, pp. 7-15.

⁷⁵ Fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de febrero de 1984, y entró en vigor el 24 de febrero de 1984.

⁷⁶ Se trataba de la Ley sobre las Características y el Uso del Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de agosto de 1968.

⁷⁷ Así decía la exposición de motivos: “La Ley sobre las Características y el Uso del Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales [de 1968] tuvo, entre sus finalidades iniciales, las de agrupar ordenadamente las diversas disposiciones que existían en la fecha de su promulgación y, a la vez, incorporó nuevas normas que han venido concurriendo en la formación de un cuerpo normativo cuyo objetivo ha sido regular adecuadamente los aspectos relativos a nuestros símbolos patrios. Sin embargo, esta Ley no responde a las circunstancias actuales. Atendiendo a las circunstancias de su tiempo, la Ley contrarrestó el uso indiscriminado, irrespetuoso, de los símbolos patrios, en especial del Escudo nacional. Por tal razón introdujo limitaciones que si bien remediaron los males a que se propuso hacer frente, convirtieron a los símbolos patrios en objetos distantes de nuestra vida cotidiana. Por la vía de las prohibiciones se quiso y se consiguió rescatar a los símbolos patrios de un proceso de vulgarización que en nada contribuía a su culto; pero por esa misma vía se introdujeron también inhibiciones para la población en general que la alejaron de los elementos representativos de la patria”.

Por lo que se refiere a las escuelas, el artículo 15 de la Ley de 1984 establece, en su párrafo segundo: “Las autoridades educativas federales, estatales y municipales dispondrán que en las instituciones de enseñanza elemental, media y superior, se rindan honores a la Bandera nacional los lunes, al inicio de labores escolares o a una hora determinada en ese día durante la mañana, así como al inicio y fin de cursos”.⁷⁸

Dichos honores, a tenor del artículo 9o. de la Ley, “cuando menos, consistirán en el saludo civil simultáneo de todos los presentes”. Dicho saludo civil, según indica el artículo 14, “se hará en posición de firme, colocando la mano derecha extendida sobre el pecho, con la palma hacia abajo, a la altura del corazón. Los varones saludarán, además, con la cabeza descubierta”. No obstante, de acuerdo con el artículo 42, el canto del Himno Nacional puede incluirse en los honores a la Bandera; en efecto, la ejecución del Himno está prevista “para rendir honores tanto a la Bandera nacional como al Presidente de la República”, y su enseñanza es obligatoria “en todos los planteles de educación primaria y secundaria” (artículo 46).⁷⁹ A tal efecto, el artículo 21 dispone que “es obligatorio para todos los planteles educativos del país, oficiales o particulares, poseer una Bandera nacional, con objeto de utilizarla en actos cívicos y afirmar entre los alumnos el culto y respeto que a ella se le debe profesar”.

El artículo 55 indica que “queda a cargo de las autoridades educativas vigilar su cumplimiento [de esta Ley] en los planteles educativos”. En cuanto a las sanciones aplicables, el artículo 56 establece que las contravenciones a la Ley que, no siendo delito, “impliquen desacato o falta de respeto a los símbolos patrios, se castigarán, según su gravedad y la condición del infractor”, con sanciones económicas o incluso de arresto.⁸⁰

Más adelante habré de volver sobre la cuestión de cómo interpretar los deberes legales fijados en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales de 1984, en relación con la objeción formulada por los Testigos de Jehová. Pero interesa, ya desde ahora, fijarse en tres aspectos de la Ley.

⁷⁸ Ya antes de que se promulgara la Ley de 1984, y de acuerdo con la legislación anterior, el Decreto que ordena que se rindan honores a la Bandera los días lunes de cada semana en los planteles educativos de enseñanza primaria y secundaria (publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de enero de 1981) establecía, en su artículo 1o.: “En los planteles educativos de enseñanza primaria y secundaria federales, estatales y municipales, particulares incorporados y cursos comunitarios, durante el transcurso del año escolar, se rendirán honores a la Bandera los días lunes de cada semana, y cuando éstos coincidan con un día festivo, será el día siguiente hábil. Todos los presentes en esos actos cantarán el Himno Nacional”. En sentido parecido se expresaba el artículo 8 del Acuerdo Presidencial por el que se Reafirma y Fortalece el Culto a los Símbolos Nacionales (publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de febrero de 1983).

⁷⁹ Además, el mismo artículo 46, para estimular la enseñanza del Himno Nacional, dispone que “cada año las autoridades educativas convocarán a un concurso de coros infantiles sobre la interpretación del Himno Nacional, donde participan los alumnos de enseñanza elemental y secundaria del sistema educativo nacional”.

⁸⁰ En concreto, serán castigadas “con multa hasta por el equivalente a 250 veces el salario mínimo, o con arresto hasta por 36 horas. Si la infracción se comete con fines de lucro, la multa podrá imponerse hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo”.

En primer lugar, el artículo 15, al referirse a la ceremonia de honores a la Bandera en las escuelas, pone el acento en que la obligación legal corresponde, sobre todo, a las autoridades educativas que deben organizar la ceremonia; apreciación que se hace más patente al interpretarlo a la luz del artículo 55. Se trata, por lo tanto, de un deber fundamentalmente *institucional*. En ningún momento se alude a que *todos y cada uno* de los alumnos deben participar de manera activa en la ceremonia.

Esto se encuentra en relación con el segundo aspecto que deseo señalar, y que leemos no en el articulado de la Ley, sino en la exposición de motivos de la iniciativa de ley. En ella se insistía en que el afecto a los valores patrios, y a los símbolos nacionales, no puede ser resultado de un mandato legal. La ley puede forzar el *respeto*, pero no el *afecto*, que necesariamente es un sentimiento dotado de espontaneidad. Así se expresaba la exposición de motivos:

[...] es menester precisar que al respeto de nuestros símbolos patrios todos estamos obligados; pero la veneración que por ellos profesemos no puede ser sino resultado de nuestra propia afección por los valores de nuestra patria. Ningún mandato de autoridad es bastante para forzar a la devoción por algo o por alguien, ni el ámbito subjetivo de las afinidades forma parte del ámbito normativo de las decisiones, al menos en una sociedad libre.

El derecho puede transformar, y transforma, relaciones sociales; el derecho es, en una sociedad democrática, igualitaria y libre como la nuestra, un elemento crucial para asegurar armonía y prosperidad; el derecho, entre nosotros, es causa y efecto de nuestra vocación revolucionaria; pero el derecho en ningún lugar puede, ni debe, inmiscuirse en la íntima esfera de los sentimientos.

Por eso mismo, la iniciativa que ahora someto al H. Congreso de la Unión aspira a que se garantice, por lo que al Estado concierne, que los símbolos de la patria sean respetados; pero deja un ámbito reservado a la adhesión espontánea de los mexicanos.

Por último, el tercer aspecto al que me refería es que la Ley no sólo puntualiza explícitamente —por ejemplo, en el citado artículo 21— el respeto, sino el *culto* a la Bandera; la exposición de motivos utiliza también el término devoción. Se trata de vocablos que proceden de un contexto religioso y que son muy expresivos, por tanto, de que se reclama un alto grado de adhesión interna a los símbolos patrios. Naturalmente, se trata de un culto civil, que emana del afecto y la veneración por la historia, por el presente y por el futuro de la nación mexicana y sus valores, así como por las personas que los han encarnado. Pero es culto al fin y al cabo. Por ello no es extraño que —dejando ahora al margen las convicciones políticas de cada persona— pueda haber confesiones religiosas que, partiendo de una comprensión estricta de cómo debe entenderse el culto y la veneración, profesen una doctrina que rechace de plano esas manifestaciones de culto cívico, que en su concepción de las cosas sería equiparable a la idolatría. Es precisamente el caso de los Testigos de Jehová. Y en relación con ellos cobra especial significado la referencia, recién mencionada, de la exposición de motivos a “la adhesión espontánea de los mexicanos”: si “el derecho en ningún lugar puede, ni debe, inmiscuirse en la íntima esfera de los sentimientos”, ese principio es aplicable, más que a ningún otro, a los sentimientos religiosos.

5.4. Normas en materia de educación

Para completar el panorama de las coordinadas legislativas a tener en cuenta para analizar jurídicamente la cuestión de la objeción de conciencia al saludo a la Bandera en los centros educativos, es necesario hacer referencia a las normas federales mexicanas en materia de enseñanza.

a) Ley General de Educación

La primera es la Ley General de Educación, de 1993, que fue promulgada muy poco después de la reforma al artículo 3o. de la Constitución.⁸¹

Siguiendo el dictado de la norma constitucional, el artículo 2o. de la Ley se refiere a la educación como un derecho de la persona: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”.

La educación constituye también un deber, cuyo cumplimiento corresponde a los padres o tutores, ya que la educación primaria y secundaria, que componen el tipo básico de educación,⁸² son obligatorias para “todos los habitantes del país”.⁸³

Correlativamente, la educación constituye una prestación obligatoria por parte del Estado,⁸⁴ que se ocupará de que el derecho de los ciudadanos a la educación pueda ejercitarse de modo pleno y con igualdad de oportunidades.⁸⁵ Cumplir con la obligación estatal, naturalmente, constituye una responsabilidad de quienes prestan los servicios educativos, los cuales pueden ser sancionados con multas considerables y con la revocación de la autorización para ejercer su trabajo docente.⁸⁶

Dos extensos artículos de la Ley General de Educación se dedican a especificar —siguiendo también los principios constitucionales— cuáles son los fines que debe perseguir la educación, y los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado.

⁸¹ La Ley lleva fecha del 12 de julio de 1993 y fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de julio de 1993.

⁸² Cf. artículo 37.

⁸³ Dice el artículo 4o.: “Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria”.

⁸⁴ El artículo 3o. establece que “el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria”.

⁸⁵ Artículo 32: “Las autoridades educativas tomarán medidas tendentes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

⁸⁶ Así, el artículo 75 establece: “Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: I. Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57; II. Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor [...]”. El artículo 57 incluye, en su fracción I, el deber de “cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En cuanto a los primeros, el artículo 7o. menciona tres fines que tienen relación con el objeto de este trabajo: contribuir al desarrollo integral del individuo, favorecer su reflexión y análisis crítico y propiciar el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos:

La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, los siguientes:

I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;

II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;

[...]

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos.

Entre los criterios que, según el artículo 8o., deben guiar la enseñanza estatal pueden subrayarse dos que tienen especial relación con el presente estudio: la lucha contra los fanatismos y los prejuicios y la promoción de los valores de la igualdad, evitando la discriminación por razón de raza, religión, sexo, etcétera.⁸⁷

No es ocioso señalar esos fines y criterios generales, porque fácilmente se entiende su aplicación al problema que aquí nos concierne. La referencia a la reflexión y análisis crítico, sin duda, ha de incluir también la reflexión sobre las leyes, de manera que éstas no se interpreten sólo en su letra, sino también en su espíritu, lo cual implica enseñar a los niños, por ejemplo, la necesaria flexibilidad en la interpretación del deber de saludo a la Bandera que se realiza en los planteles educativos, sobre todo cuando así lo exigen esos otros criterios mencionados por la Ley General de Educación: evitar fanatismos y prejuicios —también religiosos—, fomentar el conocimiento de los Derechos Humanos, incluida la libertad de religión y de conciencia, y evitar la discriminación religiosa.

En otras palabras, puede concluirse que eximir a los Testigos de Jehová de participar activamente en la ceremonia de honores a la Bandera, y explicar a los demás alumnos las razones de esa exención, es algo que se ajusta plenamente a los principios generales sentados por la Ley General de Educación.

⁸⁷ Artículo 8o.: “El criterio que orientará la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan —así como toda la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan—, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: [...] III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.

Esta conclusión se refuerza, además, por el hecho de que, de las normas fundamentales reguladoras de la educación que aquí se citarán, la Ley General de Educación es la única posterior en el tiempo a las reformas constitucionales en materia de educación y de libertad religiosa.

b) Acuerdos de la Secretaría de Educación Pública

En efecto, las otras tres normas clave en la materia son tres acuerdos de la Secretaría de Educación Pública, de 1982, que regulan, respectivamente, las escuelas primarias, las escuelas secundarias y las escuelas secundarias técnicas.⁸⁸ No está de más señalar, incidentalmente, que esos tres acuerdos son también anteriores a la vigente Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, de 1984.

En los tres acuerdos se especifican, de manera análoga pero con matices distintivos dependiendo del tipo de escuelas contempladas, los objetivos y criterios que han de guiar la educación de los mexicanos. Sus términos no son muy diferentes, para lo que aquí interesa, de los utilizados por la Ley General de Educación. Así, se hace referencia a la creación de hábitos de convivencia social, formación en los derechos y deberes cívicos, educación integral de la persona, comprensión de la dignidad de la persona humana, etcétera.⁸⁹ La promoción de esos fines suele, además, incluirse entre los deberes que corresponde al personal docente de las diversas escuelas.⁹⁰

Por lo que concierne a nuestro tema, en el texto de los acuerdos citados hay dos aspectos que deben comentarse aquí.

Uno es la referencia a la ceremonia de saludo a la Bandera. Ésta sólo se menciona explícitamente en dos ocasiones: en el artículo 18 del Acuerdo sobre Escuelas Primarias, donde se indica que organizar esa ceremonia es uno de los deberes que corresponde a los profesores,⁹¹ y en el artículo 46 del Acuerdo sobre Escuelas Secundarias, donde se incluye la participación en dicha ceremonia como uno de los deberes de los alumnos (sin que, curiosamente, se establezca una precisa obligación paralela para los profesores, como sucede en el caso de las escuelas primarias).⁹²

⁸⁸ Acuerdo que Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Primarias, del 26 de noviembre de 1982, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de diciembre de 1982; Acuerdo por el que se Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria, del 26 de noviembre de 1982, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de diciembre de 1982; Acuerdo que Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Secundarias Técnicas, del 26 de noviembre de 1982, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de diciembre de 1982.

⁸⁹ Cf. artículos 2o. y 3o. de los tres acuerdos mencionados en la nota precedente.

⁹⁰ Cf. artículo 18 del Acuerdo sobre Escuelas Primarias; artículo 23 del Acuerdo sobre Escuelas Secundarias, y artículo 26 del Acuerdo sobre Escuelas Secundarias Técnicas.

⁹¹ Artículo 18: “Corresponde al personal docente: [...] XIV. Organizar la ceremonia de honores a la Bandera, los días lunes de cada semana, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables”. En relación con los alumnos, a lo más, sólo podría entenderse que hay una referencia tácita a los honores a la Bandera en el artículo 35: “Corresponde a los alumnos: I. Asistir puntualmente a las clases y participar en todas las actividades de carácter educativo y cultural que se desarrollen en el plantel”.

⁹² Artículo 46: “Corresponde a los alumnos: [...] VII. Guardar respeto y rendir honores a los símbolos patrios, conforme a las disposiciones vigentes”. Entre los deberes de los profesores, lo más próximo al saludo a la Bandera es la genérica referencia al artículo 23: “Corresponde al personal docente: [...] VIII. Fomentar en los alumnos el espíritu cívico”.

El segundo aspecto, de especial importancia, es la normativa reguladora de las sanciones a los alumnos, que aparecen sometidas a importantes limitaciones.

El Acuerdo sobre Escuelas Primarias es particularmente claro. Sólo pueden imponerse dos clases de sanciones a las faltas de disciplina de los alumnos: la amonestación privada y la comunicación escrita a los padres o tutores del menor.⁹³ Está expresamente prohibida la aplicación de otras sanciones no previstas; si tal cosa ocurriera, los padres pueden denunciar el hecho ante las autoridades educativas competentes, y ejercitar las demás acciones pertinentes en derecho.⁹⁴

El Acuerdo sobre Escuelas Secundarias contempla, con bastante detalle, la posibilidad de sanciones más duras para ciertas conductas (entre las que nombra las “faltas de respeto a los símbolos patrios”),⁹⁵ en concreto: amonestación privada, anotación de deméritos en el expediente, comunicación a los padres para adoptar otras medidas disciplinarias, separación de clases hasta por tres días, o suspensión hasta por 10 días.⁹⁶

Por su parte, el Acuerdo sobre Escuelas Secundarias Técnicas regula la temática sancionadora de manera más genérica y flexible, estableciendo como sanción más estricta la separación temporal por un máximo de ocho días, aplicable sólo en casos graves de reincidencia.⁹⁷

⁹³ Artículo 38: “Las faltas de los alumnos a las normas de conducta establecidas en este acuerdo serán objeto de: I. Amonestación al alumno en privado por parte de los maestros o por la dirección del plantel, y II. Comunicación por escrito a los padres o tutores del menor”.

⁹⁴ Artículo 40: “Queda prohibida la aplicación de medidas disciplinarias diversas a las establecidas en el artículo 38. En caso de ser violada esta disposición, los padres o tutores, en su caso, o el propio afectado, podrán presentar su denuncia ante las autoridades competentes de la Secretaría de Educación Pública y ejecutar las demás acciones que correspondan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”. En los casos especiales en que no sean suficientes las medidas disciplinarias ordinarias, se estudiará cuidadosamente el problema, en coordinación entre los padres y el director del plantel, y se propondrán a la autoridad educativa las medidas especiales que se sugiere adoptar (cf. artículo 41).

⁹⁵ Artículo 70. II.

⁹⁶ Artículo 71: “Las sanciones aplicables a los alumnos, de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida, serán las siguientes: I. Amonestación y asesoría en privado, por parte de los maestros o por el director del plantel; II. Anotación de deméritos en el expediente del alumno con copia a quienes ejerzan la patria potestad o tutela, ordenada por el director; III. Llamado a quienes ejerzan la patria potestad o tutela, por el maestro asesor de grupo, de acuerdo con el director de la escuela, para convenir conjuntamente con el alumno las medidas de intercolaboración disciplinaria que hayan de adoptarse; IV. Separación de una clase o actividad, o de todas, hasta por tres días lectivos, dispuesta por el director con aviso a quienes ejerzan la patria potestad o tutela, con obligación del alumno de permanecer en el plantel, sujeto al desempeño de la comisión que se le asigne y a la orientación y vigilancia del personal que designe el director de la escuela, y V. Separación de la clase o actividad en que hubiese ocurrido la infracción, suspensión de todas las actividades escolares, hasta por 10 días hábiles, determinada por el Consejo Técnico Escolar, previo aviso a quienes ejerzan la patria potestad o tutela, con obligación del alumno de sujetarse, en uno y otro caso, a las prácticas de estudio dirigido o comisiones intraescolares que el propio Consejo establezca, así como a las condiciones de evaluación del aprovechamiento que sean procedentes para regularizar su situación escolar inmediata”.

⁹⁷ El artículo 56 habla de “la disciplina escolar y las medidas que se adopten”, y dispone que se eviten los “castigos que vayan en detrimento de su personalidad”. El artículo 57 se refiere genéricamente a “medidas disciplinarias”. Sólo el artículo 58 es más concreto, al regular los casos graves: “Corresponde separación temporal por un máximo de ocho días hábiles cuando concurren las siguientes circunstancias: I. Que el alumno infractor haya incurrido reiteradamente en actos que lesionen la integridad física o moral de sus compañeros o del personal de la Institución; signifiquen menoscabo del patrimonio de la misma, o impidan la realización normal de las actividades educativas; II. Que se hayan agotado los recursos psicopedagógicos con que cuente el plantel y aplicado las demás medidas correctivas que no impliquen la separación del plantel, y III. Que habiéndose analizado el caso en sesión del Consejo Consultivo Escolar, éste la haya estimado procedente”.

Como se ve, no hay en principio sanción más estricta que la separación temporal, lo cual es lógico si se considera que la enseñanza primaria y secundaria son obligatorias. Téngase en cuenta, además, que el cese de la condición de alumno sólo se produce por la baja, la cual se contempla únicamente en los Acuerdos sobre Escuelas Secundarias y Escuelas Secundarias Técnicas. A este propósito, ambos acuerdos dejan claro que la autoridad educativa competente puede otorgar bajas, con carácter temporal o definitivo, exclusivamente a solicitud de la persona interesada o, en caso de minoría de edad, de quienes ejercen la patria potestad, por causas razonables.⁹⁸

6. Las reacciones de los órganos jurídicos mexicanos ante los casos de objeción de conciencia al saludo a la Bandera

Como afirmaba al inicio de este trabajo, la imposición de sanciones —frecuentemente expulsión de la escuela— a los niños Testigos de Jehová ha ocasionado, en la última década, una movilización de los padres solicitando la correspondiente protección del derecho mexicano. Por ello, una vez vistas las normas jurídicas de aplicación al supuesto de la objeción de conciencia al saludo a la Bandera, y antes de dictaminar cuál o cuáles son las soluciones jurídicas posibles y convenientes, es necesario observar cuáles han sido las reacciones de diversos órganos jurídicos mexicanos frente a ese problema. En concreto, las actuaciones de tribunales, Comisiones de Derechos Humanos (la Nacional y las Estatales) y los órganos administrativos responsables de la educación.

6.1. Órganos judiciales

Por lo que me consta, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha llegado ningún caso de objeción de conciencia de alumnos, pero sí de maestros.

En concreto, en 1994, al resolver una contradicción de tesis jurisprudenciales entre dos tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte debió pronunciarse acerca de si está o no justificado el cese de un profesor de educación primaria por negarse a rendir honores a la Bandera en su plantel educativo.⁹⁹ De manera inequívoca, la Corte afirmó que el cese del profesor es justificado, pues se trata de incumplimiento de sus obligaciones laborales y se incurre en una de las causas de cese legalmente previstas.¹⁰⁰

⁹⁸ Cf. los artículos 47 y 48 del Acuerdo sobre Escuelas Secundarias, y los artículos 45 a 47 del Acuerdo sobre Escuelas Secundarias Técnicas.

⁹⁹ Tesis de Jurisprudencia 4a./J. 41/94, octava época, aprobada por la Cuarta Sala el 3 de octubre de 1994, que resuelve la contradicción de tesis 17/94, entre el Cuarto y Primero Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito (*Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, tomo 82, octubre de 1994, p. 20).

¹⁰⁰ La Corte hace referencia explícita a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 46, fracción V, incisos a) e i). Así dice ese precepto: “Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas: [...] V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes: [...] a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio. [...] i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva”.

Según la legislación vigente, “el profesor de educación primaria —indica la sentencia— tiene la obligación de fomentar en el educando el amor a la patria y la conciencia de la nacionalidad, la independencia y la justicia”.¹⁰¹ Por consiguiente, “el maestro, por su profesión y la calidad del trabajo que desempeña, está obligado a fomentar en sus alumnos la costumbre cívica de rendir honores a la Bandera nacional y a entonar respetuosamente el Himno Nacional, con la finalidad de fortalecer las raíces históricas y los lazos culturales y sociales que nos unen y nos identifican como nación”. No debe olvidarse que, como antes se hizo notar, el Acuerdo sobre Escuelas Primarias, de 1982, establece que organizar la ceremonia de honores a la Bandera es uno de los deberes de los profesores.¹⁰²

Aun así, me parece que la decisión de la Suprema Corte contiene una desproporcionada restricción de la libertad de religión y de conciencia de los profesores. Inculcar el amor a la patria es mucho más que acatar una ceremonia externa de saludo a un símbolo nacional. Por ello, es exagerado entender que sólo por el hecho de no participar activamente en esta última el deber del maestro resulta incumplido. A mi juicio, la decisión de la Suprema Corte es tanto más injusta en cuanto que el deber legal impuesto a los maestros en relación con la Bandera es un deber fungible, es decir, su participación puede ser normalmente suplida por otro profesor.

Creo que el cese del maestro resultaría justificado sólo en caso de que esa suplencia no fuera posible, y la ceremonia de saludo a la Bandera quedara sin organizar para un conjunto de alumnos; o bien cuando el profesor indujera a los alumnos a seguir su misma actitud de objeción. Al fin y al cabo, respetar el derecho a la diferencia religiosa del profesor es también, de suyo, bastante educativo para el alumno, y responder a uno de los fines de la enseñanza mencionados, como vimos, por la Ley General de Educación: promover el valor de la justicia y la igualdad, así como el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos.¹⁰³

Por lo que se refiere a la objeción de conciencia de los alumnos, aunque no se ha planteado ante la Suprema Corte, ya hay un cierto número de sentencias de Tribunales Colegiados de Circuito.

La primera de ellas, por los datos de que he podido disponer, resuelve dos amparos en revisión, de 1990, y decide en contra de los objetores, con argumentos que no dejan de ser sorprendentes.¹⁰⁴ Así, se indica que no es posible conceder excepciones al cumplimiento de la Ley por razones de conciencia o de fe religiosa, pues ello “equivaldría a someter la vigencia de esas normas a la aprobación del individuo”. Y, con razonamientos superficiales, la sentencia afirma categóricamente que la separación de los alum-

¹⁰¹ La Suprema Corte menciona, en concreto, textualmente: “los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 1o., 9o., 12, 14, 15, 21, 38, 46, 54 y 55 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales; 1o., 2o. y 3o. del Decreto que Ordena se Rindan Honores a la Bandera los Días Lunes de cada Semana en los Planteles Educativos de Enseñanza Primaria y Secundaria; 2o.; 3o., fracción III, y 18, fracciones I, IV, XIV y XX, del Acuerdo que Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Primarias; 6o. y 8o. del Acuerdo por el que se Reafirma y Fortalece el Culto a los Símbolos Nacionales, y 1o.; 25, fracción IV, y 26, fracción VII, del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública”. *Vid. supra*, nota 78 y su texto correspondiente.

¹⁰² Artículo 18. XIV. *Vid. supra*, nota 91.

¹⁰³ Artículo 7. VI.

¹⁰⁴ Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, amparos en revisión 64/90 y 63/90. *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo V, segunda parte-1, p. 209.

nos Testigos de Jehová de la escuela, decretada por las autoridades educativas, no atenta contra el derecho constitucional a la educación, ni tampoco contra el derecho a un proceso debido que recoge el artículo 14 de la Constitución (pues, se dice, en estos casos “no rige el principio de audiencia”), ni contra la libertad religiosa, que —a juicio del Tribunal— sólo permite la expresión de la fe religiosa en “los templos o domicilios particulares”.¹⁰⁵

La concepción de los derechos y libertades constitucionales que impregna esa sentencia es, sin duda, muy deficiente. No hay que perder de vista que se trata de una decisión anterior a las reformas constitucionales de 1992 y 1993 en materia de libertad religiosa y de derecho a la educación.¹⁰⁶ Además, ni se plantea la cuestión de la legalidad de las sanciones aplicadas a los alumnos objetores. Pese a todo, tuvo cierta influencia en algunos jueces de Distrito, que decidieron algunos casos de expulsión con esos mismos criterios, y también en algunas autoridades educativas, que encontraron en esa sentencia la justificación que buscaban para adoptar medidas tajantes contra los alumnos que se oponían al saludo a la Bandera por razones religiosas.

Por fortuna, después ha habido un número relativamente abundante de resoluciones de Tribunales Colegiados de Circuito y de jueces de Distrito en sentido diametralmente opuesto, es decir, otorgando el amparo solicitado para proteger el derecho constitucional a la educación de los menores perjudicados.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Por lo peculiar, y casi pintoresco, de esta sentencia, vale la pena reproducir textualmente parte de su texto: “Los acuerdos que las autoridades educativas adopten para separar a los alumnos con base en la Ley del Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, no violan las garantías en su perjuicio porque si por imperativos concernientes a su convicción de conciencia de una fe religiosa se permitiera a los que la profesan apartarse de las normas jurídicas que regulan el comportamiento de toda la sociedad, equivaldría a someter la vigencia de esas normas a la aprobación del individuo, lo que a su vez pugnaría con el acto de creación del derecho por parte de la comunidad. Así, tales acuerdos apoyados en que el alumno, so pretexto de pertenecer a los ‘Testigos de Jehová’ omite rendir honores a los símbolos patrios contemplados en la invocada Ley, no transgreden los artículos 3o., 14 y 24 constitucionales. El 3o. porque no se está impidiendo en forma absoluta el ingreso a las instituciones educativas, sino que únicamente se trata de preservar el espíritu de ese precepto derivado de la titularidad que se confiere al Estado para la conducción de la tarea educativa; el 14, porque si la educación como garantía individual de los mexicanos está al margen de toda creencia, dogma o doctrina religiosa, no rige el principio de previa audiencia para que los alumnos sean separados de las escuelas, pues de escucharlos implicaría el absurdo de darles oportunidad de oponerse a las disposiciones reguladoras de la disciplina interna del plantel, bajo argumento de su fe de la secta denominada ‘Testigos de Jehová’; el 24, porque de conformidad con este artículo las ceremonias o devociones del culto religioso se circunscriben a los templos o domicilios particulares, de modo que no es admisible que se traduzcan en prácticas externas que trasciendan en el ámbito social del individuo”.

¹⁰⁶ *Vid. supra*, apartado 5.1. Téngase en cuenta que el artículo 24 de la Constitución de 1917, antes de su reforma en 1992, establecía que “todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad”.

¹⁰⁷ Por los datos que me constan, pueden citarse, al menos las siguientes sentencias, de cuyos textos originales he podido manejar copia:

—Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito en el Estado de Nuevo León (Monterrey), 14 de marzo de 1991, revisión 35/91 (el juez de Distrito había concedido el amparo al menor, amenazado de expulsión de una escuela primaria; se rechaza la legitimación del Ministerio Público para interponer recurso de revisión);

—Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en México, Distrito Federal, 17 de abril de 1991, revisión RA 243/91 (expulsión de alumnos de escuela primaria; se otorga amparo revocando resolución de juez de Distrito);

La mayoría de esas sentencias se refieren a casos de expulsión o de suspensión indefinida de distintos tipos de escuelas, motivados por la negativa a participar activamente en la ceremonia de saludo a la Bandera, o por rehusar el aprendizaje del Himno Nacional. La clave de las decisiones la constituye lo que era justamente el flanco más débil de la sentencia de 1990 antes citada: las autoridades educativas se excedieron en sus atribuciones, pues aplicaron una sanción que no está prevista, ni por la Ley que establece los honores a la Bandera, ni por las normas reguladoras de los distintos tipos de educación.

Se actúa así contra un derecho a la persona —derecho a la educación—, sin el proceso y fundamento debidos, según exigen los artículos 14 y 16 de la Constitución. En efecto, la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, como vimos, no prevé la expulsión de la escuela, ni siquiera la suspensión temporal del alumno, como sanción.¹⁰⁸ Lo mismo ocurre con los acuerdos reguladores de la educación primaria, secundaria y secundaria técnica, que en ningún caso permiten sanciones que, como la expulsión o la suspensión definitiva, redunden en una virtual privación del derecho a la educación.¹⁰⁹ De ahí que los tribunales concedan el amparo solicitado, considerando que la sanción impuesta viola el derecho constitucional de los alumnos a la educación, y ordenen la inmediata readmisión de los alumnos expulsados. En algún caso, incluso, se imponen también sanciones pecuniarias a las autoridades educativas que decretaron la expulsión de los alumnos Testigos de Jehová.¹¹⁰

Dentro de esa evolución jurisprudencial de los tribunales mexicanos interesa hacer notar que una sentencia más reciente de un Tribunal Colegiado de Circuito, de 1996,¹¹¹ aborda la cuestión más a fondo, aludiendo explícitamente al derecho de libertad religiosa. El caso se refería a dos hermanos que habían sido expulsados de una escuela primaria, y les había sido asignado un asesor para que pudieran continuar cursando sus estudios. Vale la pena detenerse en los matices de esta decisión, la más acertada, en mi opinión, de las dictadas hasta ahora que ha llegado a mi conocimiento.

—Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el Estado de Jalisco (Guadalajara), 22 de mayo de 1991, revisión principal 62/91 (expulsión de alumnos de escuela secundaria; en este acuerdo no se juzga el fondo del asunto en sí, pero se otorga el amparo por estimar que la autoridad educativa incumple su deber constitucional de fundar y motivar debidamente sus resoluciones);

—Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en el Estado de México (Toluca), 4 de julio de 1991, revisión 131/91 (expulsión de alumna de escuela secundaria técnica; el juez de Distrito concedió el amparo, y su sentencia es confirmada por falta de fundamento legal para la sanción);

—Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito en el Estado de Sinaloa (Mazatlán), 18 de agosto de 1994, revisión R 467/93 (expulsión de alumnos de escuela primaria);

—Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Baja California (Mexicali), 29 de enero de 1991, amparo 4066/90 (expulsión de alumna de escuela secundaria técnica).

¹⁰⁸ Artículo 56. *Vid. supra*, apartado 5.3. Además, las sanciones que contempla la Ley son aplicables únicamente a los casos de “desacato o falta de respeto”, lo cual no parece aplicable a los alumnos Testigos de Jehová, quienes mantienen una actitud tan pasiva como respetuosa hacia la Bandera y el Himno nacionales.

¹⁰⁹ *Vid. supra*, apartado 5.4. b.

¹¹⁰ Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua (Ciudad Juárez), 19 de julio de 1990, juicio de amparo VII-1876/90 (expulsión de alumno de escuela primaria; se impone al inspector de zona y director de la escuela multa de Cien mil ochocientos pesos 00/100 M. N.).

¹¹¹ Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito en el Estado de Zacatecas (Zacatecas), 26 de junio de 1996, revisión administrativa 395/96.

Por un lado, el Tribunal afirma que la expulsión de la escuela, a pesar de ir acompañada de la designación de un asesor de estudios, implica una interferencia en el derecho a la educación, pues esa actuación se ha realizado con un propósito claramente sancionador, y con ella se sitúa a los alumnos en una posición de desigualdad al privárseles del acceso a la enseñanza oficial impartida por el Estado. Sobre esa base se explican en detalle las razones por las que esa interferencia constituye propiamente una violación injustificada del derecho constitucional a la educación. La razón más contundente, siguiendo el criterio de los acuerdos antes mencionados, es que las autoridades educativas han ido más allá de las competencias que tienen atribuidas, y han impuesto sanciones administrativas que la ley ni contempla ni autoriza, ya sea la legislación sobre honores a la Bandera o las normas en materia educativa.¹¹²

Pero, además, y es lo novedoso de este acuerdo, el Tribunal se ocupa de rebatir pormenorizadamente los singulares argumentos de aquella primera sentencia de 1990,¹¹³ que había servido de fundamento al Juez de Distrito para denegar el amparo solicitado. Son dos los principales aspectos que se abordan.

En primer lugar, el Tribunal rechaza que en esta materia, por el hecho de que la educación estatal esté al margen de toda creencia, no haya de regir el principio de audiencia en relación con actos que implican la privación del derecho a recibir educación escolarizada por parte del Estado. Las garantías del artículo 14 de la Constitución son sobradamente claras al respecto. En sentido contrario a la afirmación de la criticada sentencia de 1990, en cuanto a oír a los interesados y darles la oportunidad de discutir las decisiones de disciplina interna adoptadas en el plantel, “no es ningún absurdo, sino un instrumento adecuado y eficaz para fomentar los principios y valores” que, según la Constitución, han de orientar el proceso educativo dirigido por el Estado.¹¹⁴ Lo que resultaría absurdo —se añade— es que se permitiera que el plantel, vinculado por esos valores constitucionales, pudiera adoptar impunemente decisiones contrarias a la dignidad de la persona humana y a sus creencias.¹¹⁵

¹¹² “En ninguno de los preceptos legales invocados como fundamento de los actos reclamados se describen expresamente como sancionables los hechos que se tuvieron por acreditados en las resoluciones reclamadas, ni tampoco como sanciones o medidas de restricción las decretadas en los actos reclamados, por lo que éstos carecen de la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 constitucional”. (Todas las citas que se hagan de esta sentencia corresponden a su extenso considerando quinto.) Recuérdese que el artículo 16 de la Constitución establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

¹¹³ *Vid. supra*, notas 104 y 105, y su texto correspondiente.

¹¹⁴ “El hecho de que en un plantel educativo se otorgue a los educandos o a sus legítimos representantes la oportunidad de discutir, y de ser oídos en relación con determinaciones del plantel basadas en las disposiciones reguladoras de la disciplina interna del mismo, no es ningún absurdo, sino un instrumento adecuado y eficaz para fomentar los principios y valores a los que alude la fracción II del artículo 3o. constitucional, y en especial la formación en la democracia participativa y el fomento de las mejores formas de convivencia humana, del aprecio por la dignidad de la persona, de la integridad de la familia, de la convicción del interés general de la sociedad y del cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, valores que indudablemente no podrían fomentarse a través de criterios dogmáticos, indiscutibles y totalitarios impuestos unilateralmente por el plantel educativo en lo atinente a su disciplina interna”.

¹¹⁵ “Lo que parecía absurdo, en todo caso, sería que teniendo el plantel educativo la obligación constitucional de inculcar y fomentar los valores y actitudes a que alude la fracción II del artículo 3o. constitucional, asumieran actitudes contrarias al proceso democrático y al aprecio y respeto de la dignidad humana y a los valores y creencias que cada persona profesa”.

Por lo demás, entiende que en el supuesto enjuiciado no se ha satisfecho la garantía de audiencia, pues ésta implica no sólo que los interesados puedan intervenir en el procedimiento, sino que éstos además han de tener conocimiento de la medida sancionadora, los hechos en que se fundamenta y su objeto, y ha de dárseles oportunidad de formular su defensa y realizar alegaciones.

En segundo lugar, en relación con la libertad religiosa, la sentencia de 1996 se niega a aceptar la tesis de 1990, según la cual el artículo 24 de la Constitución no permite que las creencias personales tengan relevancia social. La Constitución —precisa el Tribunal— lo que prohíbe es que los actos de culto tengan lugar fuera de los templos o domicilios particulares, “pero ni el mencionado precepto constitucional ni ninguna otra disposición legal prohíbe que las creencias religiosas puedan traducirse en prácticas externas que trasciendan el ámbito social del individuo como tal”. Al contrario, la Constitución protege la libre manifestación de las ideas, que sólo podrá ser limitada por razones de peso, como el orden público, y siguiendo un proceso adecuado.¹¹⁶

En síntesis, el panorama jurisprudencial mexicano, a pesar de sus irregularidades y de las dificultades para obtener datos completos al respecto, revela dos afirmaciones bastante claras: una, proveniente de la Suprema Corte, es que el cese de maestros resulta justificado en cuanto a que se niegan a organizar o a participar en la ceremonia semanal de saludo a la Bandera, y la otra es que, en relación con los alumnos, parece imponerse la tesis de que las autoridades educativas no actúan de forma legítima cuando, por motivos análogos, decretan la expulsión de niños Testigos de Jehová, aunque la razón no es la tutela de la libertad religiosa y de conciencia en sí misma, sino la preeminencia del derecho a la educación, unida al hecho de que la legislación no concede a las autoridades educativas competencia para imponer sanciones tan graves.

6.2. Las Comisiones de Derechos Humanos

Por lo que me consta, las Comisiones de Derechos Humanos en México no han tenido ocasión de pronunciarse sobre la objeción de conciencia de los maestros Testigos de Jehová —quizá por existir una jurisprudencia firme de la Suprema Corte al respecto—, sino sólo la de los alumnos de escuelas primarias, secundarias o secundarias técnicas.

a) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La alarma social suscitada por la proliferación de expulsiones y suspensiones de alumnos, junto con la relativa disparidad de criterios que seguían las autoridades educativas y los tribunales mexicanos, impulsaron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a buscar alguna solución al problema, intentando lograr un equilibrio entre los dos intereses que aparecían enfrentados. De un lado,

¹¹⁶ “El artículo 6o. constitucional consagra a favor de todo individuo la libertad de expresión y expresamente prohíbe que las personas, por la manifestación de sus ideas, sean objeto de inquisición judicial o administrativa, salvo que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, hipótesis en las que tales actos deberían ser determinados, y en su caso sancionados, a través de un procedimiento judicial en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”.

el respeto de la libertad religiosa y del derecho a la educación de los alumnos objetores. De otro, el tradicional espíritu patriótico de los mexicanos, que impregna la actividad de los responsables de los centros de enseñanza, y que tiene su materialización legal en el deber de rendir honores a la Bandera en los centros educativos.

El documento más importante es, sin duda, el “Estudio sobre las quejas por expulsiones de niños de las escuelas por negarse a saludar y honrar la Bandera y a cantar el Himno Nacional”, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1992.¹¹⁷ El estudio comienza precisamente haciendo notar que la Comisión recibió 118 quejas al respecto en menos de un año (desde septiembre de 1991 hasta agosto de 1992), todas ellas relativas a niños Testigos de Jehová que habían sido separados o expulsados de escuelas primarias, secundarias o secundarias técnicas.

Tras explicar sucintamente cuál es la posición de los Testigos de Jehová en relación con los símbolos patrios, y señalar su raíz inequívocamente religiosa, la Comisión subraya las dificultades del problema, que ha sido planteado en otros países antes que en México y que ha provocado una abundante polémica social. Desde ese punto de partida, y dejando claro que ni la Comisión ni los jueces tienen por función examinar o juzgar ninguna creencia religiosa, se afirma la necesidad de abordar la cuestión desde la perspectiva que es la propia de la Comisión de la tutela de los Derechos Humanos. El subsiguiente estudio de la Comisión se vertebra sobre el doble elemento antes indicado: el deber legal de los honores a la Bandera y los derechos constitucionales de los quejosos. Veamos con algún detalle cuáles son sus consideraciones, pues, aunque este documento de la Comisión supuso un importante y positivo avance para mitigar en la práctica la actitud de las autoridades educativas, creo que contiene algunos errores de planteamiento de cierto relieve que no deben pasar inadvertidos.

En relación con la obligación legal del saludo a la Bandera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos da por supuesto que el artículo 15 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales impone un deber legítimo, que obliga a todos los alumnos mexicanos de educación primaria y secundaria. Hasta ahí nada hay de especialmente anómalo. Lo que ya no parece tan correcto es que la Comisión dé por supuesto otras cosas menos claras. En concreto, magnifica los efectos de la objeción de conciencia sobre la disciplina general de la escuela. Y, además, presume que la doctrina y la práctica de los Testigos de Jehová induce a la falta de respeto a la Bandera; y que, por tanto, sus ministros de culto contravienen el artículo 130.e de la Constitución, que les prohíbe “agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios”.¹¹⁸ Lo anterior resulta sorprendente, pues la propia Comisión, al inicio de su estudio, transcribía las declaraciones expresas de los Testigos de

¹¹⁷ *Gaceta* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, núm. 28, noviembre de 1992, pp. 87-93.

¹¹⁸ Así dice el estudio: “12. En la reciente reforma constitucional al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el inciso e, refiriéndose a los ministros de los cultos, se manifiesta que no pueden ‘agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios’. [...] 14. Permitir que algunos no honren ni respeten los símbolos patrios perturba la moral de la escuela e incita al desconocimiento de la disciplina que debe existir en un plantel educativo. 15. Los símbolos patrios representan y unen a todos los mexicanos. El país respeta todas las religiones y creencias y la libertad de religión. Entonces, ¿es posible admitir que una creencia, a su vez, inste al no respeto a lo que el país es y a los símbolos que lo representan?”

Jehová acerca de la actitud respetuosa que han de mantener los niños objetores durante la ceremonia, y acerca de su absoluto respeto por los símbolos nacionales, pese a que su conciencia les impida realizar actos que consideran idolátricos.¹¹⁹

Aún sorprende más que, sobre la base de las afirmaciones anteriores, la Comisión concluya que “indudablemente existe base constitucional y legal para sancionar, inclusive con la expulsión de la escuela, a los niños que se niegan a saludar y honrar a la Bandera nacional y a cantar el Himno Nacional”.¹²⁰ Pasa así por alto algo que, como vimos, habían señalado antes varios tribunales mexicanos:¹²¹ que ni la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, ni las normas reguladoras de la educación primaria y secundaria, contemplan la posibilidad de que los alumnos puedan ser sancionados con la expulsión de la escuela por el hecho de no participar activamente en la ceremonia de honores a la Bandera, máxime teniendo en cuenta que su actitud difícilmente puede ser considerada como agravio o falta de respeto. Más bien habría que afirmar, por tanto, que quienes imponen esas sanciones actúan excediéndose de sus atribuciones, y en contra de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución.¹²²

Por lo que concierne a la libertad religiosa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos proclama su carácter de “principio fundamental”, pero parece reducirlo, de manera implícita, a la libertad interna para adoptar las creencias religiosas que uno prefiera. De ahí que, al abordar sus consecuencias prácticas en la vida social, adopte una noción marcadamente restrictiva de ese derecho constitucional. Más que definir su contenido y ámbito de conductas protegibles, se ocupa de subrayar sus limitaciones en razón del orden público, citando algunos textos internacionales, y sin advertir que las limitaciones legales a la libertad religiosa deben ser “*necesarias* para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades fundamentales de los demás”. Además, en una pirueta lógica no del todo comprensible, señala que la libertad religiosa no es relevante en esta materia por razón de la laicidad de la enseñanza en México,¹²³ lo cual contradice los propios

¹¹⁹ Así se dice en el n. 3 del estudio, recogiendo una cita textual de los representantes legales de los Testigos de Jehová: “Vemos el saludo a la Bandera como un acto de adoración. Aunque no saludamos la bandera de ninguna nación, esto ciertamente no se hace como señal de falta de respeto. Sí respetamos la bandera del país donde vivimos, sea cual sea éste, y mostramos este respeto por nuestra obediencia a las leyes del país [...]. Por eso, mientras otros saludan y juran lealtad, nuestros hijos están de pie en calma y respetuosamente durante la ceremonia del saludo a la Bandera. Como Testigos de Jehová, aceptamos y sostenemos no sólo en México, sino en todo el mundo, que los símbolos patrios de cualquier nación deben ser respetados. [...] La posición de los menores nace de sus principios morales que son íntimos”.

¹²⁰ N. 19 del estudio.

¹²¹ *Vid. supra*, apartado 6.1.

¹²² Lo curioso es que la Comisión, sin especificar, alude, en el n. 15 del estudio, a dos casos en que los objetores obtuvieron el amparo de la justicia federal, “pero únicamente porque se ha considerado que se lesionaron sus garantías individuales, específicamente los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no se les concedió el derecho de audiencia ni la resolución fue debidamente fundada y motivada. En dichas resoluciones en ningún momento se hace el análisis del problema aquí planteado: la expulsión del niño de la escuela por negarse a honrar y respetar los símbolos patrios”. Lo que afirma la Comisión, como vimos, no es exacto, pues, cuando los tribunales federales aluden a la falta de fundamento de la decisión administrativa de expulsión de los objetores de conciencia, se refieren justamente a la ausencia de norma legal que autorice sanciones tan graves por ese comportamiento.

¹²³ “8. La libertad de creencia es una libertad íntima ilimitada pero las libertades que se exteriorizan tienen que ser compatibles con las libertades de los demás. Desde este punto de vista, las libertades no pueden ser ilimitadas. Junto con las libertades que todos poseemos, tenemos también obligaciones. [...] 10. El artículo 24 constitucional establece la

textos internacionales que menciona la Comisión, en los que se reconoce el derecho de los padres a que sus hijos no reciban una educación religiosa o ideológica en contra de sus convicciones,¹²⁴ y parece una reminiscencia del antiguo texto de la Constitución de 1917, que pretendía confinar la religión al ámbito de los templos y domicilios privados, sin relevancia social alguna.¹²⁵

El derecho constitucional a la educación es la verdadera razón por la que la Comisión formulará su Recomendación de poner fin a las expulsiones de niños Testigos de Jehová de las escuelas públicas. En efecto, a pesar de considerar como dije que existe “base constitucional y legal” para la expulsión de los niños objetores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos entendió que el derecho a la educación consagrado en el artículo 3o. de la Constitución, unido al principio de obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria, justifican que se mitigue el rigor sancionador de la ley.¹²⁶

Aun así, la Comisión no llega a afirmar con claridad que el derecho a la educación debe prevalecer absolutamente sobre la discutible interpretación que las autoridades educativas puedan hacer de la conducta abstencionista de los niños Testigos de Jehová, ni tampoco indica que esas mismas autoridades incurren en responsabilidad cuando privan a unos menores de su derecho constitucional a la educación y al libre acceso gratuito al sistema educativo estatal, con un acto que, por no tener el necesario fundamento legal, constituye un abuso de poder contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución. Más bien se alude a la “tolerancia” que debe ser “un estilo de vida nacional y personal”,¹²⁷ y a la “delicada situación” que se plantea en estos casos, sobre todo porque “esos niños aún

libertad de creencia religiosa, principio fundamental y base de nuestro orden jurídico. [...] que esta Comisión Nacional reconoce y defiende ampliamente. El problema que se examina en este documento es de naturaleza diversa. 11. En México la educación es laica, es decir, completamente separada de cualquier religión. Una de las razones de ello es respetar la libertad de creencias de todo niño y joven. Por ello no es admisible ningún argumento que pretenda vulnerar el orden jurídico mexicano y su principio de educación laica, basado en silogismo de carácter religioso”.

¹²⁴ *Vid. supra*, apartado 4.4. a.

¹²⁵ *Vid. al respecto V. Martínez Bullé-Goyri, “La Iglesia y el Constituyente de 1916-1917”, en Relaciones del Estado con las Iglesias. México, Porrúa/UNAM, 1992, pp. 169-176.*

¹²⁶ “19. Por todas las razones expuestas en este estudio, indudablemente que existe base constitucional y legal para sancionar, inclusive con la expulsión de la escuela, a los niños que se niegan a saludar y honrar a la Bandera nacional y a cantar el Himno Nacional. El sentido del mencionado artículo 130 constitucional es muy claro así como el artículo mencionado de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. Además, como se ha expuesto en este estudio, el artículo 24 de la Constitución debe ser interpretado en conexión con los artículos contenidos en la propia Ley Fundamental. 20. Sin embargo, en esta delicada situación, también tiene que tomarse en cuenta otro aspecto de singular importancia: que el artículo 3o. de nuestra Constitución contiene el derecho a la educación y el principio de obligatoriedad de la escuela primaria para todos los niños, lo cual constituye uno de los Derechos Humanos más importantes que contiene nuestra Carta Magna. [...] 23. Esta Comisión Nacional de Derechos Humanos está convencida de que, en los términos de la Legislación Mexicana, todo niño está obligado a saludar y honrar a la Bandera nacional y a cantar el Himno Nacional. Empero, dicha obligación debe hacerse compatible con el derecho a la educación consagrado en nuestra Constitución. Y ésta es la finalidad que persigue esta Comisión Nacional al haber realizado este estudio con objeto de llegar a definiciones”.

¹²⁷ “16. No hay duda que en cuestiones religiosas debe imperar, como en ninguna otra, uno de los grandes principios civilizadores: la tolerancia. La tolerancia tiene que ser un estilo de vida nacional y personal. Sin embargo, en nombre de la tolerancia no pude infringirse el Derecho ni el respeto mínimo al país”.

no tienen la capacidad intelectual para poder discernir totalmente la grave falta en que están incurriendo” .¹²⁸

En otras palabras, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene claro que desea acabar con las expulsiones, pero no tanto porque éstas sean ilegales, sino más bien porque trata de actuar moderando el rigor de la *dura lex* aplicable al caso. Los motivos concretos de esa actuación de la Comisión me son desconocidos. Tal vez la proximidad cronológica de las reformas constitucionales en la materia tenga algo que ver. Pero, desde luego, creo que se queda muy corta en la interpretación de los Derechos Humanos y que, al contrario, interpreta con excesiva largueza el alcance de la obligación legal del saludo a la Bandera y sus consecuencias sancionadoras.

Sea como fuere, como consecuencia de su peculiar análisis jurídico de los hechos, la Comisión entendió en 1992 que el derecho a la educación debía prevalecer en todo caso, aunque insistiendo en que los alumnos objetores y sus padres debían ser informados reiteradamente acerca de la infracción legal que cometen. Y, como conclusión, sugería que la Secretaría de Educación [Pública] estableciera un criterio unánime para estos casos en todo el territorio nacional. Criterio que, a juicio de la Comisión, había de consistir en la imposición de alguna medida disciplinaria que no repercutiera negativamente en el derecho a la educación: por ejemplo, disminuir la calificación de alguna asignatura como la de Civismo.¹²⁹

Es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el estudio mencionado, se muestra partidaria de mantener que la objeción de conciencia de los alumnos Testigos de Jehová es una conducta sancionable, y que *debe* ser sancionada, aunque de manera leve, para que el derecho a la educación no resulte perjudicado, lo cual implica que esos alumnos han de recibir un tratamiento

¹²⁸ “21. La expulsión de un niño de la escuela por las razones objeto de este estudio, le cancela casi completamente su derecho a la educación aunque sea por la razón muy válida de que se le sanciona por haberse negado a saludar a la Bandera nacional y cantar el Himno Nacional; se deja a esos niños en una situación muy delicada respecto de su formación y educación. Debe tenerse en cuenta que la actitud de esos niños se relaciona directamente con la educación religiosa que les han dado sus padres; que esos niños aún no tienen la capacidad intelectual para poder discernir totalmente la grave falta en que están incurriendo y al expulsárseles se les suprime la posibilidad de que al cursar materias como Civismo puedan comprender el gran valor que nuestros símbolos patrios tienen para la unidad del país, suprimiendo así toda posibilidad de inculcar al alumno el respeto que todos debemos tener a la patria y a sus símbolos”.

¹²⁹ “25. Por todas las razones manifestadas en este estudio, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos concluye:

- a) Se deben evitar las lesiones al derecho a la educación que tienen todos los niños de México;
- b) se debe explicar y volver a explicar a los niños y a sus padres, que por razones religiosas se nieguen a saludar y honrar a la Bandera nacional y a cantar el Himno Nacional, las faltas en que están incurriendo de acuerdo con la mencionada Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales;
- c) la expulsión de los niños de la escuela en estas situaciones sólo debe tomarse como una medida extrema: en caso de que en esas ceremonias expresen o manifiesten una actitud irrespetuosa a nuestros símbolos patrios;
- d) si los niños, negándose a honrar los símbolos patrios en esas ceremonias, guardan una actitud respetuosa, procede el establecimiento de alguna medida disciplinaria, encontrándose que la expulsión es excesiva y lesiva a su derecho a la educación;
- e) la medida disciplinaria puede consistir en la afectación en alguno o algunos puntos en alguna asignatura relacionada con la materia como la de Civismo, y
- f) la Secretaría de Educación [Pública] debe establecer un criterio unánime para estos casos”.

discriminatorio respecto de los demás. Esto significa que, de alguna manera, deben pagar un precio por la fidelidad a su religión; no un precio muy alto, pero precio al fin y al cabo.

En todo caso, los aspectos negativos que pueden detectarse en el estudio de 1992 no pueden hacernos perder de vista sus aspectos positivos. Pese a las deficiencias que pueda revelar el planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ese texto, su posición final y sus Recomendaciones prácticas supusieron un notable avance respecto de la situación precedente. De hecho, el número de quejas disminuyó de manera importante,¹³⁰ sobre todo porque la sugerencia de la Comisión dio origen a una paralela instrucción de la Secretaría de Educación Pública, que mencionar, enseguida.¹³¹

b) Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos

El estudio publicado por la Comisión Nacional en 1992 propiciaría que, en los años siguientes, las Comisiones de Derechos Humanos de diversos Estados de la República Mexicana emitieran Recomendaciones encaminadas a la protección de los derechos de los alumnos Testigos de Jehová. Naturalmente, carece de sentido realizar aquí un análisis pormenorizado de cada una de ellas, entre otras cosas porque ofrecen muchos rasgos comunes. Bastará señalar algunos aspectos que permitan hacerse una idea de cómo las Comisiones Estatales de Derechos Humanos están afrontando el problema.¹³²

¹³⁰ *Vid. supra*, nota 2 y su texto correspondiente.

¹³¹ *Vid. infra*, apartado 6.3.

¹³² Cito ahora con detalle, por orden cronológico, las Recomendaciones que han llegado a mis manos, de manera que pueda simplificar las futuras referencias a las mismas dentro de este apartado (que indicarán solamente el Estado y el año):

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, Recomendación CEDH/005/93, 21 de septiembre de 1993;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, queja CEDHJ/94/1776, acuerdo del 28 de octubre de 1994;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, expediente CEDH/103/94CHE, Recomendación 18 de noviembre de 1994;
- Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, Recomendación PDH/MXLI/11/94, 13 de diciembre de 1994;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, expediente 631/94-A, resolución del 14 de diciembre de 1994;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, convenio de transacción CDHEH/1469/94, 30 de marzo de 1995;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, expediente 105/94, Recomendación del 27 de junio de 1995;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, expediente CDHY/493/95, Recomendación el 4 de julio de 1995;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur, Recomendación 1/95, 11 de diciembre de 1995 (este caso, previo recurso de impugnación, daría origen a la Recomendación 88/96 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del 20 de septiembre de 1996);
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, opinión y propuesta 023/96, 26 de enero de 1996;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, Recomendación 21/96, 31 de diciembre de 1996;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, Recomendación (111) 15/97, 22 de septiembre de 1997;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, Recomendación 106/97, 6 de noviembre de 1997 (en su texto se hace referencia a otra resolución sobre tema análogo, del 30 de septiembre de 1995, expediente 6/95, aún sin localizar);

Las Recomendaciones de que he podido tener noticia muestran perfiles formales diversos. Unas son presentadas por los padres de un numeroso grupo de alumnos,¹³³ y otras por uno solo;¹³⁴ las hay muy extensas, con una descripción prolija de los hechos y abundantes argumentos jurídicos,¹³⁵ y las hay extremadamente breves, de apenas una página.¹³⁶ No es infrecuente que unas Recomendaciones influyan a otras,¹³⁷ y no pocas inspiran su argumentación y buena parte de su texto en el citado estudio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 1992.¹³⁸

En todas las Recomendaciones resalta de manera inmediata un factor común, y es la unanimidad de criterio respecto de la decisión final que debe tomarse. Me refiero al hecho de que, sin excepción, adoptan una actitud favorable al respeto del derecho a la educación de los alumnos Testigos de Jehová. Téngase en cuenta que en todos los casos se trata de privaciones del derecho de acceso de menores a escuelas públicas de enseñanza primaria, secundaria o secundaria técnica: mediante suspensiones temporales con vista a transformarse en definitivas, expulsiones, amenazas de expulsión próxima, o negativas a la inscripción de alumnos; incluso en alguna queja reciente se denuncian maltratos físicos y psicológicos.¹³⁹

Las medidas que recomiendan las Comisiones siempre consisten en la inmediata readmisión de los alumnos, cuando éstos han sido expulsados o suspendidos, o en la remoción de los obstáculos puestos a su inscripción en la escuela. En relación con esto último, es interesante notar que, en algún caso, se afirma con energía que “resulta no solamente innecesario sino también ilegal incluir en el texto de la solicitud de inscripción el párrafo que establece el compromiso de cumplir con [la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales]”.¹⁴⁰ Alguna Recomendación incluso sugiere la conveniencia de una reforma legal.¹⁴¹

—Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, Recomendación CEDH/104/96, 29 de mayo de 1996;

—Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, Recomendación 06/00, 25 de enero de 2000;

—Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, expediente 584/99-4-3, resolución del 14 de febrero de 2000.

¹³³ Por ejemplo, Baja California Sur, 1995, y Morelos, 2000.

¹³⁴ Por ejemplo, Tamaulipas, 1997, y Nuevo León, 2000.

¹³⁵ Por ejemplo, Campeche, 1995; Querétaro, 1997, y Nuevo León, 2000.

¹³⁶ Por ejemplo, Jalisco, 1994 y Quintana Roo, 1994.

¹³⁷ Así, extensos párrafos de Campeche, 1995, son reproducidos literalmente por Baja California Sur, 1995; Nuevo León, 1996, y Nuevo León, 2000. Tan literalmente que incluso transcriben la misma errata en la fecha de los Acuerdos Reguladores de la Educación Primaria, Secundaria y Secundaria Técnica (que citan el año 1992, en lugar de 1982).

¹³⁸ Entre las más fieles al estudio de 1992, del que transcriben largos fragmentos, pueden citarse Yucatán, 1995; Guerrero, 1996, y Zacatecas, 1996.

¹³⁹ Morelos, 2000. Aunque la Recomendación se centra en la suspensión de diversos alumnos, la queja mencionaba que una profesora obligó a una menor a saludar a la Bandera, “maltratándola física y mentalmente al decirle que no la quiere como persona ya que es Testigo de Jehová y por lo tanto no le es de su agrado”; a otro menor una maestra le alzó “la mano por la fuerza, exhibiéndolo en público por el hecho de ser Testigo de Jehová”; el director de la escuela, en una ocasión “dio instrucciones por medio del sonido local de esa institución a los maestros de que sacaran de la formación a los niños Testigos de Jehová, para que abandonaran la escuela y que no serían recibidos los siguientes días por ningún motivo”.

¹⁴⁰ Campeche, 1995, seguida por Baja California Sur, 1995, y, más tímidamente, por Nuevo León, 1996 (que dice simplemente “es innecesario”).

¹⁴¹ Concretamente de la Ley General de Educación, Baja California Sur, 1995.

Al mismo tiempo, es cierto que unas Recomendaciones son más proclives que otras a admitir que la conducta de los objetores merece ser sancionada, pero siempre de manera proporcionada y sin la gravedad que entrañan las medidas contra las que se formulan las quejas.¹⁴² Otras, en cambio, subrayan la importancia de determinar la responsabilidad, y posibles sanciones, de las autoridades que actuaron ilegítimamente al decretar la expulsión de los alumnos.¹⁴³ Y debo añadir, todavía, que encontramos un caso en que el expediente ante la Comisión Estatal no concluye con una Recomendación, sino que se pone fin al conflicto mediante un convenio de transacción en el que la Comisión actúa como intermediario.¹⁴⁴

En fin, junto a las observaciones anteriores, es importante hacer notar un punto de contraste entre la argumentación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la de los tribunales federales. Me refiero a la relevancia que conceden las Comisiones a la libertad de creencias religiosas protegida por el artículo 24 de la Constitución. Es verdad que en sus Recomendaciones no suelen faltar referencias a la carencia de apoyo legal de las sanciones a los alumnos, en términos análogos a las sentencias de tribunales ya mencionadas.¹⁴⁵ Pero casi siempre se alega el derecho de libertad religiosa como fundamento de la decisión adoptada,¹⁴⁶ junto con la primacía del derecho a la educación, que no puede verse condicionado por la objeción a una ceremonia patriótica, sobre todo cuando la propia ley no pretende imponer la veneración a la Bandera, sino sólo el respeto por la misma.¹⁴⁷ En general, el tono es de una mayor sensibilidad —y un correlativo menor legalismo— hacia las exigencias de la libertad de religión. Son frecuentes las alusiones a la tolerancia, y al respeto por las creencias de los demás, que lleva a no establecer discriminaciones en materia tan crucial como la educación de la juventud mexicana.

¹⁴² Por ejemplo, Chiapas, 1993; Yucatán, 1995, y Zacatecas, 1996.

¹⁴³ Así, Guerrero, 1996, afirmando que el director de una escuela primaria pública había incurrido en responsabilidad administrativa al incumplir las instrucciones cursadas por la Secretaría de Educación Pública: *vid. infra*, apartado 6.3.

¹⁴⁴ Hidalgo, 1995. El centro educativo se comprometía a evitar cualquier medida sancionadora o discriminatoria contra la alumna, y la madre de ésta se comprometía a “respaldar los actos escolares de los mentores, en la formación general educativa de su hija”, así como a “colaborar con todos los aspectos educativos escolares y extraescolares de su menor hija, coadyuvando con el Plantel Educativo involucrado en este asunto, en la medida de sus posibilidades, para conseguir la formación integral de la educando”.

¹⁴⁵ *Vid. supra*, apartado 6.1.

¹⁴⁶ La excepción es Querétaro, 1997, que argumenta exclusivamente, en términos muy parecidos a las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito que ya se aludieron: negación del derecho de audiencia, y falta de fundamentación legal de las sanciones, lo cual supone una privación ilegítima del derecho constitucional a la educación con infracción a los artículos 14 y 16 de la Constitución. El artículo 24 de la Constitución sólo es citado brevísima y marginalmente.

¹⁴⁷ Con razón se afirma en Campeche, 1995, con referencia a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, que “es obligatorio para todos los mexicanos el respeto hacia los símbolos patrios, no así la veneración y el culto por los mismos, ya que esto debe ser resultado de la propia afección, surgida espontáneamente de la esfera íntima de cada individuo, en cuyo ámbito no tiene razón la aplicación de norma alguna” (como se observa, se interpreta con acierto la Ley al hilo de su exposición de motivos: *vid. supra*, apartado 5.3).

6.3. La Secretaría de Educación Pública y otros órganos administrativos de los Estados con competencia en materia de educación

Poco después del estudio realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1992, y como consecuencia directa del mismo, la Secretaría de Educación Pública expidió el Acuerdo 168, en el que se daban instrucciones acerca de cómo actuar en los casos de objeción de conciencia al saludo a la Bandera en el ámbito escolar.¹⁴⁸ Ese Acuerdo consta como transmitido enseguida a todos los directores de las escuelas primarias y secundarias de México, mediante una circular del Director General de Asuntos Jurídicos de la propia Secretaría de Educación.¹⁴⁹

En los considerandos del Acuerdo 168 se insiste en la importancia de fomentar en los alumnos el amor a la patria y la conciencia de la nacionalidad, una de cuyas manifestaciones es la ceremonia de saludo a la Bandera. Y, siguiendo el parecer de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se añade que, si bien las autoridades educativas tienen como responsabilidad fomentar esos sentimientos en las escuelas, el deber de rendir honores a los símbolos patrios ha de hacerse compatible con el respeto al derecho constitucional a la educación. Los alumnos que rehúsen rendir honores a la Bandera tienen que ser corregidos, pero sin ser privados del acceso al sistema educativo nacional. La libertad religiosa reconocida por el artículo 24 de la Constitución ni siquiera es nombrada.

Como consecuencia, la parte dispositiva del Acuerdo, estructurada en dos artículos, reafirma el vigente deber legal de rendir honores a la Bandera cada semana (artículo 1), y establece que la negativa respetuosa a participar activamente en la ceremonia será sancionada con una única disminución de las calificaciones parciales en Conducta o Civismo (artículo 2). Así dice textualmente el artículo 2 del Acuerdo:

A los alumnos que se nieguen a rendir honores a los Símbolos Patrios, o cantar el Himno Nacional, pero que durante las ceremonias permanezcan respetuosos, con discreción y sin invitar en momento alguno a sus compañeros a imitarlos, se les disminuirán en tres puntos sus calificaciones parciales.¹⁵⁰

Sólo procederá disminuir, a cada alumno, una de sus calificaciones en conducta o en civismo. En su caso, la disminución se hará en la calificación más alta y, de ser iguales, en la que menor perjuicio represente para el alumno.

¹⁴⁸ Acuerdo 168, del 28 de septiembre de 1992, por el que se reafirma la obligación de rendir honores a los símbolos patrios en los planteles educativos de educación primaria y secundaria. El Secretario de Educación Pública, cuya firma figura al pie del Acuerdo, era por entonces el licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, posteriormente elegido Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁹ Circular 001/92, del 15 de octubre de 1992. No consta, en cambio, como publicado oficialmente. El transitorio único del Acuerdo establecía su entrada en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, pero, curiosamente, no parece haber sido publicado. Eso podría explicar su escasa repercusión en otros órganos estatales encargados de la educación, como se verá enseguida.

¹⁵⁰ Sorprendentemente, la Circular mencionada en la nota anterior, que en principio se limita a reproducir el texto del Acuerdo 168, indica que la disminución deberá ser de *dos* puntos.

La disminución se hará, una sola vez, por todas las faltas en el periodo a que se refiera la calificación parcial respectiva, independientemente del número de ceremonias celebradas en dicho periodo.

En los años siguientes, diversas Secretarías Estatales de Educación, u órganos administrativos responsables de la educación básica, emitieron circulares o documentos de carácter análogo, con instrucciones a las autoridades educativas de su Estado acerca de cómo debían proceder en casos de objeción de conciencia por parte de menores Testigos de Jehová.¹⁵¹ En general, se trata de documentos escuetos, que coinciden en dejar claro que la expulsión de los alumnos de los niveles de enseñanza obligatoria y gratuita —que son en los que se realiza la ceremonia, y por tanto los que plantean el problema— no es una opción ni legítima ni deseable.

Al igual que sucedía con las Recomendaciones de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, no es raro que algunas circulares reproduzcan de manera literal párrafos de circulares anteriores de otros Estados. Es también frecuente que se remitan al estudio de 1992 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de hecho, en algunas ocasiones la parte dispositiva del documento se limita a transcribir textualmente las conclusiones de dicho estudio.¹⁵² Sorprende, en cambio, que ninguna de las circulares examinadas contenga referencia alguna al Acuerdo 168 de la Secretaría de Educación Pública que, al contrario que el estudio de la Comisión, sí posee fuerza vinculante.

Alguna de las circulares alude al derecho de libertad religiosa como un elemento relevante para inclinar la balanza en favor de los Testigos de Jehová,¹⁵³ otra, incluso, se refiere específicamente a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, haciendo notar que su artículo 30 reserva a la Secretaría de Gobernación la competencia para imponer sanciones por infracciones al cumplimien-

¹⁵¹ Cito ahora, por orden cronológico, todos los documentos a que he tenido acceso, para facilitar su cita posterior:

- Dirección General de los Servicios Educativos del Estado de Sonora, circular 038, 25 de agosto de 1993;
- Instituto de Educación Pública de Oaxaca, Unidad de Servicios Jurídicos, circular 22, 25 de enero de 1994;
- Servicios Educativos del Estado de Chihuahua, Departamento de Educación Secundaria, circular 037/94, 17 de octubre de 1994;
- Departamento de Asuntos Jurídicos y Laborales de la Secretaría de Educación de San Luis Potosí, oficio DJ-659/94, 25 de octubre de 1994;
- Secretaría de Educación Pública de Coahuila, oficio UJ/54/94, 31 de octubre de 1994;
- Subsecretaría de Desarrollo Ejecutivo de la Secretaría de Educación de Tabasco, circular 006, 4 de octubre de 1995;
- Dirección General de Educación Básica de Jalisco, circular 132.05.303/96, 19 de junio de 1996;
- Dirección de Educación Primaria de la Secretaría de Educación Pública de Baja California Sur, circular 009/96, 1 de octubre de 1996;
- Dirección de Relaciones Laborales de la Secretaría General de Educación Pública de Puebla, circular DAJL/AC/1929/97, 11 de septiembre de 1997;
- Dirección General de Educación y Cultura de Chihuahua, oficios 107/98 y 108/998 (con texto idéntico), 29 de mayo de 1998;
- Departamento de Servicios Jurídicos del Estado de Veracruz, oficio SEC/DSJ/0499/98, 5 de marzo de 1998;
- Secretaría de Educación Pública de Puebla, circular 068, 18 de marzo de 1999.

¹⁵² Por ejemplo, Sonora, 1993; Coahuila, 1994, y San Luis Potosí, 1994.

¹⁵³ Chihuahua, 1994.

to de la ley, entre las que se incluye “agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo” (artículo 29, fracción II).¹⁵⁴

Sin embargo, por lo regular el hilo conductor de las circulares consiste, una vez más, en subrayar la primacía del derecho a la educación y en señalar la falta de fundamento legal para imponer sanciones tan graves que —como la expulsión, suspensión o no admisión en la escuela— redunden en una privación de ese derecho constitucional. Junto a ello, no pocas veces se recuerda que la conducta pasiva de los alumnos objetores constituye una manifestación de indisciplina y que las autoridades educativas pueden, y deben, castigarla con otras sanciones más leves. En particular, con la rebaja de calificaciones en la asignatura de Civismo, aunque sin llegar a la reprobación.¹⁵⁵ Alguna circular afirma más genéricamente que “lo procedente es considerar la participación o no de los alumnos como factor para la evaluación de las materias de Ciencias Sociales, pero no para expulsarlos”.¹⁵⁶

Hay, entre los documentos de los órganos estatales con competencias educativas, dos casos singulares que merecen una mención aparte.

Uno es la circular de 1996 de la Dirección General de Educación Básica de Jalisco, dirigida a los responsables de la educación preescolar, primaria y secundaria en el Estado.¹⁵⁷ Su peculiaridad estriba en el procedimiento a seguir en los casos de objeción de conciencia al saludo a la Bandera. Dicha circular establece que habrá de levantarse un acta del hecho, y que deberán mantenerse una o varias entrevistas con el alumno y sus padres, en las que se conminará al alumno a participar respetuosamente en las ceremonias cívicas escolares; pero si el alumno persiste en su actitud corresponderá al Consejo Técnico de la escuela, al tenor de las circunstancias —especialmente el grado de falta de respeto hacia la Bandera—, determinar la medida disciplinaria que debe imponerse. En ningún caso, se subraya, con expresa alusión a los criterios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puede procederse a la expulsión del alumno del plantel educativo.

El otro caso es el de un documento emanado de la Secretaría de Educación y Bienestar Social de Baja California, en 1997, que describe los lineamientos “que se deben atender en los centros escolares de educación básica, con relación a los educandos menores de edad que por motivo de sus creencias religiosas no rinden honores a la Bandera y/o no participan en los actos cívicos”.

En cuanto a su contenido, están presentes las habituales prohibiciones de expulsar, suspender, o negar la inscripción a los alumnos. Además, se descarta que puedan ejercerse otros modos de “coacción académica” y, en general, discriminar a los niños Testigos de Jehová de los demás alumnos. Lo que más llama la atención es la invocación que hace el documento a la vía del diálogo con los niños y sus padres como medio para solucionar situaciones de conflicto. En esas conversaciones se hará hincapié en la distinción de los ámbitos civil y religioso, que reclaman un respeto mutuo, y en que

¹⁵⁴ Puebla, 1997.

¹⁵⁵ Así, Tabasco, 1995; Veracruz, 1996, y Chihuahua, 1998.

¹⁵⁶ Puebla, 1999.

¹⁵⁷ Citada *supra*, en la nota 151.

los símbolos nacionales han de ser una realidad próxima a la vida diaria de los ciudadanos mexicanos. Por otro lado, el documento prescribe con claridad que, por la laicidad de la enseñanza impartida por el Estado, y por el respeto al derecho constitucional a la libertad de creencias religiosas (artículos 3o. y 24 de la Constitución), “los alumnos, maestros, trabajadores de apoyo, padres de familia, ni persona alguna, podrán realizar labores de proselitismo religioso, por ningún medio, en los planteles escolares”.

Más allá de su contenido dispositivo, la característica más acusada de estos “lineamientos” es que fueron enviados al Congreso del Estado de Baja California, el 11 de agosto de 1997. La Comisión Permanente del Congreso estudió el documento y le añadió una introducción poniendo de relieve la importancia de la tolerancia y la libertad de religión, especialmente teniendo en cuenta el actual proceso de globalización, que implica un necesario aumento del pluralismo religioso en México. Seguidamente, y tras dejar constancia de que, un año más tarde, continúan produciéndose en el Estado expulsiones injustificadas, el Congreso envía los “lineamientos” al Gobernador del Estado, con la recomendación de que se difundan en todos los centros de educación básica que componen el sistema educativo estatal. La petición, por lo que consta, fue atendida.¹⁵⁸

7. Una propuesta de solución

Las páginas precedentes contienen un análisis pormenorizado, al hilo del derecho mexicano y del derecho comparado e internacional, de todos los elementos que he creído jurídicamente relevantes en la materia que nos ocupa. Ahora, me atrevería a formular algunas sugerencias, tanto relativas a la interpretación del derecho vigente que me parece más plausible, como a los criterios que, en su caso, servirían para orientar una hipotética reforma legislativa. De una manera u otra, muchas de las ideas que mencionar, a continuación ya han sido expuestas con anterioridad, pero parece oportuno sintetizar, y exponer sistemáticamente, los principales argumentos, con el fin de llegar a algunas conclusiones prácticas.

Desde luego, al realizar esas sugerencias es necesario proceder con la modestia y la cautela que resultan deseables —y exigibles— en un jurista extranjero que se aventura en terreno ajeno, aunque éste le sea conocido. Antes, además, conviene recordar algunas cosas que no deben perderse de vista para comprender plenamente el sentido de las soluciones que se propondrán.

7.1. Consideraciones previas

Hay una premisa fundamental que debe actuar como telón de fondo en todo momento: el problema de los Testigos de Jehová y el saludo a la Bandera es un problema relativo a la libertad de religión

¹⁵⁸ El documento con los “lineamientos” y la introducción de la Comisión Permanente del Congreso, que se somete como punto de acuerdo económico al Congreso del Estado de Baja California, lleva fecha del 8 de septiembre de 1998. La remisión al Gobernador se realizó el 11 de septiembre (oficio 2437). El Subsecretario General de Gobierno, el 23 de septiembre, confirmó al Presidente de la Comisión Permanente del Congreso que el Gobernador había cursado las oportunas instrucciones para la difusión de los “lineamientos” (oficio SGG/OF/401/SEP/98).

y de conciencia. Por supuesto, el derecho constitucional a la educación se encuentra profundamente implicado, y es la razón de ser del conflicto; pero, si se olvida la dimensión religiosa y de conciencia del problema, no será posible analizarlo y resolverlo de manera adecuada. La afirmación precedente parece obvia y, sin embargo, el hecho no siempre ha sido debidamente advertido por los órganos jurídicos mexicanos que se han ocupado de la cuestión.

De esa constatación inicial se derivan algunas consecuencias importantes, que entroncan con la concepción que el derecho occidental tiene de la libertad de religión, de pensamiento y de conciencia.

a) Libertad religiosa y neutralidad del Estado

La primera es que, en el análisis de este problema, es necesario prescindir de que son concretamente los Testigos de Jehová quienes objetan al saludo a la Bandera. Entiéndaseme bien: lo que quiero decir es que debemos dejar al margen la precisa identidad del grupo religioso que sostiene doctrinalmente la objeción de conciencia. Esto es aún más necesario en el caso de los Testigos de Jehová, cuyo nombre suele ir acompañado de ciertas connotaciones negativas para la mentalidad occidental contemporánea, en la medida en que han sido —y son— fuente de frecuentes conflictos con la sociedad y las autoridades civiles (piénsese, por ejemplo, en su oposición radical a las transfusiones sanguíneas, que es otro gran tema de estudio). Esa imagen peyorativa podría contribuir a deformar —aunque fuera inconscientemente— los términos de lo que ha de ser un estricto análisis jurídico. En efecto, existe una tendencia mayoritaria en nuestra sociedad a considerar que los Testigos de Jehová son atípicos, constituyen un grupo religioso de creencias extravagantes —y potencialmente peligrosas— que mantiene un notable aislamiento respecto de la población “normal”.

Frente a ello conviene recordar que la consideración social sobre lo extravagante o no de una religión es por naturaleza mudable, tanto geográfica como históricamente. Lo que parece raro en una sociedad o una época determinadas resulta normal, aceptable e incluso loable en otras (por poner un ejemplo extremo, y salvando las distancias, no olvidemos que, durante sus primeros siglos, el cristianismo era un grupo religioso extraño para la sociedad del Imperio romano, que lo tachaba de secta supersticiosa e incomprensible).

Además, y sobre todo, es importante tener presente que la evolución del derecho occidental ha conducido progresivamente a la convicción de que el Estado y su ordenamiento jurídico no pueden enjuiciar la verdad o la bondad de las diversas doctrinas religiosas en sí mismas. Al contrario, adopta de forma intencionada una posición de neutralidad. Esto resulta claramente aplicable a México, cuya Constitución define al Estado como laico e independiente de cualquier iglesia.¹⁵⁹ Lo anterior tiene una particular incidencia en los supuestos, como el que aquí contemplamos, de conflicto entre obligación legal y obligación de conciencia. En esos casos, la perspectiva correcta debe partir de comprobar no que una creencia es “objetivamente apropiada”, sino que es mantenida y defendida con sinceridad por una persona o un grupo de personas. Es la autenticidad, y no la “ra-

¹⁵⁹ Cf. especialmente artículos 3o., 24 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

zonabilidad”, el verdadero elemento de prueba, como bien lo entendieron las sentencias judiciales de Canadá e India analizadas en este trabajo.¹⁶⁰

Lo contrario, a mi entender, sería un grave y peligroso error; podría ser el comienzo de un inaceptable itinerario que condujera a determinar cuáles creencias son “razonables” y cuáles no lo son, al modo de una nueva suerte de Inquisición. Naturalmente, la seguridad jurídica exige verificar, en lo posible, que nadie alegue fraudulentamente falsas convicciones morales para evitar el cumplimiento de un deber legal. Pero eso no significa que ni el legislador, ni los tribunales civiles, ni los juristas, sean competentes para dilucidar cuándo las creencias de una persona poseen la suficiente consistencia desde un punto de vista “objetivo”. Ése es un terreno resbaladizo, ya que en la cultura occidental está profundamente arraigada la convicción de que las autoridades públicas, en una sociedad secular, deben abstenerse de pronunciarse sobre la verdad o falsedad de un dogma religioso o una creencia moral.

Las anteriores afirmaciones sobre la neutralidad o laicidad del Estado no deben entenderse, por otro lado, como un vaciamiento de los valores ,ticos presentes en el orden jurídico civil. Neutralidad no es lo mismo que indiferencia. No se trata, por tanto, de que el poder civil se declare indiferente ante la dirección en que se ejercite la libertad de religión, de pensamiento y de conciencia, ni que se desentienda del contenido de las opciones personales en ese ámbito de la racionalidad humana. Más bien, la neutralidad conduce a que el Estado actúe en relación con las distintas religiones sólo en la medida de los efectos sociales que éstas producen, y especialmente en la medida en que tales efectos puedan contrastar con valores que el ordenamiento considera necesarios.

En efecto, el derecho estatal se funda en determinados valores ,ticos, más o menos explícitos o implícitos en sus normas.¹⁶¹ Por consiguiente, es irreal pretender que el Estado pueda adoptar una actitud de indiferencia —una suerte de “asepsia moral”— ante las posiciones ,ticas que mantienen las distintas religiones que operan en su territorio. Unas se adaptan mejor que otras a la “infraestructura moral” del derecho del Estado. Sin embargo, en virtud del principio de neutralidad, el Estado se prohíbe a sí mismo emitir juicio alguno sobre la doctrina de las religiones en sí misma; al contrario, se compromete a permanecer inactivo en tanto esa doctrina no se traduzca en actuaciones concretas, individuales o colectivas, que entren en conflicto con los valores constitutivos del orden público. En otras palabras, para el Estado no hay religiones malas, sólo hay religiones que, en determinados aspectos, pueden resultar ilegales en tanto que actúan antijurídicamente.¹⁶²

b) Libertad religiosa, objeción de conciencia e interés público

Esto último nos lleva a plantearnos las relaciones entre libertad religiosa y objeción de conciencia. Es decir, qué reacción debe suscitar en el ordenamiento jurídico el conflicto entre conciencia y ley, entre el

¹⁶⁰ *Vid. supra*, apartados 4.1.b y 4.2.b.

¹⁶¹ Sobre la relación entre ley y moral, *vid.*, recientemente, las interesantes observaciones de R Navarro-Valls, *Ley civil y ley moral: responsabilidad de los legisladores*, en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, 26, 1996, pp. 25-41.

¹⁶² Me remito, para un análisis más pormenorizado de estas cuestiones, a J. Martínez-Torrón, *Religión, derecho y sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el derecho eclesiástico del Estado*. Granada, Comares, 1999, pp. 177-184.

ejercicio de la libertad religiosa y el cumplimiento de una obligación legal. Esa clase de conflictos son cada vez más numerosos, pues el derecho estatal se extiende cada vez más a ámbitos de la vida del individuo, y las sociedades contemporáneas ofrecen un panorama creciente de pluralismo religioso e ideológico.

A este propósito, aunque el Estado actual es muy celoso de su soberanía, existe una tendencia progresiva a reconocer la “normalidad” de la objeción de conciencia como instituto jurídico o, dicho de otro modo, a reconocerla como una categoría jurídica que tiene plena carta de naturaleza en el ordenamiento estatal por una doble razón. Primero, porque está fundamentada en un derecho de la persona que goza de la protección constitucional e internacional. Y segundo, porque el Estado es cada vez más consciente de que su coherencia se asienta hoy más sobre los valores que sobre las *normas*, de que un *Estado de Derecho* es sobre todo un *Estado de derechos*, lo cual permite hablar de una función promocional del derecho que supera su rígido sometimiento a los solos criterios legales —formales— de justicia.¹⁶³

La consecuencia es que la libertad religiosa y de conciencia —y por tanto la objeción de conciencia— ocupa un lugar central, no marginal, en el ordenamiento jurídico. Es un valor constitucional en sí mismo: una norma entre otros valores-norma, no una excepción. Advertirlo es esencial para evitar un error, no poco frecuente, en el análisis de los casos de objeción de conciencia. Me refiero a un planteamiento según el cual, cuando surge un conflicto entre deber de conciencia y deber legal, el primero debe ceder, pues proviene de un interés *privado* que se opone al interés *público* que representa la ley.

Ese planteamiento, como digo, es equivocado porque falsea la realidad de las cosas; cuando existe una colisión entre una norma legal y el ejercicio de la libertad de conciencia, estamos en presencia de *dos intereses públicos*. Por un lado, el interés público a que —se presupone— responde una ley aprobada por los mecanismos democráticos ordinarios. Por otro lado, está el interés público que representa la tutela del derecho fundamental de la persona a la libertad de religión y de conciencia. Obsérvese, además, que este último es un interés público del máximo rango, pues se trata de un derecho de la persona que no sólo goza de la protección constitucional, sino también del ordenamiento internacional. Esto es algo que se comprende fácilmente en relación con otras libertades —por ejemplo, la libertad de expresión o la libertad de asociación—, pero que se olvida, a veces de manera inexplicable, cuando se trata de la libertad de religión.

Un gobierno no está obligado a respetar y proteger la libertad religiosa porque estime que las convicciones de sus ciudadanos son correctas o simplemente convenientes; está obligado a respetar la libertad de creer, y la libertad de actuar en consecuencia, porque constituyen un elemento esencial de un sistema democrático.¹⁶⁴ La libertad de conciencia debe ser respetada porque se le consi-

¹⁶³ Para un estudio más a fondo de esta temática, me remito de nuevo a R. Bertolino, *L'obiezione di coscienza “moderna”*. *Per una fondazione costituzionale di diritto di obiezione*, y R. Navarro-Valls y J. Martínez-Torrón, *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*.

¹⁶⁴ De hecho, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado reiteradamente, en relación con la libertad de expresión y libertad de asociación, que el pluralismo es indispensable para la democracia. *Vid.*, recientemente, las sentencias *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros c. Turquía*, 30 de enero de 1998, nn. 42-43, y *Partido de la Libertad y la Democracia (ÖZDEP) c. Turquía*, 8 de diciembre de 1999, n. 37.

dera un ámbito fundamental de la autonomía individual en las sociedades democráticas, y por consiguiente el ordenamiento jurídico ha determinado que nadie puede interferir en la conciencia de la persona mientras no se pongan en peligro otros intereses jurídicos superiores.

De lo anterior se deriva que, en los casos de conflicto entre ley y conciencia, el camino correcto consiste en efectuar lo que la doctrina jurídica estadounidense ha denominado un *balancing process*. Es decir, un proceso de equilibrio de intereses, un análisis de los intereses jurídicos enfrentados, para ver cuál de los dos ha de prevalecer en el caso concreto. Ese análisis puede llevarse a cabo en el momento legislativo, o bien en el momento jurisprudencial, cuando la situación se plantea ante la decisión del juez; en ambos casos no debe olvidarse que, como dije, la protección de la libertad religiosa constituye un interés jurídico del máximo rango. De manera que, en principio, la libertad religiosa sólo podrá ser restringida cuando se demuestre que, de reconocerse la objeción de conciencia, resultaría un perjuicio inevitable para otro interés jurídico superior (el caso paradigmático es el de la objeción de conciencia a las transfusiones de sangre cuando éstas son necesarias para salvar la vida de un menor de edad). Y, aun en el supuesto de que la restricción sea ineludible, los poderes públicos habrán de optar por la vía menos lesiva para la libertad religiosa.

Téngase en cuenta, por lo demás, que, en el caso de la objeción al saludo a la Bandera por parte de alumnos, las consideraciones precedentes se ven reforzadas por el hecho de que junto a la libertad religiosa se halla implicado el derecho a la educación, el cual, aunque tradicionalmente situado en la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, es otro derecho de la persona protegido en el orden constitucional e internacional.

Esa circunstancia distingue el supuesto que aquí contemplamos de otro caso —aparentemente análogo— de objeción de conciencia a deberes cívicos, como es el de la objeción a los juramentos o promesas de fidelidad a la Constitución cuando éstos son requeridos para acceder a un cargo público.¹⁶⁵ En este último supuesto se trata de una simple aceptación de las “reglas del juego” de una democracia, no de un acto de acatamiento interno o de veneración. Además, el acceso a un oficio público es una acción voluntaria que presupone, por su naturaleza, el respeto de las normas constitucionales, mientras que en la objeción al saludo a la Bandera se encuentra implicado el derecho constitucional de los menores a la educación, y el correlativo deber de los padres de facilitar la educación de sus hijos, que es obligatoria en los niveles de primaria y secundaria.

c) La referencia al derecho comparado y al derecho internacional

La incidencia del derecho a la libertad religiosa en el problema que examinamos aquí justifica, como dije en otro momento,¹⁶⁶ el recurso al derecho comparado y al derecho internacional.

Desde hace ya tiempo, consciente de que el proceso de globalización tiene una importante dimensión jurídica, México viene haciendo un notable esfuerzo jurídico y político por lograr una más

¹⁶⁵ *Vid. supra*, apartado 4.3.a.

¹⁶⁶ *Cf. supra*, apartado 3 *in fine*.

completa acomodación de su ordenamiento a las pautas habituales de los sistemas democráticos occidentales respecto de la protección de los derechos de la persona. En el derecho nacional, ese esfuerzo se ha traducido —entre otras cosas— en reformas constitucionales, en la revitalización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y en los intentos de propiciar una mayor sensibilidad de jueces y juristas en materia de Derechos Humanos, lo cual ha ido acompañado de una progresiva mayor integración en las iniciativas internacionales del ámbito universal o regional. Esto, a su vez, y en lo que aquí nos concierne, requiere una adaptación de la legislación y de la *praxis* jurídica mexicanas a los estándares internacionales relativos a la libertad religiosa, de pensamiento y de conciencia, que tienden a ser cada día más exigentes.

Por otra parte, la falta de experiencia de México en la tutela de la libertad religiosa, unida a la marcada uniformidad sociorreligiosa del pueblo mexicano, reclama una atención particularmente intensa no sólo al derecho internacional, sino también al derecho de otros países con una mayor tradición de pluralismo religioso y de libertades democráticas. Ambas cosas, en efecto, facilitan el logro de un adecuado respeto de la libertad religiosa. Si el pluralismo ideológico parece ser siempre condición para la democracia, esto es aún más cierto en el caso de la religión. Históricamente, la libertad religiosa se ha abierto paso primero en aquellos países en que la diversidad de religiones ha obligado a buscar soluciones jurídicas que eliminaran los enfrentamientos políticos y posibilitaran la paz social.

Desde luego, el recurso al derecho comparado y al derecho internacional no implica una “despersonalización” del derecho mexicano sobre libertad religiosa y de conciencia. La comparación jurídica no es *mimetismo* jurídico, pues no se trata de copiar o de “transplantar” soluciones jurídicas extranjeras; se trata de aprender de la experiencia de otros ordenamientos jurídicos para aprovechar sus logros positivos y también para no repetir sus mismos errores.¹⁶⁷

En otras palabras, el derecho mexicano ha de buscar su propio camino respecto de la protección de la libertad religiosa y, en concreto, respecto de la objeción de conciencia al saludo a la Bandera. Para ello ha de partir de las obligaciones internacionales asumidas por México y analizar el tratamiento de la cuestión en el derecho comparado; de ahí la atención que a ellos se ha dedicado en este trabajo. Es muy probable que de esa mirada al exterior se deriven consecuencias importantes en orden a la promoción de reformas legislativas; pero el ordenamiento mexicano también ha de tener en cuenta sus propios condicionamientos, históricos y políticos, con todo lo que implican de respeto a una arraigada tradición de fomento de los valores patrióticos.

Así, las actitudes antirreligiosas que a menudo encontramos en la historia de México —sobre todo desde su independencia—, por justificables que puedan parecer a veces, cuando se les sitúa en su contexto político, no admiten hoy día armonización alguna con el necesario respeto de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y, a su vez, la protección de esta triple libertad ha de llevarse a cabo sin merma del patriotismo y del intenso sentimiento nacionalista que alberga la

¹⁶⁷ Me remito, para estas cuestiones, a J. Martínez-Torrón, “Presente y futuro del derecho comparado en España”, en *Revista de Derecho Privado*, 1997, pp. 202-211.

mayor parte del pueblo mexicano. Esa compatibilidad, en mi opinión, es posible, y a explicarlo se dedican las páginas siguientes.

7.2. Una interpretación del derecho mexicano vigente

Distingamos, en primer lugar, entre la objeción al saludo a la Bandera formulada por los maestros y por los alumnos.

a) *Objeción de conciencia de los maestros*

Como ya indiqué,¹⁶⁸ desde 1994 hay una clara jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmando que “resulta justificado el cese de los profesores de educación primaria” que, por razones de conciencia, se nieguen a organizar o a participar en la ceremonia de honores a la Bandera. La Corte entiende que esa conducta de abstención constituye, además de un proceder incorrecto, un incumplimiento de sus obligaciones laborales.¹⁶⁹

Como también dije entonces, creo que se trata de una desproporcionada sanción de una conducta de los maestros fundada en el ejercicio de una libertad constitucional como es la libertad religiosa. Sobre todo teniendo en cuenta que la obligación de los profesores en relación con la ceremonia de saludo a la Bandera es, normalmente, un deber fungible, es decir, que puede ser cumplido por otras personas. Pienso que el cese estaría justificado sólo en caso de que la abstención del maestro redundara en una imposibilidad de efectuar la ceremonia, o si el profesor intentara persuadir a los alumnos de que compartieran sus creencias.

No obstante, la jurisprudencia es inequívoca, al menos por lo que concierne a la educación primaria. Salvo que las autoridades educativas decidan adoptar una actitud de tolerancia, sólo sería posible admitir la objeción de conciencia de los maestros en la hipótesis de una jurisprudencia de

¹⁶⁹ *Vid. supra*, apartado 6.1.

¹⁶⁹ Recordemos el tenor literal de la sentencia de la Cuarta Sala de la Suprema Corte: “El profesor de educación primaria tiene la obligación de fomentar en el educando el amor a la patria y la conciencia de la nacionalidad, la independencia y la justicia; de tales disposiciones también se infiere que el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales son símbolos patrios de la República, en cuanto constituyen los elementos fundamentales de identidad de los mexicanos, reconociéndose en ellos un patrimonio cultural común por tanto, es evidente que el maestro, por su profesión y por la calidad de trabajo que desempeña, está obligado a fomentar en sus alumnos la costumbre cívica de rendir honores a la Bandera nacional y a entonar respetuosamente el Himno Nacional, con la finalidad de fortalecer las raíces históricas y los lazos culturales y sociales que nos unen y nos identifican como Nación. Por ello, el profesor que en los actos cívicos que está obligado a organizar o a participar en su centro de trabajo, se abstiene de rendir honores a la Bandera y de entonar el Himno Nacional, incurre en las causas de cese previstas en el artículo 46, fracción V, incisos a) e i), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que con esa conducta incumple una obligación derivada de la Ley de las condiciones generales de trabajo que rigen su relación laboral, además de que no procede rectamente en las funciones que tiene encomendadas” (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo 82, octubre de 1994, tesis 4a./J. 41/94, p. 20).

sentido contrario, o de una reforma legal que les reconociera ese derecho. Más adelante expondré mi opinión sobre el modo en que podría acometerse esa reforma.¹⁷⁰

b) Objeción de conciencia de los alumnos

Respecto de la objeción de conciencia de los alumnos considero que, de acuerdo con el derecho mexicano vigente, pueden obtenerse dos conclusiones. Primera: *es ilegal expulsar del plantel educativo* —o no permitir la inscripción— a aquellos alumnos que se niegan a rendir honores a la Bandera o a cantar el Himno Nacional, por razones de índole religiosa; en esos casos la expulsión constituye *un abuso de autoridad que merece ser sancionado* y por el que deben pedirse responsabilidades legales. Segunda: los menores Testigos de Jehová *no deben ser objeto de ninguna sanción disciplinaria* por razón de su objeción de conciencia.

Conviene explicar con algún detalle las razones de esta doble afirmación. En primer lugar, según se vio en su momento, los órganos jurídicos mexicanos son virtualmente unánimes en considerar que las autoridades educativas actúan de manera ilegítima cuando expulsan, o niegan la inscripción en la escuela, a los niños Testigos de Jehová que no participan en la ceremonia del saludo a la Bandera, pero que —como suele ocurrir— mantienen una actitud respetuosa, aunque pasiva, respecto de los símbolos patrios. Tal convicción se refuerza a partir del estudio publicado en 1992 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁷¹

Esas actuaciones punitivas de las autoridades escolares no sólo atentan contra el derecho a la educación consagrado en el artículo 3o. de la Constitución mexicana, sino que exceden las competencias sancionadoras que les atribuye la ley. Ni las normas en materia educativa, ni la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales de 1984, ni la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992, prevén sanciones tan severas para esa conducta de los alumnos, ni siquiera en el caso de que se le califique como falta de respeto a los símbolos patrios (lo cual no sería correcto, pues no pretenden injuriarlos, sino simplemente no venerarlos, que es cosa bien distinta). Es más, como algunos tribunales y algunas Comisiones Estatales de Derechos Humanos han hecho notar, hay que exigir las oportunas responsabilidades a quienes decretan la medida de expulsión, pues son ellos, y no los alumnos, los que se hacen acreedores a una sanción, máxime teniendo en cuenta que actúan desobedeciendo un acuerdo específico de la Secretaría de Educación Pública.¹⁷²

Sin embargo, junto a la certeza de que las expulsiones son ilegítimas se encuentra extendida la idea de que la actitud de los alumnos objetores, en la medida en que no responde al modelo legal de veneración por los emblemas nacionales, merece algún tipo de castigo o medida disciplinaria más leve, que no repercuta negativamente en el derecho constitucional a la educación. Ésa es, como ya se apuntó, la posición adoptada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su estudio de 1992, al sugerir la disminución de sus calificaciones en la asignatura de Civismo.

¹⁷⁰ *Vid. infra*, apartado 7.3.

¹⁷¹ *Vid. supra*, apartado 6.2. a.

¹⁷² *Vid. supra*, apartado 6.3.

Tal idea se funda sobre el paralelo convencimiento de que el derecho de libertad religiosa no tiene prácticamente ninguna relevancia jurídica en esta cuestión, que ha de resolverse en exclusiva desde la perspectiva del derecho a la educación, lo cual, a su vez, procede de una peculiar interpretación del principio de la laicidad de la educación impartida por el Estado, establecido por la Constitución,¹⁷³ y de una comprensión demasiado literal del predominio de los deberes legales sobre las opciones de conciencia recogido en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.¹⁷⁴

Frente a esa versión minimizada de la libertad religiosa, interesa recordar algunas cosas esenciales. Por una parte, el principio de que la enseñanza estatal ha de ser laica significa que los centros públicos no pueden instruir a los alumnos en una particular doctrina religiosa (ni tampoco antirreligiosa, no se olvide); pero no implica que las autoridades educativas hayan de ignorar, intencionadamente o no, las convicciones religiosas de los padres de los alumnos. Al contrario, según reconocen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, los padres tienen derecho a orientar el proceso educativo de sus hijos de acuerdo con sus creencias, sean éstas religiosas o no. El Estado es libre de organizar el sistema educativo según los criterios que estime más apropiados, pero está obligado a respetar los derechos de los padres.

Dicha obligación del Estado no sólo procede de los compromisos asumidos por México a nivel internacional, sino que resulta también indudable, desde una perspectiva meramente constitucional, cuando se presta atención a dos factores. Primero, que la reforma de 1992 acaba con la concepción excesivamente privatística de la libertad religiosa que tenía la Constitución mexicana en su redacción de 1917; el ejercicio de la libertad religiosa posee una natural dimensión social y pública. Segundo, que la laicidad de la enseñanza estatal debe situarse en su adecuado contexto jurídico, que es el de los principios que informan la relación entre el Estado mexicano y la religión.¹⁷⁵ En efecto, la laicidad de la enseñanza responde al “principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias” (artículo 130 de la Constitución); pero éste no es el único principio, ya que, como indica el artículo 1o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, la regulación jurídica del hecho social religioso se fundamenta también sobre el principio de libertad religiosa (consagrado en el artículo 24 de la Constitución).

Las anteriores consideraciones permiten apuntar una interpretación más exacta de las consecuencias que se derivan de la laicidad de la enseñanza estatal. La laicidad del Estado exige, sobre todo, evitar la discriminación por razón de las creencias y así lo establece el artículo 3o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Por ello, sería erróneo entenderla como una “laicidad ciega”, es decir, como una deliberada ignorancia de las convicciones religiosas de los alumnos o de sus padres. Al

¹⁷³ El artículo 3o., fracción I, de la Constitución establece: “Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación [la educación que imparta el Estado] será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa”.

¹⁷⁴ Recuérdese que el artículo 1o., párrafo segundo, de dicha Ley establece: “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”.

¹⁷⁵ Vid. al respecto R. González Schmal, “Los principios informadores del derecho eclesiástico mexicano”, en A. Molina Meliá, coord., *Las libertades religiosas. Derecho eclesiástico mexicano*, pp. 157-171.

contrario, la laicidad requiere que se tomen en cuenta esas convicciones cuando es preciso para impedir que algunos alumnos resulten efectivamente víctimas de una discriminación religiosa.

Tal discriminación puede producirse de manera directa o indirecta. A veces, la discriminación religiosa es directamente pretendida por una ley; esas leyes, naturalmente, no caben en el actual ordenamiento jurídico mexicano. Otras veces, la discriminación tiene lugar, en forma indirecta, como efecto secundario de una ley que persigue fines legítimos, es decir, cuando la ley impone ciertas obligaciones que, aun siendo de carácter civil estricto, resultan moralmente imposibles de cumplir para quienes poseen determinadas creencias. Desde luego, estas leyes no quedan invalidadas por ese hecho; pero entonces se plantea la cuestión de si el respeto de la libertad religiosa permite, o exige, que se conceda una exención de la obligación legal a quienes resulten perjudicados —discriminados de hecho— por la legislación. En otras palabras, la cuestión de la objeción de conciencia, o de los conflictos entre deber legal y deber moral.

Esto nos lleva a la interpretación del artículo 1o., párrafo segundo, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Frecuentemente se ha entendido que ese artículo contiene una explícita prohibición legal de la objeción de conciencia. Desde mi punto de vista no es el precepto más afortunado de la Ley, y es probable que su redacción obedezca a la inexperiencia del legislador mexicano en materia de libertad religiosa; pero no creo que imposibilite el reconocimiento de la objeción de conciencia en el derecho mexicano.

En efecto, como ya indiqué al analizar algunos artículos de la Ley de 1992,¹⁷⁶ la preocupación principal del legislador mexicano en ese artículo parece ser doble, ya que, por un lado, le interesa dejar claro que el nuevo régimen jurídico de la libertad religiosa no ha de ser malentendido en favor de una hipotética recuperación de antiguos privilegios eclesiásticos y en detrimento de la soberanía del Estado mexicano, y, por el otro, le parece importante evitar que una garantía individual, como es la libertad religiosa, pueda utilizarse para eludir, de manera fraudulenta, obligaciones legítimamente impuestas por la Ley.

Además, como se ha señalado acertadamente,¹⁷⁷ el citado precepto no puede interpretarse de manera aislada, sino en su contexto constitucional. La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público —no hay que olvidarlo— es la ley reglamentaria de las reformas constitucionales de 1992 en materia de libertad religiosa. Y carecería de sentido suponer que la ley reglamentaria puede negar lo que el artículo 24 de la Constitución otorga, es decir, el derecho de libertad religiosa, que incluye el derecho a las prácticas o manifestaciones externas de la propia creencia —“siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley”—, y que está garantizado por el mismo recurso judicial que tutela todos los derechos fundamentales: el juicio de amparo, de larga tradición en México.

¹⁷⁶ *Vid. supra*, apartado 5.2

¹⁷⁷ *Vid. J. Adame Goddard*, “La objeción de conciencia en el derecho mexicano o el amparo a la libertad religiosa”, en *Derecho fundamental de libertad religiosa*, especialmente pp. 9-12.

Aplicando todo lo anterior al caso de la objeción de conciencia de alumnos al saludo a la Bandera, es posible concluir que debe evitarse completamente la imposición de sanciones por esa conducta pasiva, siempre que no vaya acompañada de falta de respeto o de la tentativa de inducir a otros compañeros a seguir un comportamiento análogo. Realicemos para ello, como antes sugería, un proceso de balance o equilibrio de los intereses jurídicos enfrentados: es decir, la libertad religiosa y de conciencia frente a la legítima finalidad de fomentar el respeto y afecto por los símbolos que expresan los valores nacionales mexicanos.

La libertad religiosa de los menores Testigos de Jehová resulta indudablemente restringida por la imposición de sanciones disciplinarias, por leves que éstas sean. Los niños son objeto de un trato desigual respecto de sus compañeros, pues se ven abocados a elegir entre la obediencia a la ley civil o la fidelidad a su conciencia y a las convicciones inculcadas por sus padres, que es castigada por la autoridad escolar. Su consideración ante el resto de la escuela es la de unos ciudadanos “menos buenos”, con menor sentido patriótico, lo cual merece una reprobación. Están pagando, así, un precio por ejercer su libertad. Lo cual parece aún menos justo cuando se advierte que la ceremonia de honores a la Bandera supone propiamente un acto de veneración o culto a un símbolo nacional; culto civil, sin duda, pero culto.¹⁷⁸

De lo que se trata, en todo caso, es de comprobar si la restricción de la libertad religiosa de los alumnos objetores resulta justificada en aras de la protección de un interés jurídico predominante: en este caso concreto, el interés del Estado en no conceder exenciones a la participación en la ceremonia de saludo a la Bandera, porque así lo requiera el fomento de los valores patrióticos. Naturalmente, en aplicación de los habituales criterios consignados en los convenios internacionales —entre ellos el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966—, hay que verificar que la limitación de la libertad religiosa no sólo se lleva a cabo conforme a Derecho, sino que resulta necesaria para la protección de un bien jurídico superior. No sólo conveniente, sino estrictamente *necesaria*.

Si desde esa perspectiva analizamos el interés jurídico perseguido por la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, no parece que éste se vea hondamente alterado por la conducta abstencionista de una minoría de alumnos fundada en sólidas convicciones religiosas. Recuérdese que, como hacía notar la exposición de motivos de la ley, el derecho puede forzar el respeto, pero no el afecto, que ha de ser espontáneo. De hecho, las sanciones que contempla la Ley son aplicables únicamente a los casos de “desacato o falta de respeto” (artículo 56), y la conducta de los niños Testigos de Jehová no es irrespetuosa con la Bandera o con el Himno Nacional. En todos los expedientes consultados consta que mantienen un digno y respetuoso silencio mientras permanecen de pie durante el tiempo de la ceremonia. Es verdad que participar activamente en la ceremonia de honores es una muestra de respeto por la Bandera, pero no sería justo mantener al mismo tiempo que la falta de actividad constituye un agravio. El respeto por los valores nacionales se puede expresar de muchas maneras, aunque las creencias religiosas personales impidan tomar parte en una ceremonia que se considera idolátrica.

¹⁷⁸ Vid. *supra*, apartado 5.3 *in fine*. Vid. también las argumentaciones del Tribunal Supremo norteamericano en el caso *Barnette*, *supra*, apartado 4.1. a.

Conviene, a este propósito, prevenir contra una concepción superficial del patriotismo, que lo reduciría a su dimensión más externa y efímera, y que no es, desde luego, la que inspira la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales de 1984. El amor a la patria incluye el aprecio y la aceptación del sistema de libertades políticas garantizado por la Constitución a todos los ciudadanos. El respeto de la disidencia basada en las creencias religiosas forma también parte de los valores nacionales —es un derecho constitucional—, y posee una importante dimensión educativa que los responsables de la enseñanza deben fomentar, como lo señalan las diferentes normas reguladoras de la educación en México.¹⁷⁹

En fin, a la vista de las razones apuntadas, es difícil considerar que las sanciones disciplinarias a los niños Testigos de Jehová constituyen una medida estrictamente necesaria para alcanzar los objetivos que persigue la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. Esos niños se limitan a mantenerse fieles a las creencias recibidas de sus padres, llegando, en su respeto a la Ley, hasta el límite que su conciencia les permite; en ese sentido, castigarlos por el mero hecho de ser diferentes no contribuye a crear un clima de tolerancia, y tampoco parece congruente con el respeto de la libertad religiosa que inspira la reforma constitucional de 1992, ni con los valores que trata de fomentar la propia Ley de 1984 sobre los símbolos patrios.

7.3. Propuestas para una posible reforma legislativa en México

Las argumentaciones del apartado precedente podrían no resultar del todo claras para los órganos jurídicos encargados de velar por la aplicación de la ley, sobre todo por la todavía breve experiencia del derecho mexicano en materia de libertad de religión y de conciencia. De ahí que, en mi opinión, sea conveniente promover una reforma legislativa que acabe con el problema jurídico y social producido por la objeción de los Testigos de Jehová al saludo a la Bandera, y que cierre el camino a otros problemas similares que puedan surgir en el futuro.

Naturalmente, el modo más radical de terminar con la cuestión consistiría en eliminar la obligación legal de participar en la ceremonia semanal de honores a la Bandera en las escuelas, tanto para alumnos como para profesores. Tal eliminación podría fundamentarse —a semejanza de lo que hizo el Tribunal Supremo estadounidense en 1943— en que el deber impuesto por la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales constituye una expresión de ideas que, al establecerse como preceptiva, podría suscitar dudas respecto de su compatibilidad no sólo con la libertad religiosa y de conciencia, sino también con la libertad de expresión. Sobre esa base, podría disponerse que la participación en la ceremonia de saludo a la Bandera sería estrictamente voluntaria, de manera que cualquiera podría rehusar estar presente, por razones religiosas o de otra índole.

¹⁷⁹ Recuérdense las referencias a promover la justicia e igualdad de las personas, el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos, la lucha contra el fanatismo y los prejuicios, a evitar la discriminación por razón de la religión, etcétera. *Vid. supra*, apartado 5.4.

No obstante, dada la intensa conciencia nacional y sentido patriótico de la mayoría del pueblo mexicano, así como la actual sensibilidad jurídica de sus gobernantes, dicha solución no parece viable, ni quizá tampoco deseable. El clima sociopolítico mexicano se muestra, en general, orgulloso de rendir públicamente honores a sus emblemas nacionales. Y esa tradición no decrece, sino que, al contrario, tiende a fortalecerse, como puede observarse en el Acuerdo del Presidente de la República, de 1995, por el que se instituyen unas jornadas nacionales para la conmemoración de la Constitución y de los símbolos patrios.¹⁸⁰

Por ello, creo que resulta más adecuado plantear la posibilidad de una reforma legislativa dirigida expresamente a permitir, o a exigir, el respeto de la objeción de conciencia al saludo a la Bandera. Incluso podría pensarse en una reforma que, más allá de este tipo específico de objeción, abriera el camino a una admisión genérica del derecho de objeción de conciencia. Veámoslo más pormenorizadamente.

a) Conveniencia de reconocer la objeción de conciencia de profesores y de alumnos

Como antes dije, creo que una reforma legislativa verdaderamente sensible a las exigencias de la libertad religiosa ha de reconocer tanto la objeción de conciencia de los profesores como de los alumnos al saludo a la Bandera.

Sobre la objeción de los alumnos ya se han dicho en este trabajo suficientes cosas. En lo que concierne a los maestros bastará recordar que su conducta abstencionista debería autorizarse siempre que ello no implique la imposibilidad de organizar la ceremonia en el plantel, y que no induzcan a sus alumnos, expresa o tácitamente, a imitar su comportamiento, es decir, siempre que muestren el debido respeto hacia las convicciones de los demás. Conviene no perder de vista que el deber legal que tienen los maestros de organizar la ceremonia de honores a la Bandera en las escuelas primarias no es algo esencial para su trabajo docente y de formación; inculcar espíritu cívico en los alumnos es mucho más que la simple organización de esa ceremonia.

En relación con ello, pienso que permitir la objeción de alumnos y maestros es algo que podría —y debería— aprovecharse para educar a los alumnos en una comprensión profunda, y no superficial, del patriotismo. Éste, en efecto, implica el reconocimiento de los Derechos Humanos de todos, así como la tolerancia de las diferentes actitudes ante la vida que pueden adoptarse en el legítimo ejercicio de las libertades constitucionales, por anómalas que éstas puedan parecer en contraste con las actitudes socialmente mayoritarias. Educar en el respeto a la diferencia, siempre que no exista agravio a los símbolos nacionales, es quizá más formativo para el resto de los alumnos que la participación unánime en una ceremonia formal una vez por semana. Téngase en cuenta que estamos ante un problema que trasciende los linderos de lo estrictamente jurídico. Lo que parece haber, en el fondo, es una situación de cierto enfrentamiento social con una minoría religiosa que es atípica para las

¹⁸⁰ Acuerdo del Presidente de la República, por el que se Instituyen las Jornadas Nacionales de la Constitución General de la República y los Símbolos Patrios, del 6 de febrero de 1995 (publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de febrero de 1995).

pautas morales habituales en México, y que ejerce un incisivo proselitismo. Una minoría, en suma, que suscita a menudo suspicacias por parte de las Iglesias tradicionales, en especial de la Iglesia católica, que es la mayoritaria en México, y también por parte de una mentalidad laicista para la que el Estado y sus símbolos están por encima de todo, incluso por encima de una garantía individual como la libertad de creencias religiosas.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho de objeción de conciencia de alumnos y profesores resulta aconsejable por otras razones además de la tutela de la libertad religiosa y de conciencia. Aparte de que el saludo a la Bandera es una manifestación de afecto por un símbolo nacional, y sólo puede obligarse al respeto, pero no al afecto, hay motivos prácticos de prudencia política.

Los Testigos de Jehová, sin duda, no van a ceder en esta batalla legal y política, que ya han librado en otros países a lo largo del siglo XX. Obstinar en forzar la situación, y en tratar de imponerles a ultranza la obligación de participar activamente en la ceremonia de honores a la Bandera, no haría sino agravar el conflicto social existente. En ese conflicto, quienes llevan la peor parte son los niños, pues resultan afectados tanto su derecho a la educación como el clima humano —la escuela— en que se desenvuelve parte importantísima de unos años que son cruciales para su vida. Respetar su opción de conciencia contribuiría a pacificar la situación, evitando enfrentamientos inútiles y perjudiciales. No hay, por otra parte, peligro de “contagio”, es decir, de que este tipo de actitud ante los símbolos patrios se difunda por el hecho de que sea legalmente aceptada, pues resulta claro que nadie se convertirá a la doctrina de los Testigos de Jehová con el exclusivo fin de no participar en la ceremonia de honores a la Bandera en la escuela.

Atendiendo ahora a los aspectos técnicos de la reforma legislativa, para introducir el derecho de objeción de conciencia al saludo a la Bandera, por parte de alumnos y maestros, sería suficiente modificar algunos artículos de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, según lo que se expondrá en el apartado siguiente. Y tal vez añadir las correspondientes remisiones en los acuerdos de la Secretaría de Educación Pública, de 1982, que regulan los distintos tipos de enseñanza.¹⁸¹

Esto último no es estrictamente necesario desde un punto de vista técnico-jurídico, pero podría contribuir a despejar posibles dudas o renuencias por parte de algunas autoridades educativas. En todo caso, las remisiones serían necesarias sólo en los acuerdos reguladores de las escuelas de educación primaria y secundaria,¹⁸² ya que el Acuerdo sobre Educación Secundaria Técnica no contiene mención alguna de la ceremonia de saludo a la Bandera. Las modificaciones podrían consistir, simplemente, en algunas adiciones al texto actual, de la manera que se indica a continuación (el texto añadido se señala en cursivas).

¹⁸¹ *Vid. supra*, apartado 5.4. b, En general, sería conveniente revisar el contenido de esos acuerdos, que datan de más de 10 años antes de la reforma constitucional en materia de derecho a la educación.

¹⁸² Acuerdo que Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas Primarias, del 26 de noviembre de 1982, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de diciembre de 1982; Acuerdo por el que se Establece la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Secundaria, del 26 de noviembre de 1982, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 7 de diciembre de 1982.

Acuerdo sobre Escuelas Primarias:

Artículo 18: Corresponde al personal docente: [...] XIV. Organizar la ceremonia de honores a la bandera, los días lunes de cada semana, de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales aplicables, y *sin perjuicio de su derecho de objeción de conciencia reconocido en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales*.

Artículo 35: Corresponde a los alumnos: I. Asistir puntualmente a las clases y participar en todas las actividades de carácter educativo y cultural que se desarrollen en el plantel, *sin perjuicio de las exenciones que, por causa de objeción de conciencia, reconoce la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales en relación con la ceremonia de honores a la Bandera*.

Acuerdo sobre Escuelas de Educación Secundaria:

Artículo 23: Corresponde al personal docente: [...] VIII. Fomentar en los alumnos el espíritu cívico. *Este deber no incluye, en los casos de objeción de conciencia reconocidos en la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, la organización de la ceremonia de honores a la Bandera, o la participación activa en la misma*.

Artículo 46: Corresponde a los alumnos: [...] VII. Guardar respeto y rendir honores a los símbolos patrios, conforme a las disposiciones vigentes, y *sin perjuicio de las exenciones que, por causa de objeción de conciencia, reconoce la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales*.

b) Posible modificación de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales

El caballo de batalla, como se observa, consiste en la reforma de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales promulgada en 1984, de manera que ésta incluya explícitamente el derecho a la objeción de conciencia a la participación activa en los actos que impliquen culto o veneración de los símbolos patrios. También sería posible regular esa materia en una norma reglamentaria independiente (por ejemplo, un acuerdo del Presidente de la República), puesto que así parece permitirlo la actual redacción de la Ley.

A continuación se indica cómo podrían modificarse algunos artículos de la Ley (el texto de las modificaciones propuestas figura en cursivas). Aunque la redacción es algo prolija, creo que resulta oportuna, dada la confusión existente entre quienes deben aplicar la Ley.

Artículo 14:

El saludo civil a la Bandera nacional se hará en posición de firme, colocando la mano derecha extendida sobre el pecho, con la palma hacia abajo, a la altura del corazón. Los varones saludarán, además con la cabeza descubierta. El Presidente de la República, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, la saludará militarmente.

Cuando, por razón de sus creencias alguno de los presentes formule objeción de conciencia a realizar el saludo civil a la Bandera nacional en la forma usual, bastará con que permanezca en pie, en respetuoso silencio y con la cabeza descubierta.

Artículo 15:

En las fechas señaladas solemnes para toda la nación deberá izarse la Bandera nacional, a toda o a media asta, según se trate de festividad o duelo, respectivamente, en escuelas, templos y demás edificios públicos, así como en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares de México. Todas las naves aéreas y marítimas mexicanas portarán la Bandera nacional y lo usarán conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales dispondrán que en las instituciones de enseñanza elemental, media y superior, se rindan honores a la Bandera nacional los lunes, al inicio de labores escolares o a una hora determinada en ese día durante la mañana, así como al inicio y fin de cursos. *La asistencia a la ceremonia de honores a la Bandera será obligatoria para los alumnos, los profesores y las demás personas al servicio del plantel educativo.*

A quienes se encuentren en la situación prevista por el párrafo segundo del artículo 14 de esta Ley se les permitirá que asistan en las condiciones descritas en ese mismo precepto, y no podrá exigírseles ninguna otra conducta en relación con el saludo civil a la Bandera o con el canto del Himno Nacional. A los demás alumnos, profesores y personal administrativo o de servicio, se les explicará que la razón de ese trato excepcional es la libertad religiosa garantizada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que dicha libertad es parte de los valores representados por los símbolos patrios a los que se rinden honores.

Los profesores que acrediten debidamente su objeción de conciencia no estarán sujetos a la obligación de organizar la ceremonia de honores a la Bandera en los casos en que así lo dispongan las normas reguladoras de los distintos niveles de educación, excepto cuando su colaboración sea imprescindible para que la ceremonia pueda llevarse a cabo. Sólo en esas situaciones su negativa será sancionable a tenor de la legislación vigente. La mera abstención en ningún caso podrá ser sancionada con el cese del profesor, si no va acompañada de conductas que supongan agravio a los símbolos patrios o de inducción a otras personas para que se opongan a participar en la ceremonia de honores a la Bandera nacional.

Artículo 46:

Es obligatoria la enseñanza del Himno Nacional en todos los planteles de educación primaria y secundaria.

Cada año las autoridades educativas convocarán a un concurso de coros infantiles sobre la interpretación del Himno Nacional, donde participen los alumnos de enseñanza elemental y secundaria del sistema educativo nacional.

Las anteriores disposiciones se entenderán sin perjuicio del derecho de objeción de conciencia reconocido en los artículos 14 y 15 de esta Ley.

Artículo 56:

Las contravenciones a la presente Ley que no constituyan delito conforme a lo previsto en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para Toda la República en Materia de Fuero Federal, pero que impliquen desacato o falta, se castigarán, según su gravedad y la condición del infractor, con multa hasta por el equivalente a 250 veces el salario mínimo, o con arresto hasta por 36 horas. Si la infracción se comete con fines de lucro, la multa podrá imponerse hasta por el equivalente a mil veces el salario mínimo. Procederá la sanción de decomiso para los artículos que reproduzcan ilícitamente el Escudo, la Bandera o el Himno nacionales.

Las conductas pasivas derivadas de la objeción de conciencia a que se refieren los artículos 14 y 15 de esta Ley no podrán considerarse, por sí mismas, constitutivas de desacato o falta de respeto a los símbolos patrios, excepto si van acompañadas de tentativas de inducir a otras personas presentes a rehusar el saludo civil a la Bandera o el canto del Himno Nacional.

c) La posible reforma de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Las reformas legislativas que se han propuesto hasta ahora servirían para eliminar el problema derivado de la objeción de conciencia de los Testigos de Jehová a participar en la ceremonia de honores a la Bandera nacional, pero no para impedir futuros problemas de discriminación religiosa derivados de situaciones de conflicto entre los deberes que impone la Ley y los deberes que impone la conciencia.

En efecto, a la falta de experiencia del derecho y de la judicatura mexicanos en esta materia se une lo poco preciso de la redacción del artículo 24 de la Constitución, y los estrictos términos en que se expresa el artículo 1o., párrafo segundo, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992. Este último precepto, recordémoslo, establece: “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”.

Aunque ya expresé mi opinión —que no es aislada— acerca de cuál debe ser la interpretación correcta de esa disposición, parece oportuno promover una reforma legislativa que acabe con incertidumbres innecesarias, y evite en lo posible la inseguridad jurídica.

Cabría plantear dicha reforma de dos maneras: una “tímida” o de mínimos, y otra decididamente protectora de la libertad religiosa.

En el primer caso sería suficiente eliminar sin más el segundo párrafo del artículo 1o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, o, al menos, mitigar el aparente rigor de su dicción, eliminando la expresión “en ningún caso”, y añadiendo el término “fraudulentamente”. Así quedaría ese precepto: “Las convicciones religiosas no eximen [en ningún caso] del cumplimiento de las leyes del país. Nadie podrá alegar motivos religiosos para evadir *fraudulentamente* las responsabilidades y obligaciones prescritas en las leyes”.

En el segundo caso se trataría de una reforma que concediera carta de naturaleza jurídica a la objeción de conciencia. Es decir, una reforma que especificara que la libertad religiosa incluye el derecho de comportarse de acuerdo con la propia conciencia, y que ese comportamiento puede requerir a veces la exención del cumplimiento de deberes legales. Naturalmente, no sería un reconocimiento ilimitado de los derechos de la conciencia individual, pero sí rompería con la inercia de que, en las situaciones de conflicto entre ley y conciencia, esta última siempre debe ceder, sin importar la entidad objetiva de las obligaciones legales que se oponen al ejercicio de la libertad de creencias religiosas protegida constitucionalmente.

La segunda es, desde luego, la opción que me parece más adecuada, por ser la más respetuosa con las libertades garantizadas por el ordenamiento constitucional mexicano y por el derecho internacional. Además, situaría a México en la vanguardia de la protección de los Derechos Humanos y de las minorías, al reconocer explícitamente en un texto legal que los derechos de la persona —que son principios rectores del orden jurídico— tienen la capacidad de condicionar la vigencia de las leyes ordinarias, y, por tanto, constituyen un límite a posibles manifestaciones arbitrarias de la soberanía del Estado.

El nuevo párrafo que habría de añadirse a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público podría tener un texto del tenor siguiente:

La libertad de creencias implica la libertad de comportarse obedeciendo los mandatos de la propia conciencia, ya se encuentre ésta fundamentada en creencias religiosas o no religiosas. En los supuestos de conflicto entre un deber moral y un deber legal, la Ley, o en su caso los tribunales, concederán al objetor de conciencia la oportuna exención del deber legal, siempre que la sinceridad de sus creencias esté debidamente acreditada y que dicha exención no redunde, en el caso concreto, en perjuicio de un interés jurídico superior. La Ley, o en su caso los tribunales, indicarán, siguiendo un criterio análogo, si procede imponer en tales situaciones una prestación sustitutiva del deber legal del que se exime.

Técnicamente, se trataría de eliminar el actual segundo párrafo del artículo 1o. de la Ley, y de introducir el nuevo párrafo. El mejor lugar para éste, a mi juicio, no sería el mismo artículo 1o.; podría añadirse al artículo 2o., que quedaría entonces dividido en dos fracciones (la primera integrada por el texto actual del artículo 2o., y la segunda por el nuevo párrafo). O bien podría incorporarse al actual artículo 3o. como un nuevo segundo párrafo.

En todo caso, resulta claro que no es ésta la única modificación que convendría realizar a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992. Como ya se indicó,¹⁸³ y es opinión compartida por ilustres juristas mexicanos, esa ley fue un importante y positivo primer paso en el camino emprendido por el ordenamiento mexicano hacia un más acendrado respeto de la libertad de pensa-

¹⁸³ Vid. *supra*, apartado 5.2.

miento, de conciencia y de religión. Pero la Ley, como la propia reforma constitucional de 1992, revela todavía algunas reminiscencias del anticlericalismo presente en la Constitución de 1917.

Ocho años después, la estructura social mexicana es distinta, y de un mayor —y creciente— pluralismo religioso e ideológico. Es también mayor la madurez jurídica de este país, especialmente por lo que se refiere a la sensibilidad hacia la protección de los Derechos Humanos. Una nueva reforma, de cierta envergadura, se hace cada vez más necesaria en materia de libertad religiosa.

Recomendaciones

Recomendación 2/2000

Síntesis: El 5 de agosto de 1999 este Organismo Nacional recibió el oficio 059/99, mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz remitió el expediente de queja Q/10238/98 y el escrito de impugnación presentado por el señor José Leonardo Rosas Hernández en contra de la no aceptación de la Recomendación 21/99, emitida el 7 de junio de 1999 por ese Organismo Local y dirigida al contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz.

Del análisis de la documentación remitida, así como de la investigación realizada, esta Comisión Nacional comprobó la existencia de diversas anomalías que constituyen violaciones a los Derechos Humanos del señor José Leonardo Rosas Hernández, consistentes en la transgresión de lo dispuesto por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, y 46, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de esa Entidad. De igual manera, no se respetó lo señalado en los artículos 1, 2 y 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas.

Con base en lo señalado, se consideró que la Recomendación 21/99, formulada por el Organismo Estatal, se emitió en coherencia con las evidencias que obran en el expediente y conforme a los argumentos y fundamentos de Derecho aplicables, toda vez que los elementos de la Policía Municipal que participaron en esta acción, al ser atacados con piedras, no con armas de fuego, debieron recurrir únicamente al uso de medidas preventivas, como lo fue el gas lacrimógeno que utilizaron, según constancias. Asimismo, la CNDH estimó que la autoridad citada debió respetar la garantía de seguridad jurídica contemplada en nuestra Carta Magna, tratándose de aprehensiones y detenciones.

De igual manera, se consideró el hecho de que el disparo de arma de fuego se produjo cuando la agresión había cesado, lesionando al agraviado en el talón del pie derecho, lo que implica que no existía un peligro real e inminente para los policías municipales. En adición a lo ya señalado, para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no pasaron inadvertidas las contradicciones en que incurrieron los servidores públicos que participaron en los hechos descritos, según evidencias que constan en el expediente respectivo. Por ello, esta Comisión Nacional emitió, el 26 de abril de 2000, la Recomendación 2/2000, dirigida a los integrantes del H. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Veracruz, en los términos siguientes: “ÚNICA. Se sirvan someter para acuerdo en sesión de Cabildo que se inicie un procedimiento administrativo de investigación al policía municipal Gelacio Ramírez Lezama, a efecto de que se determinen las responsabilidades que le resulten por haber incurrido en actos violatorios de los Derechos Humanos en agravio del señor José Leonardo Rosas Hernández. Lo anterior independientemente de que se dé vista de inmediato al agente del Ministerio Público correspondiente, para que investigue y determine lo que en Derecho corresponda.

México, D. F., 26 de abril de 2000

**Caso del recurso de impugnación
del señor José Leonardo Rosas Hernández**

CC. Integrantes del H. Ayuntamiento
Constitucional del Municipio
de Córdoba, Ver.

Respetables señores:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 6o., fracciones IV y V; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 55; 61; 62; 63; 65, y 66, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y 158 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/99/VER/I00244, relacionados con el recurso de impugnación interpuesto por el señor José Leonardo Rosas Hernández, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 5 de agosto de 1999 en esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se recibió el oficio 059/99, suscrito por la licenciada Margarita Herrera Ortiz, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, a través del cual remitió el escrito del señor José Leonardo Rosas Hernández, del 15 de julio del año mencionado, por medio del cual interpuso un recurso de impugnación en contra de la no aceptación de la Recomendación 21/99, por parte del contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, que dicho Organismo Local le dirigió el 7 de junio de 1999 con motivo de la queja del hoy recurrente.

Asimismo, la Presidenta del Organismo Estatal remitió el expediente Q/10238/98, relacionado con el caso del señor José Leonardo Rosas Hernández.

B. Del análisis de la documentación contenida en el expediente citado se desprende lo siguiente:

1. El 5 de noviembre de 1998 la señora Minerva Hernández Tlatelpa presentó un escrito de queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz por presuntas violaciones a los Derechos Humanos de su hijo, señor José Leonardo Rosas Hernández.

Señaló que el 1 de noviembre de 1998, aproximadamente a las 03:40 horas, en la colonia México de la ciudad de Córdoba, Veracruz, se suscitó un problema entre dos muchachos, en el que intervino José Leonardo Rosas Hernández con el fin de separarlos; que al llegar la Policía Municipal su hijo se resistió a que lo revisaran y que, al tratar de correr, los policías lo golpearon, al igual que a otro muchacho de nombre Leonardo Fernández González, y finalmente los detuvieron. Agregó que en dicha detención los policías utilizaron gas lacrimógeno y dispararon un arma de fuego, y que una de las balas rozó el pie derecho de su hijo, resultando lesionado.

2. El 6 de noviembre de 1998, mediante el oficio 1863/98, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz solicitó al contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de la ciudad de Córdoba, Veracruz, que remitiera un informe en relación con los hechos motivo de la queja.

3. El 10 de noviembre de 1998 el doctor Efrén Gallardo Flores, médico adscrito a la Comisión Local, certificó que el señor José Leonardo Rosas Hernández presentó una lesión producida por

arma de fuego, en talón derecho, cara interna inferior, de cuatro centímetros, y una quemadura, además de escoriaciones en el cuerpo.

4. El 16 de noviembre del año en cita, mediante un oficio sin número, el Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, informó que el señor José Leonardo Rosas Hernández fue detenido por el elemento de la Policía Municipal José Juan Salcedo Sánchez, con número de placa 261, el 1 del mes y año citados, aproximadamente a las 03:30 horas, en un lugar conocido como “Dos Puentes”, por ataques y daños cometidos en agravio del Ayuntamiento, así como ultrajes a la autoridad, ingresando a la Cárcel Preventiva aproximadamente a las 03:40 horas de ese mismo día.

Que anteriormente a estos hechos, alrededor de las 03:20 horas, se tuvo conocimiento de que había una riña entre vándalos, motivo por el cual se trasladó la patrulla número 26, pero al llegar ésta al lugar de los hechos, donde los tripulantes vieron que eran muchas personas las que participaban en el enfrentamiento y que les lanzaban piedras, causando daños a la unidad, se decidió pedir apoyo.

En razón de lo anterior, las unidades 05, 17 y 18 se trasladaron a ese lugar para tratar de someter a los alborotadores y, al descender los tripulantes de la patrulla 18, varios sujetos acorralaron al elemento número 217 de la Policía, Gelacio Ramírez Lezama, quien al percatarse de la inferioridad numérica en que se encontraba y ante el temor fundado de que lo lesionaran de gravedad, por las condiciones de intoxicación en que se encontraban los rijosos, tanto etílicas como de estupefacientes —según consta en los certificados médicos de los detenidos—, hizo un disparo al suelo para proteger su integridad física, y en el rebote el proyectil rozó el talón derecho, cara interna, de José Leonardo Rosas Hernández. Al

escuchar la detonación los vándalos se dispersaron en diferentes direcciones, incluso derrumbaron el portón de una casa para darse a la fuga.

Añadió que se logró imponer el orden público y que se detuvo a los señores José Leonardo Rosas Hernández y Leonardo Fernández González, quienes fueron puestos a disposición del Ministerio Público, Sector Norte, de Córdoba, Veracruz, integrándose la averiguación previa 1440/98/SN por los delitos de daños y ultrajes a la autoridad, y el 3 de noviembre de 1998 fue consignada ante el Juzgado Primero de Primera Instancia de ese Distrito Judicial.

Al citado oficio anexó diversas copias certificadas, entre las que destacan el certificado médico de ingreso del señor José Leonardo Rosas Hernández, del 1 de noviembre de 1998, suscrito por el doctor Eduardo Cacho González, adscrito al H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Veracruz, quien describe que el citado señor Rosas Hernández presentó varios golpes y escoriaciones, además de una herida producida por arma de fuego en el talón derecho, cara interna, así como irritación facial producida por la acción de gas lacrimógeno, y también el parte informativo del 1 de noviembre de 1998, suscrito por el señor Daniel Mendoza Mendoza, oficial de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz, y firmado en su ausencia por otra persona.

5. El 23 de noviembre de 1998, mediante el oficio 3811/98/DP, la Comisión Local solicitó al general de División del Estado Mayor Alfonso de la Torre Martínez, entonces Director General de Seguridad Pública, un informe detallado de los hechos motivo de la queja.

6. El 30 de noviembre del año citado, mediante el oficio 1869, el mencionado servidor público remitió un informe en los mismos términos que el

del Presidente Municipal, destacando que el señor Gelacio Ramírez Lezama efectuó un disparo al suelo y no utilizó gas lacrimógeno durante los hechos.

7. El 1 de diciembre de 1998 personal de la Comisión Local se entrevistó con diversos testigos presenciales de los hechos, quienes manifestaron que los policías municipales golpearon al hoy recurrente, lanzaron gas lacrimógeno y usaron un arma de fuego.

8. El 3 de diciembre de 1998, mediante el oficio 12/98, el Organismo Local solicitó al comandante de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz, que rindiera un informe respecto de los hechos motivo de la queja.

9. El 7 de diciembre de 1998 el señor José Leonardo Rosas Hernández ratificó el escrito de queja interpuesto en su favor por su madre, señora Minerva Hernández Tlatelpa.

10. El 14 de diciembre de 1998, por medio de un oficio sin número, el señor Ángel Jorge Alducin Hernández, comandante de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz, informó que el señor José Leonardo Rosas Hernández fue detenido por elementos de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz, y que en la detención se utilizó gas lacrimógeno a fin de repeler la agresión.

11. El 5 de abril de 1999, mediante el oficio 155, el licenciado Ignacio Vera Montiel, jefe del Departamento Jurídico del Centro de Readaptación Social de Córdoba, Veracruz, remitió a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz una fotocopia del certificado médico del señor José Leonardo Rosas Hernández, del 3 de noviembre de 1998, elaborado por el doctor Luis Santopietro Arceo, médico adscrito a la Dirección General de Prevención y Rea-

daptación Social del Estado, en el que se asentó que dicha persona presentó “herida por proyectil de arma de fuego en talón derecho; policonfundido y sin alteraciones psiconeurológicas aparentes”.

12. El 7 de junio de 1999 la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz dirigió la Recomendación 21/99 al contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, en los siguientes términos:

PRIMERA. Conforme a lo dispuesto por los artículos 140, fracción II, y 142 de la Ley Orgánica del Municipio Libre vigente en el Estado de Veracruz y con respeto a la garantía de audiencia que consigna el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberá sancionar al C. Gelacio Ramírez Lezama, elemento de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz, por haber incurrido en actos violatorios de Derechos Humanos, en agravio del C. José Leonardo Rosas Hernández; asimismo, se deberá dar vista al C. agente del Ministerio Público investigador que corresponda para el ejercicio de sus funciones, por las lesiones que le fueron ocasionadas al aquí quejoso.

SEGUNDA. Con fundamento en lo establecido por el artículo 46 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz se le comunica que dispone de 15 días hábiles para que informe sobre la aceptación o rechazo de la presente y, de ser aceptada, dispone de 15 días adicionales para hacer llegar a este Organismo las pruebas correspondientes a su cumplimiento.

13. El 25 de junio de 1999, mediante el oficio Jur/041/99, el Presidente Municipal de Córdo-

ba, Veracruz, contador público Armando Croda de la Vequia, manifestó a la Comisión de Derechos Humanos de la Entidad Federativa mencionada “su inconformidad” por la Recomendación 21/99, en virtud de que en ésta se señala al policía Gelacio Ramírez Lezama como el responsable de presuntos actos violatorios de los Derechos Humanos en contra de José Leonardo Rosas Hernández; no obstante, expresó, fue necesario que el policía accionara su arma de cargo, no para arrestar al ríjoso, sino para impedir que éste al igual que los demás pandilleros apedrearán a los elementos de la Policía, cuando junto con un tumulto de personas armadas con palos y piedras se acercaron a los servidores públicos para agredirlos, riesgo que no fue, en modo alguno, hipotético, sino real, dado que, como resultado del evento, la patrulla número 26 de la Policía Municipal que acudió al auxilio resultó totalmente apedreada por todos sus lados, lo que motivó que el H. Ayuntamiento presentara una denuncia por daños ante la autoridad ministerial, por la cual se inició la averiguación previa 1440/98/SN, en contra de los señores José Leonardo Rosas Hernández y Leonardo Fernández González, por los delitos de daños y ultrajes a la autoridad en perjuicio de la función pública.

Además, refirió que se pretende determinar “uso excesivo” de la fuerza pública sin validar las circunstancias exactas en las que se aplicó la misma, y que en modo alguno se estima que haya sido así, sino que fue proporcional a la resistencia y agresividad del señor José Leonardo Rosas Hernández y de sus allegados. Asimismo, precisó que cualquier elemento de la Policía que tenga bajo su responsabilidad la resolución de un problema en el que se violenta la paz social, puede hacer uso de la fuerza física; de ahí que, refirió, fue necesario que el policía accionara su arma de cargo no para arrestar al ríjoso, sino para impedir que éste al igual que los de-

más pandilleros apedrearán a los elementos de la Policía. Asimismo, expuso que José Leonardo Rosas Hernández fue puesto a disposición del Ministerio Público por los hechos que motivaron su detención, integrándose la averiguación previa 1440/98/SN, por lo que la autoridad ministerial le fincó responsabilidad; sin embargo, determinó no ejercer acción penal en contra de los elementos que lo detuvieron y de cuya participación en los hechos tuvo pleno conocimiento.

El Presidente Municipal agregó que en virtud de lo anterior interponía un “recurso de inconformidad”, a fin de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estudiara el expediente y emitiera una resolución al respecto.

C. El 5 de agosto de 1999 este Organismo Nacional radicó el escrito de impugnación del señor José Leonardo Rosas Hernández con el expediente CNDH/121/99/VER/I00244.

D. Con motivo de la atención del citado expediente, durante la fase de integración, esta Comisión Nacional realizó las siguientes gestiones:

1. Mediante el oficio 1076, del 18 de enero de 2000, este Organismo Nacional solicitó al licenciado Ignacio González Rebolledo, Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, un informe respecto de las diligencias realizadas en la integración de la averiguación previa 1440/98/SN, iniciada por el agente del Ministerio Público investigador de la Zona Norte en Córdoba, Veracruz, y que remitiera una copia certificada de dicha indagatoria.

2. El 18 de enero de 2000, por medio del oficio V4/31767, se requirió al contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, que informara si ha-

bía sido aceptada la citada Recomendación y, en su caso, que especificara las medidas adoptadas para su cumplimiento.

3. Mediante el diverso V/432/2000, del 1 de febrero de 2000, el licenciado Guillermo H. Beck Chiquini, encargado de Atención de Quejas de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, informó a esta Comisión Nacional que la averiguación previa 1440/98/SN fue determinada el 3 de noviembre de 1999, consignándose al Juzgado Primero de Primera Instancia de ese Distrito Judicial. Agregó que anexaba copias certificadas de la misma, así como de la causa penal número 485/98.

En la citada indagatoria se describe la declaración del señor José Juan Salcedo Sánchez, policía municipal que intervino en la detención, en la que se destaca que, cuando él y el policía Agustín Romero Solís llegaron a “Dos Puentes” había una riña entre varios vándalos, y que él (José Juan Salcedo Sánchez) se bajó de la unidad y fue hacia ellos para tratar de separarlos y detenerlos, pero éstos se opusieron a la detención y comenzaron a aventar botellazos, pedradas y tubazos, dañando la patrulla número 26, por lo que solicitaron apoyo. Que cuando llegó la patrulla 18 con los policías Artemio Ubaldo Mata y Gelacio Ramírez Lezama, los vándalos pretendieron atacar tanto a él (José Juan Salcedo Sánchez) como a su compañero, no lográndolo porque se escondieron tras la unidad, y cuando se percataron de que a los alborotadores se les terminaron las piedras, procedieron a detenerlos; que en ese momento se escuchó una detonación y la mayoría de los sujetos se dieron a la fuga, quedando sólo dos de ellos, uno de los cuales se entregó voluntariamente y el otro fue capturado atrás de una lámina.

Por su parte, en declaración de la misma fecha ante el representante social, el señor Agus-

tín Romero Solís, policía municipal de Córdoba, Veracruz, manifestó que, acompañado de José Juan Salcedo Sánchez, acudió al lugar donde unos jóvenes sostenían una riña; que al llegar intentaron hablar con ellos, pero los empezaron a retar a golpes y que al ver esa actitud solicitaron apoyo por radio; que desde que estaban en el interior del vehículo les comenzaron a lanzar piedras y botellas, además con palos y tubos golpearon la lámina del cofre y del lado derecho del automóvil, por lo que se refugiaron del lado izquierdo del mismo; que pensaron que los acabarían a pedradas porque no los dejaban entrar a la unidad, pero llegaron en su apoyo los policías de la patrulla 18 y, al verlos, los atacantes se abrieron un poco, entonces salieron más personas armadas con palos, botellas y tubos gritando que los lincharían; que cuando se aproximaban Gelacio Ramírez Lezama desenfundó su arma y les marcó el alto en varias ocasiones, pero como no le hicieron caso disparó, motivo por el cual sus atacantes huyeron, quedando dos de ellos, a los que detuvieron; sin embargo, como uno estaba agresivo lo rociaron con gas y el otro se entregó voluntariamente.

En el mismo acto ministerial el señor Artemio Ubaldo Mata, policía municipal de Córdoba, Veracruz, expuso que cuando llegó al lugar de los hechos junto con su compañero Gelacio Ramírez Lezama, los rijosos se dieron a la fuga rumbo al río, pasando por un patio de vecindad, y que luego bajaron a buscarlos, capturando a dos de ellos, pero antes llamaron a otros sujetos que se les vinieron encima, por lo que Gelacio Ramírez Lezama sacó su arma de fuego y realizó un disparo.

Asimismo, el señor Gelacio Ramírez Lezama, elemento de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz, declaró en la referida averiguación previa que al llegar al lugar de los hechos, junto

con Artemio Ubaldo Mata, se percataron de que ya se encontraba la patrulla 26 con dos elementos de la Policía Municipal y que más de 20 sujetos los estaban agrediendo; que los rijosos llamaron a otras personas que salieron de entre las casas de la barranca, quienes se unieron a los primeros y, armados con piedras, palos y tubos, se les acercaron gritando que los iban a linchar, por lo que al ver que no tenían salida sacó su pistola de cargo y realizó un disparo al suelo, lo que motivó que salieran corriendo los jóvenes, menos uno que levantó los brazos y que expresó que se entregaba; que después se enteró que esa persona se llamaba José Leonardo Rosas Hernández, quien fue detenido por el declarante y por Artemio Ubaldo, y sus otros compañeros capturaron a Leonardo Fernández González.

Por último, Leonardo Fernández González, quien fue detenido junto al hoy recurrente, expresó que los policías lo comenzaron a perseguir; que después escuchó una detonación producida por arma de fuego, cuyo proyectil hirió en un pie a José Leonardo Rosas Hernández, y que él resultó lesionado en la ceja derecha y en la cabeza.

4. En la misma fecha, a través del oficio Jur/19/2000, el Presidente Municipal de Córdoba remitió una copia del oficio Jur/041/99, del 25 de junio de 1999, por medio del cual manifestó a la licenciada Margarita Herrera Ortiz, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, su inconformidad por la Recomendación 21/99.

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El escrito de inconformidad del 15 de julio de 1999, presentado por el señor José Leonar-

do Rosas Hernández ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz.

2. El oficio 059/99, del 3 de agosto de 1999, mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz remitió el escrito de inconformidad del señor José Leonardo Rosas Hernández.

3. El expediente Q/10238/98, iniciado en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, relacionado con el caso del señor José Leonardo Rosas Hernández, y los siguientes documentos:

3.1. El escrito de queja del 5 de noviembre de 1998, suscrito por la señora Minerva Hernández Tlatelpa, por medio del cual denunció presuntas violaciones a los Derechos Humanos de su hijo José Leonardo Rosas Hernández.

3.2. Las actas circunstanciadas levantadas por personal de la Comisión Estatal el 1 de diciembre de 1998, mediante las cuales se hacen constar las diligencias practicadas con motivo de la queja Q/10238/98.

3.3. Los certificados médicos del 1, 3 y 10 de noviembre de 1998, expedidos por el doctor Eduardo Cacho González, médico adscrito al H. Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz; por el doctor Luis Santopietro Arceo, adscrito a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de Veracruz, y por el doctor Efrén Gallardo Flores, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, respectivamente.

3.4. Los informes suscritos por el contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, del 16 de noviembre de 1998, donde anexó el parte informativo del 1 de noviembre del año en cita, expedi-

do por el señor Daniel Mendoza Mendoza, oficial de la Policía Municipal (firmado en ausencia de éste); del Director General de Seguridad Pública del Estado, general de División del Estado Mayor Alfonso de la Torre Martínez, del 30 del mes y año mencionados, y del comandante de la Policía Municipal de Córdoba, señor Ángel Jorge Alducin Hernández, del 14 de diciembre del año mencionado.

3.5. La Recomendación 21/99, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, del 7 de junio de 1999, dirigida al contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz.

3.6. El oficio Jur/041/99, del 25 de junio de 1999, por medio del cual el Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, manifestó a la Comisión Estatal su inconformidad por la Recomendación 21/99.

4. El oficio 1076, del 18 de enero de 2000, a través del cual esta Comisión Nacional solicitó al Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz un informe respecto de las diligencias realizadas en la integración de la averiguación previa 1440/98/SN.

5. El oficio V4/31767, del 18 de enero de 2000, mediante el cual se requirió al Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, que informara si había sido aceptada la citada Recomendación y, en su caso, que especificara las medidas adoptadas para su cumplimiento.

6. El oficio V/432/2000, del 1 de febrero de 2000, por medio del cual el licenciado Guillermo H. Beck Chiquini, encargado de la Atención de Quejas de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, remitió información a esta Comisión Nacional respecto

de la averiguación previa 1440/98/SN, precisando que ésta fue determinada el 3 de noviembre de 1999 y consignada al Juzgado Primero de Primera Instancia de ese Distrito Judicial y anexó copias certificadas de la referida indagatoria y de la causa penal número 485/98.

7. El oficio Jur/19/2000, del 1 de febrero de 2000, a través del cual el Presidente Municipal de Córdoba remitió una copia del oficio Jur/041/99, por medio del cual manifestó su inconformidad a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz por la Recomendación 21/99.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 5 de noviembre de 1998 la señora Minerva Hernández Tlatelpa presentó una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, por probables violaciones a los Derechos Humanos cometidas en contra de su hijo José Leonardo Rosas Hernández, consistentes en las lesiones que éste sufrió al momento de ser detenido por elementos de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz.

El 7 de junio de 1998 el Organismo Local dirigió la Recomendación 21/99 al Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, a quien le recomendó que se sancionara al señor Gelacio Ramírez Lezama, elemento de la Policía Municipal de esa ciudad, por haber incurrido en actos violatorios de los Derechos Humanos en agravio del señor José Leonardo Rosas Hernández, y que se diera vista al agente del Ministerio Público investigador correspondiente para el ejercicio de sus funciones, por las lesiones que le fueron ocasionadas al señor Rosas Hernández.

El 25 de junio de 1998 el Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, envió a la Comisión

Estatal un “recurso de inconformidad” en contra de la Recomendación en cita, por lo que dicho Organismo la consideró como no aceptada, en virtud de que esa autoridad en ningún momento la admitió ni remitió pruebas de su cumplimiento. En consecuencia, el señor José Leonardo Rosas Hernández presentó un escrito de inconformidad ante el Organismo Local, mismo que fue remitido a esta Comisión Nacional mediante el oficio 059/99, del 3 de agosto de 1999.

IV. OBSERVACIONES

Mediante el análisis de los hechos y de las evidencias que obran en el expediente CNDH/121/99/VER/I00244, esta Comisión Nacional comprobó anomalías que constituyen violaciones a los Derechos Humanos del señor José Leonardo Rosas Hernández, y a los ordenamientos legales e instrumentos internacionales que en cada caso se indican.

A. Primeramente, resulta conveniente precisar que el Acuerdo 3/93, emitido por el Consejo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala que si bien en el caso de la no aceptación de una Recomendación emitida por un Organismo Local, por parte de la autoridad a la que se haya dirigido la misma, no se encuentra específicamente prevista dentro de los supuestos que establece la procedencia del recurso de impugnación, de los artículos 61; 63; 64; 65, último párrafo, y 66, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como 158 de su Reglamento Interno, la Comisión Nacional tiene competencia para admitir y substanciar tal recurso, en virtud de que la no aceptación de una Recomendación constituye el caso extremo de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el Organismo Local, supuesto que se encuentra expresamente previsto

en los numerales anteriormente citados. Este Acuerdo dice: “ÚNICO: La Comisión Nacional podrá formular la Recomendación que corresponde a la autoridad local que no la haya aceptado inicialmente, la que deberá informarle sobre su aceptación y cumplimiento”.

B. Una vez determinada la competencia de este Organismo Nacional y después de realizado el análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente del recurso de impugnación que se resuelve, esta Comisión Nacional considera que la Recomendación 21/99, formulada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, se emitió en coherencia con las evidencias que obran en el expediente y conforme a los argumentos y fundamentos de derecho aplicables, los cuales se respaldan en las constancias que obran en el expediente de impugnación, recabadas durante las investigaciones tanto de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz como de este Organismo Nacional, que permiten estar en posibilidad de sustentar la probable responsabilidad del servidor público, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. Los elementos de la Policía Municipal que intervinieron en los hechos donde se suscitó la riña, acorde con las facultades que la ley les confiere (figura jurídica de la flagrancia), determinaron detener a los participantes en la misma, situación que resulta jurídicamente factible, en el sentido de que la finalidad era actuar con prontitud, eficacia y seguridad. Sin embargo, la aplicación del marco normativo en el que se desenvuelve nuestra sociedad mexicana no implica que el servidor público esté posibilitado para actuar con impunidad, excederse en la aplicación de la fuerza pública y, menos aún, ejercitar su acción más allá de las atribuciones que la normativa le impone, en perjuicio de las garantías individuales de las personas. Es por ello que los servidores

públicos, dentro del marco jurídico de su actuación, pueden realizar acciones en defensa propia y para repeler virtuales agresiones, pero de ninguna manera pueden conducirse fuera de estos supuestos con conductas tales que ocasionen daños y perjuicios a los particulares, o en sus domicilios, papeles, posesiones o propiedades, por la razón fundamental de que ninguna persona puede estar por encima de la ley.

En el presente caso resulta evidente que el señor Gelacio Ramírez Lezama lesionó con el arma de fuego que tenía a su cargo al señor José Leonardo Rosas Hernández, cuando con otros policías municipales pretendían detener a varias de las personas que escenificaban una riña, tal y como se desprende de lo referido por el Presidente Municipal (hecho B, incisos 4 y 12), excediéndose en el uso de la fuerza en la detención, desatendiendo el mandato que, en relación con el desempeño de sus funciones, consigna el párrafo tercero del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al momento de los hechos (hoy párrafo cuarto del artículo 19 de nuestra Carta Magna), al establecer que: “Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.

Atento a lo anterior, este Organismo Nacional estima que los actos motivo de la queja se ubican en la hipótesis antecitada porque en este caso en particular se puede apreciar que existió detención arbitraria del agraviado, al establecerse que la misma se llevó a cabo cuando se lesionó a una persona a la que supuestamente se le encontró en la comisión flagrante de un delito. En tal sentido, se estima que las lesiones que el agraviado presentó, y que se describen en los certificados mé-

dicos que más adelante se comentan, así como en la propia respuesta de la autoridad recomendada, son el resultado de actos llevados a cabo durante su detención y que encuadran en una transgresión a lo dispuesto por el artículo anteriormente descrito.

2. Las anteriores apreciaciones se desprenden de la afirmación de la señora Minerva Hernández Tlatelpa, cuando en su escrito de queja manifestó que su hijo José Leonardo Rosas Hernández fue golpeado y herido por arma de fuego en el pie derecho (hecho B, inciso 1), lesiones que se comprueban con el certificado médico de ingreso a detenidos, expedido el 1 de noviembre de 1998 por el doctor Eduardo Cacho González, adscrito a ese Ayuntamiento Constitucional, donde se establece que el señor Rosas presentó golpes y escoriaciones diversas; una herida producida por arma de fuego en el talón derecho, cara interna, e irritación facial producida por la acción de gas lacrimógeno (hecho B, inciso 6); asimismo, la certificación médica del 3 de noviembre 1998, suscrita por el doctor Luis Santopietro Arceo, médico tratante de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, establece que el señor José Leonardo Rosas Hernández presentaba “herida por proyectil de arma de fuego en talón derecho; policontundido y sin alteraciones psiconeurológicas aparentes” (hecho B, inciso 9), y en el certificado médico de lesiones del 10 de noviembre del año mencionado, expedida por el doctor Efrén Gallardo Flores, médico adscrito a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, se establece que el hoy recurrente presentó una lesión producida por arma de fuego en el talón derecho, cara interna inferior, de cuatro centímetros, y parte de quemadura, además de escoriaciones en el cuerpo (hecho B, inciso 3).

De igual forma, las lesiones se comprueban con los testimonios de varios vecinos del lugar

donde sucedieron los hechos, quienes manifestaron que los policías municipales golpearon al hoy recurrente, lanzaron gas lacrimógeno y usaron un arma de fuego.

3. Por otra parte, cabe señalar que el contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, en su oficio Jur/41/99, del 25 de junio de 1999, expresó que cualquier elemento de la Policía que tenga bajo su responsabilidad la resolución de un problema en el que se violenta la paz social puede hacer uso de la fuerza física, por lo que en este caso fue necesario que el policía accionara su arma de cargo, debido a que estima que el uso de la fuerza fue proporcional a la resistencia y agresividad del señor José Leonardo Rosas Hernández y de sus allegados. Cabe mencionar que la autoridad municipal basa su afirmación en el parte informativo del 1 de noviembre de 1998, suscrito por el señor Daniel Mendoza Mendoza, oficial de la Policía Municipal, siendo que, en primer lugar, en el documento de referencia dicho oficial no menciona, y menos acredita, cómo verificó la certeza de sus aseveraciones; en segundo término, este servidor público no estuvo presente en el lugar de los hechos, situación que se infiere de la averiguación previa 1440/98/SN, ya que no aparece su manifestación respecto de los mismos y tampoco los que declaran lo mencionan (hecho D, inciso 3) y, en tercer término, el parte informativo del 1 de noviembre de 1998 fue signado en ausencia del oficial en cuestión (hecho B, inciso 4), razones por las cuales esta Comisión Nacional considera que el Presidente Municipal no sustentó debidamente su afirmación respecto de la actuación de los elementos de la Policía Municipal.

Por otra parte, resulta conveniente precisar que si bien es cierto la autoridad responsable actuó dentro del supuesto de la figura de la flagran-

cia, y que al ser atacada con piedras (no con armas de fuego como se repelió la agresión), debió actuar utilizando solamente armas preventivas como fue la utilización de gas lacrimógeno, que sí se utilizó, como quedó acreditado con el certificado médico del 1 de noviembre de 1998, suscrito por el doctor Eduardo Cacho González, médico adscrito al Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, que señaló que al hoy recurrente se le observó irritación facial por acción de gas lacrimógeno (hecho A, inciso 4); debiendo observar de este modo el cumplimiento estricto de los principios de libertad y seguridad jurídica, para garantizar de esa manera que no se vulnerara la esfera de los gobernados, de tal suerte que se respete el régimen constitucional de garantías que regula la aprehensión y detención.

Para este Organismo Nacional resulta obvio que los señalamientos de la autoridad municipal, más que evidenciar el propósito de investigar si existe o no responsabilidad administrativa y/o penal del policía municipal Gelacio Ramírez Lezama, que de acuerdo con las evidencias concluyentes que obran en el expediente de inconformidad fue quien disparó el arma de fuego, pretenden justificar su conducta y exculparla a priori, sin el correspondiente procedimiento administrativo de investigación en donde los involucrados declaren y aporten sus elementos de prueba; es decir, al parecer, se pretende erigir, sin facultades legales para ello, en el órgano resolutorio de la inexistencia de responsabilidad administrativa o penal del señor Gelacio Ramírez Lezama sin procedimiento de investigación de ninguna especie.

Es necesario aclarar que es inexacta la apreciación del Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, cuando en el citado oficio Jur/41/99, del 25 de junio de 1999, expresó que José Leonardo Rosas Hernández fue puesto a disposición

del Ministerio Público por los hechos que motivaron su detención, integrándose la averiguación previa 1440/98/SN, por lo que la autoridad ministerial le fincó responsabilidad, y, sin embargo, determinó no ejercer acción penal en contra de los elementos que lo detuvieron y de cuya participación en los hechos tuvo pleno conocimiento, en virtud de que el Ministerio Público en ningún momento realizó una investigación respecto de las lesiones que el señor Gelacio Ramírez Lezama, agente de la Policía Municipal, infringió al agraviado, por lo que jurídicamente era imposible considerarlo como probable responsable y mucho menos consignarlo ante el juez competente, aun cuando ante la Representación Social el agraviado y su coacusado, Leonardo Fernández González, manifestaron que fueron lesionados por elementos de la Policía Municipal (hecho B, inciso 13, y hecho D, inciso 3).

Tampoco pasa inadvertido para esta Comisión Nacional que, como quedó asentado en el hecho B, inciso 13, de este documento, el Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, en el oficio referido en el párrafo que antecede, manifestó al Organismo Local que interponía su inconformidad en contra de la citada Recomendación, por lo que es preciso aclarar que de acuerdo con la normativa interna de esta Institución Nacional defensora de los Derechos Humanos sólo quienes hayan sido quejosos o agraviados en un expediente integrado por una Comisión Estatal estarán legitimados para interponer un recurso de impugnación, es decir, solamente los particulares afectados en sus Derechos Humanos y en ningún caso las autoridades recomendadas.

Por otra parte, para esta Comisión Nacional no pasan inadvertidas las contradicciones que se evidencian en las diversas declaraciones de los actores en los presentes hechos y lo afirmado por el Presidente Municipal, mismas que coad-

yuvan a producir convicción en la existencia de la violación a los Derechos Humanos del señor José Leonardo Rosas Hernández, además de que demuestran la falta de sustento de la oposición del contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, para investigar los hechos y proceder en consecuencia.

En efecto, en el oficio sin número, del 16 de noviembre de 1999, el contador público Armando Croda de la Vequia, Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, afirmó que al llegar la patrulla 18 y descender sus tripulantes, varios sujetos acorralaron al agente Gelacio Ramírez Lezama, quien al advertir la inferioridad numérica en que se encontraba y ante el temor de que lo lesionaran de gravedad por el estado de intoxicación de los rijosos, para proteger su integridad física hizo un disparo al suelo que al rebotar lesionó a José Leonardo Rosas Hernández (hecho B, inciso 4).

Sin embargo, el señor Gelacio Ramírez Lezama, en su declaración ministerial del 1 de noviembre de 1998, en ningún momento refirió que al bajar de la patrulla fue “acorralado” por varios sujetos, sino que señaló que al llegar al lugar de los hechos más de 20 sujetos se acercaron a sus unidades armados con piedras, palos, botellas y tubos; que al descender de su patrulla los agresores llamaron a otras personas, quienes también estaban armados con los objetos señalados, y se les acercaron diciendo que los lincharían, y que al advertir que no tenían salida sacó su pistola y disparó provocando la huida de sus atacantes (hecho D, inciso 3).

De lo anterior se desprende que esta versión no concuerda con lo manifestado por el citado Presidente Municipal, quien dijo que acorralaron a Gelacio Ramírez Lezama, pues éste nun-

ca expresó que estuviera solo y que lo agredieran nada más a él, sino que afirmó que los estaban acorralando, es decir, a todos los policías presentes, afirmación que es corroborada por el también policía Agustín Romero Solís; sin embargo, entre la declaración de este policía y la de Gelacio Ramírez también existen discrepancias, toda vez que este último nunca dijo que marcó el alto a los agresores, y en cambio Agustín Romero declaró que lo hizo en varias ocasiones, estableciendo, además, que la persona que ellos detuvieron estaba muy agresiva, motivo por el cual le rociaron un poco de gas lacrimógeno, empero, Gelacio Ramírez Lezama manifestó que, l detuvo a José Leonardo Rosas Hernández, quien después del disparo levantó los brazos y se entregó (hecho D, inciso 3), contradicción que se evidencia aún más con el certificado médico expedido por el Departamento Médico de la Inspección General de Policía del Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Veracruz, donde se advierte que el hoy recurrente, al ser examinado, presentó irritación facial por acción de gas lacrimógeno y el otro detenido, Leonardo Fernández González, no mostró ese síntoma (hecho A, inciso 4).

También es claro que existe contradicción acerca de quién detuvo al impugnante, en virtud de que Gelacio Ramírez Lezama y Agustín Romero no son compañeros de patrulla y cada uno de ellos declaró ante la autoridad ministerial que realizaron la detención con su compañero, y tampoco puede establecerse cómo fue que se utilizó el gas lacrimógeno.

Por otra parte, el señor Artemio Ubaldo Mata, compañero de patrulla de Gelacio Ramírez Lezama, expresó que después del disparo detuvieron a José Leonardo Rosas Hernández y después a Leonardo Fernández González, sin especificar si se marcó el alto a los agresores ni precisar

cómo fueron las detenciones, ni si se usó gas lacrimógeno (hecho D, inciso 3).

Tampoco pasa inadvertido para esta Comisión Nacional el hecho de que en su declaración ministerial el policía municipal José Juan Salcedo Sánchez contradice aún más a los elementos que intervinieron en los hechos y al Presidente Municipal de Córdoba, Veracruz, pues expresó que procedieron a las detenciones cuando se les terminaron las piedras a los rijosos y que en esos momentos escuchó la detonación, es decir, para este policía el disparo se realizó cuando la agresión había cesado (hecho D, inciso 3).

Este Organismo Nacional, de acuerdo con las contradicciones establecidas en los párrafos que anteceden, considera que no puede estimarse justificado el uso de la fuerza que empleó Gelacio Ramírez Lezama en los hechos contenidos en la presente queja.

En estas condiciones el señor Gelacio Ramírez Lezama, policía municipal de la ciudad de Córdoba, Veracruz, contravino lo dispuesto por el artículo 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, que expresa que a los servidores públicos que incurran en actos y omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, se les aplicarán sanciones consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones de carácter económico en los términos que establezca la ley. Asimismo, que la ley determinará las obligaciones de los servidores públicos, procedimientos, sanciones, autoridades competentes y límites de la responsabilidad administrativa de éstos.

En este tenor, el artículo 46, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Pú-

blicos del Estado de Veracruz, señala que todo servidor público deberá cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales previstos en las normas específicas que al respecto rijan.

De igual manera, con la actuación del citado policía municipal podría actualizarse la hipótesis que establece el artículo 254, párrafo primero, del Código Penal vigente en el Estado de Veracruz, que señala que: “Se impondrán de seis meses a seis años de prisión y multa hasta de 200 veces el salario mínimo, a los servidores públicos que ordenaren o cometieren cualquier acto ilegal o dejaren de cumplir los deberes de su función en perjuicio de los derechos de alguien o en beneficio propio o ajeno”.

De lo anterior se desprende que cualquier servidor público solamente puede hacer lo ordenado o permitido por una disposición legal; aquello que no se apoye en un principio de tal naturaleza carece de base y sustentación, convirtiéndose en un acto contrario a Derecho.

Además, cabe precisar que el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Organización de Naciones Unidas (ONU), en sus artículos 1, 2 y 3, determina que los funcionarios deben cumplir en todo momento los deberes que les impone la ley, respetando y protegiendo la dignidad

humana y manteniendo y defendiendo los Derechos Humanos de todas las personas.

En este orden de ideas, el señor Gelacio Ramírez Lezama, elemento de la Policía Municipal de Córdoba, Veracruz, no observó el contenido de los ordenamientos legales referidos, en virtud de que si bien es cierto que el hoy recurrente fue detenido porque se encontraba dentro de una riña en la vía pública, por lo que su detención puede considerarse como legal, no se justifica que al oponer resistencia al momento de su detención el elemento policiaco Gelacio Ramírez Lezama le haya ocasionado lesiones con arma de fuego, hecho que contraviene las disposiciones legales anteriormente descritas y viola los Derechos Humanos del recurrente, señor José Leonardo Rosas Hernández.

Por lo expuesto anteriormente esta Comisión Nacional se permite formular a ustedes, no con el carácter de autoridad responsable, la siguiente:

V. RECOMENDACIÓN

ÚNICA. Se sirvan someter para acuerdo en sesión de Cabildo que se inicie un procedimiento administrativo de investigación al policía municipal Gelacio Ramírez Lezama, a efecto de que se determinen las responsabilidades que le resulten por haber incurrido en actos violatorios de Derechos Humanos en agravio del señor José Leonardo Rosas Hernández. Lo anterior, independientemente de que se dé vista de inmediato al agente del Ministerio Público correspondiente, para que investigue y determine lo que en Derecho corresponda.

La presente Recomendación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley como de obtener la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualesquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación que se les dirige se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública esta circunstancia.

Atentamente,
El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

*Centro de Documentación
y Biblioteca*

NUEVAS ADQUISICIONES DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOTECA

INFORMES DE INSTITUCIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

MÉXICO (ESTADO): COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, *3er. Informe Anual de Actividades 1999*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000, 615 pp. ils.
350.917252/M582t/1999

INFORMES DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

ECUADOR: DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Primer Informe del Defensor del Pueblo al Honorable Congreso Nacional del Ecuador 1998-1999*. Quito, Defensoría del Pueblo, 2000, 100 pp.
350.91866/E16p

POLONIA: COMMISSIONER FOR CIVIL RIGHTS PROTECTION, *Annual Information 1998*. [Polonia], Bureau of the Commissioner for Civil Rights Protection, 1999, 168 pp.
350.91438/P692a

UZBEKISTÁN: *Report of the Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights (Ombudsman) for 1995-1999*. Tashkent, [s.e.], 1999, 12 pp.
AV/1998

LIBROS SOBRE DERECHOS HUMANOS

BOLIVIA. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Foro Internacional: El Defensor del Pueblo, de la Teoría a la Práctica*. La Paz, Bolivia, Defensor del Pueblo, Comisión Andina de Juristas, c. 1999, 127 pp.
324.4/B762f

COMITÉ DE CIUDADANOS DE LOS DERECHOS HUMANOS, *La psiquiatría destruye mentes: electrochoque: dolor y fraude en nombre de la terapia*. Los Ángeles, Comité de Ciudadanos de los Derechos Humanos, 1997, 39 pp.

616.89/C634p

FIALLOS O., Mariano *et al.*, *Capacitación cívica y electoral*. Presentación de Juan E. Méndez y Luis Alberto Cordero. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1999, 200 pp. (Serie Cuadernos de Capel, 44)

372.832/C228

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE, *The International Ombudsman Yearbook 1999*. La Haya, Kluwer Law International, c. 2000, 205 pp.

341.481/I61i

MÉXICO (ESTADO). COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO, *Segundo Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos: Los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños*. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1999, 123 pp.

362.7042/M586s/1999

SIMPOSIO INTERNACIONAL "POR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS MÉDICOS Y LA MEJORÍA DE LA RELACIÓN MÉDICO-PACIENTE" (3er. 1998: noviembre, México), *Memoria*. México, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, 1999, 186 pp.

174.2/S736m

OTROS LIBROS

ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS, *Towards Calmer Waters: A Report on Relations Between Turkey and the European Union*. La Haya, Advisory Council on International Affairs, julio, 1999, 68 pp.

(AIV, 9)

341.733/AIV/9

———, *The Position of the European Union on Turkey: 1959 to the present day. Addendum to Report No. 9*. La Haya, Advisory Council on International Affairs, [s.f.], 12 pp.

341.733/AIV/9a

———, *Developments in the International Security Situation in the 1990s: From Unsafe Security to Unsecured Safety*. La Haya, Advisory Council on International Affairs, septiembre, 1999, 72 pp.

(AIV, 10)

341.733/AIV/10

- AGUILAR, Íñigo, *El problema de la educación indígena: el caso del Estado de Oaxaca*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1991, 3 tt. (Col. Científica, Serie Antropología social, 235, 236 y 237)
323.47274/AGU.p
- CARLSSON, Ulla y Cecilia von Feilitzen, eds. y comps., *Children and Media Violence*. [Suecia], UNESCO, International Clearinghouse on Children and Violence on the Screen Nordicom, Göteborg University, 1998, 388 pp.
362.704/CHI.m
- CASTRO CAICEDO, José Fernando *et al.*, *Ajustando el camino: las políticas públicas de la Defensoría del Pueblo 1997-2000*. Santa Fe de Bogotá, Defensoría del Pueblo, 1999, 116 pp.
341.481861/AJU.s
- CENTRO LATINOAMERICANO DE LA GLOBALIDAD, *Visión crítica de la globalidad*. México, Centro Latinoamericano de la Globalidad, 1998, 438 pp. (Cuadernos de la Globalidad, 2)
330.972/C386v
- COMISIÓN NACIONAL DE INTERMEDIACIÓN, *San Andrés: marco jurídico y normativo del diálogo y negociación*. México, Servicios y Asesoría para la Paz, 1999, 204 pp. (Serie Senderos de paz, 2)
322.44/C34s
- CONGRESO NACIONAL DE BIOÉTICA (1997: noviembre, México), *Memoria*. México, Comisión Nacional de Bioética, 1998, 687 pp.
174.06/CON.me
- Directorio de Comunicación Social 1999 de la Presidencia de la República*. México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1998, 354 pp.
C302.2025/PRE.d
- Evaluación e informe de la Alianza en Favor de la Tercera Edad en el Distrito Federal*. México, Desarrollo Integral de la Familia Distrito Federal, 1997, 104 pp.
305.26/EVA.i
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Frontera Norte: una década de política electoral*. México, El Colegio de México, 1992, 282 pp.
324.69721/FOR.i
- Informe. Migración: México entre sus dos fronteras*. México, octubre, 1999, 88 fojas rostro. Documento realizado por: Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California (Albergue Juvenil del Desierto, Mexicali; Casa del Migrante de los Scalabrinianos, Tijuana; Casa Madre Asunta, Tijuana;

Casa YMCA de Menores Migrantes, Tijuana; Centro de Apoyo al Trabajador Migrante, Mexicali, y Centro de Derechos Humanos y Educación Cívica, Mexicali); Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California, Mexicali; Centro de Apoyo al Migrante, Tijuana; Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos, Reynosa; Colegio de la Frontera Sur, Tapachula; Albergue Bel,n, Tapachula; Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdoba”, Tapachula; Centro de Derechos Humanos Tepeyac, Tehuantepec; Oficina de Derechos Humanos de la Casa del Migrante de Tecún Umán, Guatemala; Departamento de Migración de la Universidad Autónoma de Zacatecas; El Colegio de Michoacán, Zamora; Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato, León; Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, México, D. F.; México-U. S. Advocates Network; Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights, Chicago, y Sin Fronteras, I. A. P., México, D. F.
325.1/MIG.m

LUSTIG, Nora Claudia, *México: evolución económica, pobreza y desigualdad*. [s.l.], [s.e.], 1997, 88 pp.
339.46/LUG.m

MENA KEYMER, Carlos Eduardo, *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1999, 62 pp. (Serie Cuadernos de Capel, 45)
324.28/M514r

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Desarrollo regional y política estructural en México*. [s.l.], Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1998, 135 pp.
324.272/RUI.d

———, *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*. [s.l.], Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1998, 121 pp.
324.272/RUI.de

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Plataforma Electoral Federal 2000-2006*. México, Fundación Colosio, A. C., Nacional, 2000, 188 pp.
324.272/P242p

RIVERA, Marcela, *Manual para talleres sobre violencia sexual*. México, Sin Fronteras, I. A. P., Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres, COVAC, The John D. and Catherine T., 2000, 76 pp.
362.88/R624i

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, *La administración pública contemporánea en México*. 2a. ed. México, Secogef, Fondo de Cultura Económica, 1994, 372 pp. (Sección de Obras de administración pública)
350.972/SEC.ac

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*. 2a. ed. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 1998, 440 pp.
C 350.03/SEC.g

SOHR, Raúl, *Historia y poder de la prensa*. Barcelona, Andrés Bello, 1998, 269 pp.
323.44/SOH.h

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Garantía de audiencia en materia de expropiación*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999, 177 pp. (Serie Debates Pleno, 13)
342.02/SDP/GAR.e

TALLER NACIONAL SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, LEGISLACIÓN Y SU APLICACIÓN (1999: julio 23-24, Tlaquepaque, Jal.), *Memoria*. México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Equidad y Género, [s.a.], 317 pp.
362.88/T168m

UNESCO, *Human Rights: Major International Instruments. Status as at 31 May 1998*. París, UNESCO, 1998, 35 pp.
341.481020/UNE.hr/1998

REVISTAS SOBRE DERECHOS HUMANOS

Nuevos números (se señalan los artículos relevantes)

Derechos Humanos: Órgano Informativo. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (42), noviembre-diciembre, 1999.

“Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de (*sic*) promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, pp. 127-132.

GONZÁLEZ GÁLVEZ, Sergio, “La protección de los Derechos Humanos a nivel universal: últimos desarrollos”, pp. 119-124.

“Pronunciamiento de 180 organismos de Derechos Humanos ante la Asamblea General de la O. E. A. en Lima”, pp. 109-110.

“Violación a los derechos de los defensores de los Derechos Humanos en todos los países”, pp. 133-135.

Expresión CNDH. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (9), enero-febrero, 2000. (2 ejemplares.)

“Aspectos básicos de los Derechos Humanos”, pp. 5-6.

“Derechos Humanos y derechos indígenas”, pp. 7-9.

NARVÁEZ H., José Ramón, “Qué significa servidor público”, pp. 10-11.

Expresión CNDH. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (10), marzo-abril, 2000. (2 ejemplares.)

Human Rights. Chicago, American Bar Association, 26(4), otoño, 1999.

BARTON, Thomas D., “Creative Problem Solving and Human Rights”, pp. 17-19.

BUDD, Jordan C., “Juvenile Curfews: The Rights of Minors vs. The Rhetoric of Public Safety”, pp. 22-24.

LERMAN, David, “Restoring Dignity, Effecting Justice”, pp. 20-21.

MCMASTERS, Paul K., “Must a Civil Society be a Censored Society?”, pp. 8-10.

Human Rights Newsletter. Nueva Delhi, National Human Rights Commission, 7(1), enero, 2000. (2 ejemplares.)

“Human Rights Day Observed by NHRC”, pp. 1-4.

International Migration Review. Chicago, Center for Migration Studies, 33(4), invierno, 1999.

BROCKERHOFF, Martin y Ann E. Biddlecom, “Migration, Sexual Behavior and the Risk of HIV in Kenya”, pp. 833-856.

FAN, C. Cindy, "Migration in a Socialist Transitional Economy: Heterogeneity, Socioeconomic and Spatial Characteristics of Migrants in China and Guangdong Province", pp. 954-987.

LORENZO-HERNÁNDEZ, José, "The Nuyorican's Dilemma: Categorization of Returning Migrants in Puerto Rico", pp. 988-1013.

MEILAENDER, Peter C., "Liberalism and Open Borders: The Argument of Joseph Carens", pp. 1062-1081.

YANG, Xiushi y Fei Guo, "Gender Differences in Determinants of Temporary Labor Migration in China: a Multilevel Analysis", pp. 929-953.

ZAVODNY, Madeline, "Determinants of Recent Immigrants' Locational Choices", pp. 1014-1030.

Revista IIDH. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (28), julio-diciembre, 1998.

ARSLANIAN, León Carlos, "Violencia, seguridad ciudadana y orden democrático", pp. 69-91.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Comunicados de prensa julio-diciembre, 1998", pp. 399-443.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Actividades julio-diciembre, 1998", pp. 93-397.

COX, Francisco, "Analyzing the Inter-American Commission on Human Rights Under Three Theories of Compliance", pp. 11-37.

"Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan a la 55a. Sesión de la Comisión de Derechos Humanos (Palacio de las Naciones Unidas, 7 de abril de 1999)", pp. 445-452.

PRIETO SANJUAN, Rafael A., "Conflicto armado en Colombia y desplazamiento forzado: ¿qué protección?", pp. 39-67.

Tirohia. [Nueva Zelanda], Human Rights Commission, (4), diciembre 1999-enero 2000.

"CEDAW: the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women", pp. 6-7.

**NÚMEROS DE REVISTAS REENVIADOS
AL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN
Y BIBLIOTECA EN FEBRERO DE 2000**
(2o. ejemplar)

Carta de Novedades. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (83), enero, 2000.

Derechos Humanos: Órgano Informativo. Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, (38), julio-agosto, 1999.

Ehtisab. [Pakistán], News of Wafaqui Mohtasib Ombudsman's Secretariat, octubre-diciembre, 1999.

Gaceta. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (2), febrero, 2000. (2 ejemplares.)

Gaceta. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, (3), marzo, 2000.

Gaceta. Zacatecas, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, (6), febrero, 2000. (2 ejemplares.)

Newsletter. Génova, Asociación para la Prevención de la Tortura, (9), diciembre 1999-febrero 2000.

Newsletter. México, National Commission for Human Rights, (82), December, 1999. (2 ejemplares.)

Newsletter. México, National Commission for Human Rights, (83), January, 2000.

Ombudsman. [Yucatán], Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, (8), enero, 2000.

Ombuds News. [Hong Kong], Office of the Ombudsman, (4), enero, 2000.

Ombuds News. [Hong Kong], Office of the Ombudsman, (5), febrero, 2000.

OTRAS REVISTAS

(se señalan los artículos relevantes)

CICR News. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, (12), abril, 2000.

Diario Oficial de la Federación. México, Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, marzo 24, abril 3-7 y 10-14, 2000. (11 fascículos.)

6 de abril

“Fe de erratas al Manual de Organización Institucional de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado el 20 de marzo de 2000”, p. 15. 1a. Sección.

7 de abril

“Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, p. 2. 1a. Sección.

11 de abril

“Convenio de coordinación que celebran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Baja California, para la realización de acciones en el año 2000, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública”, pp. 2-5. 1a. Sección.

“Convenio de coordinación que celebran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Chihuahua, para la realización de acciones en el año 2000, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública”, pp. 5-9. 1a. Sección.

“Convenio de coordinación que celebran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de México, para la realización de acciones en el año 2000, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública”, pp. 9-12. 1a. Sección.

12 de abril

“Convenio de coordinación que celebran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Michoacán, para la realización de acciones en el año 2000, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública”, pp. 3-7. 1a. Sección.

“Convenio de coordinación que celebran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Sinaloa, para la realización de acciones en el año 2000, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública”, pp. 7-10. 1a. Sección.

“Convenio de coordinación que celebran el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Estado de Sonora, para la realización de acciones en el año 2000, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública”, pp. 11-14. 1a. Sección.

“Fe de erratas al decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 7 de abril de 2000”, p. 14. 1a. Sección.

“Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-028-SSA2-1999, para la Prevención, Tratamiento y Control de las Adicciones”, pp. 34-52. 1a. Sección.

14 de abril

“Lineamientos para la aplicación de estímulos a la productividad, eficiencia y calidad en favor de los servidores públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, pp. 123-125. 1a. Sección.

“Reglamento de la Ley General de Población”, pp. 2-48. 1a. Sección.

El Gobierno Mexicano. México, Presidencia de la República, (59), octubre, 2000.

Letra S. Salud, Sexualidad y Sida. México, Demos, (43), 3 de febrero de 2000. (2 ejemplares.)

MINO, Fernando, “La Clínica de Sida del D. F., conquista de la sociedad civil”, p. 8.

SECRETARÍA DE SALUD, “Atención integral a pacientes con VIH/Sida”, p. 4.

Perfiles Latinoamericanos. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (15), diciembre, 1999.

MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda, “Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto”, pp. 9-26.

Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social. México, Secretaría de Gobernación, (6), septiembre-diciembre, 1999. (2 ejemplares.)

“Antonio Sánchez Galindo”, p. 199.

“Descripción del Sistema de Ejecución de Penas en Chile”, pp. 325-333.

GONZÁLEZ-SALAS CAMPOS, Raúl, “¿Mejoramos con haber regresado al cuerpo del delito?”, pp. 17-42.

“Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal”, pp. 259-280.

OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge, “El artículo 14 constitucional y la garantía de legalidad penal”, pp. 75-150.

PONT, Luis Marco del, “Violencia, delitos e inseguridad: propuestas de política criminal alternativa”, pp. 43-74.

“Reglamento de Establecimientos Penitenciarios”, pp. 281-324.

RUIDÍAZ GARCÍA, Carmen, “Las penas y sus alternativas: reflexiones en torno al debate sobre la crisis de la pena privativa de libertad”, pp. 151-164.

VISCARRA PINTO, Emilio, “La psicopatía”, pp. 165-196.

Revue Internationale de la Croix-Rouge. Ginebra, Comité International de la Croix-Rouge, (836), diciembre, 1999.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2 fascículos.)

Pleno y Salas, t. XI, marzo, 2000.

Tribunales Colegiados de Circuito y Acuerdos, t. XI, marzo, 2000.

World Press. México, World Press, (574), febrero, 2000.

World Press. México, World Press, (575), marzo, 2000.

World Press. México, World Press, (577), marzo, 2000.

ARCHIVO VERTICAL (folletería)

EMBAJADA DE MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, *Carpeta de noticias prensa mexicana del 26 de enero del 2000*. Washington, Embajada de México en Estados Unidos de América, 2000, [s.p.].
AV/2000

Para su consulta se encuentran disponibles
en el Centro de Documentación y Biblioteca
de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

Presidente

José Luis Soberanes Fernández

Consejo

Griselda Álvarez Ponce de León
Juan Casillas García de León
Clementina Díaz y de Ovando
Guillermo Espinosa Velasco
Héctor Fix-Zamudio
Carlos Fuentes
Sergio García Ramírez
Ricardo Pozas Horcasitas
Federico Reyes Heróles
Rodolfo Stavenhagen

Primer Visitador General

Víctor M. Martínez Bullé-Goyri

Segundo Visitador General

Raúl Plascencia Villanueva

Tercer Visitador General

José Antonio Bernal Guerrero

Cuarto Visitador General

Leoncio Lara Sáenz

**Encargado del Despacho
de la Secretaría Ejecutiva**

Ulises Canchola Gutiérrez

Secretaria Técnica del Consejo

María del Refugio González