

CAPÍTULO II

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

I. De la libertad de expresión	23
A. Regulación constitucional	25
B. Elementos de legislación extranjera	31
II. De la libertad de información	32
A. Aproximaciones conceptuales	32
B. Regulación constitucional	36
C. Elementos de legislación extranjera	43
III. El derecho a la información	43
Elementos de legislación extranjera	49
IV. La libertad de expresión y de información de los ministros religiosos	51
A. Libertad de expresión	55
B. Libertad de información	56

CAPÍTULO II

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN

I. DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Aproximaciones conceptuales. La expresión es la forma a través de la cual la persona exterioriza sus pensamientos en signos, en palabras o gestos que tengan como propósito comunicar algo. De esta suerte, siguiendo a J. Rivero, el origen de la libertad de expresión reside en “la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su vida personal y social para adecuar a aquéllas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero”.³¹

En todo caso, el contenido de la libertad de expresión “puede consistir en reflexiones o comentarios sobre ideas generales, o referirse a comentarios sobre noticias relacionadas con acontecimientos concretos”,³² o como bien ha señalado el Tribunal Constitucional de España “[...] la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor”.³³

La libertad de expresión ha sido uno de los derechos fundamentales del hombre porque es la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad. La lucha por la libertad de la expresión ha sido una larga batalla contra el dogma, el autoritarismo y las inercias contra el cambio y la innovación. Más aún puede afirmarse que la conquista revolu-

31 Rivero, Jean, *Les libertés publiques*, París, Thémis, 1977, p. 121.

32 Artículo 5o. del Código Europeo de Deontología del Periodismo, aprobado por la Asamblea General del Consejo de Europa, el 1 de julio de 1993.

33 SCT 6/1988, de 21 de enero.

cionaria de la libertad de expresión se enmarca en los procesos de transición entre el tradicionalismo y el ascenso de la modernidad que tiene lugar en Europa entre los siglos XVII y XIX.

No es sino hasta la Declaración Francesa de 1789 cuando la libertad de expresión se codifica en términos de derecho positivo, al establecer que:³⁴ “Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley”. Entre las principales posturas que se definen por el ejercicio irrestricto de la libertad de expresión destaca, sin duda, la de John Stuart Mill, quien sostiene:

No pretendo que el más ilimitado uso de la libertad para proclamar que todas las opiniones posibles pusieran fin a los males del sectarismo religioso o filosófico. Siempre que hombres de espíritu estrecho crean de buena fe una verdad es seguro que la afirmarán, la inculcarán y en muchos casos obrarán en consecuencia de ella, como si ninguna otra verdad existiera en el mundo, o, en todo caso, ninguna que pueda limitar o cualificar la primera. Reconozco que la tendencia de todas las opiniones a hacerse sectarias no se cura por la más libre discusión, sino que frecuentemente crece y se exagera con ella, porque la verdad que debió ser, pero no fue vista, es rechazada con la mayor violencia porque se la ve proclamada por personas consideradas como adversarios. Pero no es sobre el partidario apasionado, sino sobre el espectador más calmado y desinteresado sobre quien la colisión de opiniones produce su saludable efecto. El mal realmente temible no es la lucha violenta entre las diferentes partes de la verdad, sino la tranquila supresión de una mitad de la verdad; siempre hay esperanza cuando las gentes están forzadas a oír las dos partes, cuando tan sólo oyen una es cuando los errores se convierten en prejuicios y la misma verdad, exagerada hasta la falsedad, cesa de tener los efectos de la verdad. Y puesto que hay pocos atributos mentales que sean más raros que esta facultad judicial que permite dictar un juicio inteligente entre las dos partes de una cuestión, de las cuales una sola ha sido presentada ante él por un abogado, la única garantía de la verdad está en que todos sus aspectos, todas las opiniones que contengan una parte de ella no sólo encuentren abogados, sino que sean defendidos en forma que merezcan ser escuchadas.³⁵

En la misma línea de pensamiento se han expresado diversos autores (Burdeau, Duguit, Hauriou, entre otros), cuya principal divisa ha girado

34 Artículo 10.

35 *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 118-119.

en torno a limitar la injerencia del poder público en el ámbito del ejercicio irrestricto de la libertad individual en general y, particularmente de expresión como requisito *sine qua non* de la evolución del hombre en los más distintos aspectos de la vida social.

De esta suerte, puede concluirse que la consolidación contemporánea de la libertad de expresión es resultado inequívoco del desarrollo educativo del hombre. La educación hace las veces de instrumento esencial de transmisión de conciencia y de vehículo que habilita al hombre para el ejercicio pleno del sentido de ciudadanía, cuya aprehensión colectiva entraña una sociedad civil con mayores espacios de participación e injerencia en la *res pública*.

A. *Regulación constitucional.*

El primer antecedente de la libertad de expresión en México se remonta al artículo 40 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, el cual establecía en la parte conducente que: “[...] la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”.

Más tarde, este derecho fundamental fue reconocido, con diferencias de matices y alcances —según se tratara de un gobierno liberal y de uno conservador— por diversos ordenamientos legales, los cuales si bien carecieron de eficacia en algunos casos, y en otros su ámbito temporal de validez fue sumamente restringido, poseen un importante valor doctrinal.

Los debates más serios sobre la regulación constitucional de la libertad de expresión tuvieron lugar durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 en donde fueron presentadas al pleno dos propuestas alternativas a la ofrecida por la Comisión Redactora, la cual proponía el siguiente texto: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”.

A juicio del diputado J. Díaz González, el texto de la Comisión Redactora era muy general, quien recordó que “las palabras orden público son también demasiado vagas; de ellas puede abusarse horriblemente, y no

hay que olvidar que el ministro que anunció en Francia en 1830, que reinaba el orden público en Varsovia anunciaba la destrucción y la ruina de esta desdichada ciudad. Cuando se forjan conspiraciones para satisfacer innobles venganzas, se invoca el orden público”.³⁶

Por tal razón, el diputado González Díaz propuso el siguiente texto: “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial, sino en el caso de que ataque los derechos de tercero y éste persiga en juicio al injuriante, se provoque algún delito o se excite a un motín o asonada”.³⁷ También el diputado Ignacio Ramírez hizo lo propio al sugerir que el texto constitucional en cuestión debía estar redactado de la manera siguiente: “La manifestación de las ideas por medio de signos, no puede ser objeto de ninguna inquisición, sino por medio de juicio en casos de injurias”. Finalmente, por 65 votos contra 30 fue aprobado el texto del dictamen ofrecido por la Comisión Redactora.³⁸ Sesenta años después, durante el Congreso Constituyente de 1917 fue recogido íntegramente el texto de la Constitución de 1857, salvo lo relativo a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977 concerniente al derecho a la información, que será motivo de estudio en el último apartado de este capítulo.

En efecto, en la décima sesión ordinaria celebrada el 12 de diciembre de 1916 se leyó el siguiente proyecto de dictamen de la Comisión:³⁹

Ciudadanos diputados: El artículo 60. del Proyecto de Constitución, relativo a la libertad de pensamiento, o más bien, de la exterminación del mismo, se ha tomado casi literalmente de la Constitución de 1857. Las razones que lo justifican son las mismas que se trajeron al debate en esa histórica Asamblea, lo cual exime a la comisión de la tarea de formular su opinión, pues le basta con remitirse a las crónicas de aquella época. Proponemos por tanto, se apruebe el siguiente: Artículo 60. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

36 “Crónica de la sesión correspondiente al 25 de julio de 1856”, en Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, t. I, pp. 136-137.

37 *Loc. cit.*

38 *Ibidem*, p. 41

39 Cámara de Diputados, *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917*, México, 1922, t. I, pp. 555-561.

En la decimocuarta sesión del 15 de diciembre de 1916 el proyecto fue aprobado por 168 votos a favor y uno en contra. Cabe señalar que en la sexagésima primera sesión del 25 de enero de 1917 el presidente de la Comisión de Estilo presentó la siguiente aclaración: “El artículo 60. decía: los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito [...] Tuvimos a bien quitar la palabra crimen, porque la palabra genérica ‘delito’ basta en este caso; es cuestión de grado, y la palabra delito puede comprender diversas gradaciones más o menos intensas, de mayor o menor gravedad; basta, pues, la palabra delito que abarca a las dos”. Dicha corrección fue aprobada. Así, el artículo 60. de la Constitución vigente reza: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado*”.⁴⁰

Por “inquisición”, sostiene el profesor Ignacio Burgoa, “se entiende toda averiguación practicada con un determinado fin, el cual consiste, en el caso de esta garantía, en establecer cierta responsabilidad y en aplicar la sanción que a ésta corresponda”.⁴¹ De esta forma, en atención al contenido normativo del artículo en cuestión ningún juez o autoridad administrativa puede restringir el ejercicio de la libertad de expresión, con excepción hecha de: *a)* el ataque a la moral, *b)* el ataque a los derechos de tercero, *c)* la comisión de un delito y *d)* la perturbación del orden público.

Evidentemente, se trata de limitaciones *a posteriori*, pues como afirma el profesor Juventino V. Castro:

primero debe *producirse* la conducta —o la tentativa legalmente definida—, y después sancionarla, si dentro de ese proceso, en el cual el acusado podrá ejercer sus derechos fundamentales de defensa, aportación de probanzas, alegaciones y otros más, aparece plenamente comprobada la responsabilidad, que amerita la sanción prevista en la Ley. Y por supuesto *in dubio pro reo*. ¡No es posible concluir, seriamente, que nuestra ley fundamental —protectora del individuo—, podría variar todos estos principios que pertenecen a la cultura de la humanidad, estableciendo que una persona *antes* de manifestar sus ideas, si éstas ponen en predicamento a la moral —¿de quién?—, a los derechos de tercero, o a la paz o el orden público debe pasar por la censura del Estado!⁴²

40 La parte en cursiva fue adicionada el 6 de diciembre de 1977.

41 *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1992, p. 350.

42 *Op. cit., supra*, pp. 109-110.

Es de advertirse que las restricciones constitucionales al ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 6o. constitucional pueden convertirse, sin embargo, en verdaderos límites que eventualmente podrían hacer nugatorio dicho derecho, debido a la ausencia de definiciones conceptuales sobre tales tópicos, como algunos estudios lo han puesto de manifiesto.⁴³

Es verdad que la Ley de Imprenta aporta algunas referencias sobre el particular que valdría la pena identificar. Hay que precisar, empero, que se trata de una percepción extemporánea; por ende, conservadora y, sobre todo que estamos frente a una ley cuya validez ha sido severamente cuestionada por la doctrina mexicana.⁴⁴ En efecto, el artículo 2o. de la Ley establece las hipótesis normativas constitutivas del ataque a la moral, a saber:⁴⁵

a) Toda manifestación de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellos o de sus autores;

b) Toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio, con la cual se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales todos aquellos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor, y

43 “Nos preguntamos con toda sinceridad ¿cuál es el concepto preciso de la moral, de los derechos de terceros y de la paz y el orden públicos? ¿Nuestra Constitución nos precisa esto, o al menos nos da las bases para llegar a alguna conclusión precisa? ¿Las autoridades a las cuales se les otorga el privilegio de ejercer la censura pueden manejar textos o disposiciones a aplicar, en forma tal que el acto no resulte arbitrario, subjetivo y personalísimo? ¿Quien se inconforme contra el criterio que se censura puede hacer referencia a alguna norma que no cumplimentó el censor, a la cual por tanto traicionó al censurar, en forma tal que pueda ponerse de manifiesto la forma inconstitucional mediante la cual obró? Como todo lo anterior no aparece ni en la Constitución ni en las leyes ordinarias que se expidan cumplimentando bases constitucionales, un censor siempre puede alegar —por sí y ante sí— que en su concepto un individuo al externar un pensamiento, al objetivar una idea, al producir una obra, está atacando bien a la moral —tal y como él la concibe—, bien a los derechos de la sociedad— como él los interpreta—, o bien a la paz o el orden públicos — en la forma como él personalmente los contempla”. Juventino V. Castro, *Ensayos constitucionales*, México, Textos Universitarios, 1977, p. 57.

44 Sobre los cuestionamientos a la validez de la Ley de Imprenta se abunda en el capítulo V, apartado primero de esta obra.

45 Paradójicamente, las propuestas de Ley Orgánica de la Prensa presentadas durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 contenían una definición de moral pública más precisa. En efecto, la iniciativa presentada por el diputado Francisco Zarco en la sesión correspondiente al 13 de enero de 1857, establecía en el artículo 4o. que: “Se falta a la moral, defendiendo o aconsejando los vicios o delitos”, según Francisco Zarco, *op. cit.*, t. II, p. 783.

c) Toda distribución, venta o exposición al público, de cualquier manera que se haga, de escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, anuncios, tarjetas u otros papeles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obsceno o que representen actos lúbricos.

A propósito de la noción de moral pública y buenas costumbres, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis de jurisprudencia ha sostenido que:

Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entiende por obsceno y ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. Es el concepto medio moral el que debe servir de norma y guía al juez en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe, en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno.

Por tanto, no es la opinión de unos peritos, que no los puede haber en esta materia, la que debe servir de sostén a un fallo judicial, ni es la simple interpretación lexicológica, el único medio de que se puede disponer para llegar a una conclusión; debe acudir a la vez, a la interpretación jurídica de las expresiones usadas por el legislador y a la doctrina como auxiliares en el ejercicio del arbitrio judicial que la ley otorga a los jueces y tribunales.

En suma, a pesar de que no existe una base o punto de partida invariable para juzgar en un momento dado, sobre lo que es moral o inmoral, contrario a las buenas costumbres o afín a ellas, sí se cuenta con un procedimiento apropiado para aplicar la ley y satisfacer el propósito que ha presidido la institución de esta clase de delitos. Esto no significa que se atribuya a los jueces una facultad omnímoda y arbitraria. Como toda función judicial, la de aplicar las penas debe sujetarse a determinadas reglas y el juzgador no debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo con el principio ya enunciado de la moralidad media que impera en un momento en la sociedad y en relación con las constancias de autos, pues de otra manera incurriría en violaciones de garantías constitucionales en perjuicio del acusado.⁴⁶

De igual forma, el orden y la paz pública son expuestos autoritariamente en la Ley de Imprenta, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 3o., que integra los supuestos que actualizan la figura de ataque al orden o a la paz pública,⁴⁷ a saber:

a) Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos, o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquier otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país, o con los que se injuria a la Nación Mexicana, o a las Entidades Políticas que la conforman;

b) Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios anteriores, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al Ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros, o a la falta de otro u otros de sus deberes; se aconseje, provoque o excite directamente al público en general a la anarquía, al motín, sedición o rebelión, o a la desobediencia de las leyes o de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquéllos y ésta, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, a los soberanos o jefes de ellas a o sus legítimos representantes en el país; o se aconseje, excite, o provoque a la comisión de un delito determinado;

c) La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad en la República o en alguna parte de ella, o de causar el alza o baja de los precios de las mercancías o de lastimar el crédito de la nación o de algún estado o municipio, o de los bancos legalmente constituidos;

d) Toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad por causa de interés público, o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público.

Por lo demás, como afirma con razón el profesor Ignacio Burgoa, la introducción de las restricciones anteriores parecen inútiles en virtud de

47 También al definir el término “orden público” era más precisa la propuesta del diputado Zarco, la cual señalaba en el artículo 5o. que: “Se ataca al orden público, siempre que se excita a los ciudadanos a desobedecer las leyes o las autoridades legítimas o a hacer fuerza contra ellas”, *loc. cit.*

que todas pueden subsumirse en la noción de la comisión de delito, a la luz de lo previsto a la largo del articulado del Código Penal vigente. Ciertamente, los delitos contra la moral pública pueden generalmente coincidir con los delitos tipificados en el título octavo, del libro segundo, del Código Penal, relativo precisamente a los “delitos contra la moral pública y las buenas costumbres”, consagrados en los artículos del 200 al 211. El ataque a través de la palabra a los derechos de tercero puede integrar alguno de los delitos establecidos en el título vigésimo concierne a “delitos contra el honor”, del libro segundo, del Código Penal, regulados por los artículos 350 al 363. También el ataque al orden público puede constituir uno de los delitos previstos en el título primero, libro segundo del Código Penal, referidos a “delitos contra la seguridad del Estado” y normados por los artículos 123 a 145.

B. *Elementos de legislación extranjera*

En el derecho comparado, la libertad de expresión se encuentra plenamente codificada en normas jurídicas de derecho público. En algunos países la protección de la libertad individual de expresión reproduce, en esencia, la hipótesis normativa del artículo 6o. constitucional de México. Tales son los casos, tan sólo por citar algunos ejemplos, de El Salvador, cuya Constitución Política prescribe en el artículo 6o. que: “Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público ni lesione la moral, el honor ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él infrinjan las leyes responderán por el delito que cometan”. Asimismo, la Constitución de Panamá en su artículo 37 dispone: “Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público”.

De igual forma, el artículo 8o., numeral 6, de la carta fundamental de República Dominicana establece: “Toda persona podrá, sin sujeción a censura previa, emitir libremente su pensamiento mediante palabras escritas o por cualquier otro medio de expresión, gráfico u oral. Cuando el

pensamiento expresado sea atentatorio a la dignidad y a la moral de las personas, al orden público o a las buenas costumbres de la sociedad, se impondrán las sanciones dictadas por las leyes”. Hay casos, en cambio, en que la libertad de expresión es tutelada prácticamente sin restricciones de ninguna especie, como en Nicaragua, cuya carta magna establece en el artículo 30: “Los nicaragüenses tienen derecho a expresar libremente su pensamiento en público o en privado, individual o colectivamente, en forma oral, escrita o por cualquier otro medio”.

En Paraguay, la Constitución Política prohíbe en forma expresa que la ley secundaria introduzca restricciones a la libertad de expresión, toda vez que asimila en forma expresa los delitos de prensa a los delitos comunes tipificados en el Código Penal, en una fórmula que por analogía e interpretación jurídica se llevó a cabo para el caso de México. Así, el artículo 26 constitucional de Paraguay a la letra dice:

Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

II. DE LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN

A. *Aproximaciones conceptuales*

Es de llamar la atención la dificultad que se ha encontrado históricamente para definir con precisión el alcance del término “información” en su acepción contemporánea. En efecto, ya un estudio de la UNESCO advertía el problema al decir que

no hay ninguna definición o descripción de la comunicación que permita abarcar la totalidad de sentidos que se dan a esta palabra [...] Se le puede dar un sentido más estricto, esto es, limitarla a la circulación de mensajes y a sus intermediarios o en un sentido más amplio; es decir, el de una interacción

humana por medio de signos y símbolos [...] Semejante planteamiento trasciende las concepciones que reducen la comunicación a la información.⁴⁸

El reconocimiento internacional, por tanto, de la libertad de información, vino a transformar el sentido inicial o tradicional del vocablo en una referencia de mayor envergadura, no sólo desde la perspectiva social, sino incluso conceptual. Y, es que

la trascendencia social de la libertad de información es tal que sería iluso esperar una interpretación unidireccional de sus efectos. La influencia de los medios de comunicación social en la evolución de la cultura ha dado lugar a una interpretación integracionista considerándolos como un eficaz medio de comunicación social en el contexto de un cambio social moderado favorable al desarrollo de la cultura, y a una interpretación dialéctica como instrumento revulsivo de las situaciones de hecho y generadores de cambios sociales de importancia.⁴⁹

Pero si los orígenes de la libertad de expresión se remontan al siglo XVIII,⁵⁰ la libertad de información es relativamente nueva, habida cuenta que su registro de reconocimiento legal se localiza hasta el 10 de diciembre de 1948, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se establece que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Más tarde, el 16 de diciembre de 1966, esta libertad es ratificada en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al disponer que:

I. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informa-

48 *Informe preliminar sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna*, preparado por la Comisión Mac Bride, París, UNESCO, 1978.

49 Soriano, Ramón, *Las libertades públicas*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 145-146.

50 La libertad de expresión encuentra tutela legal por vez primera en el artículo 10 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que a la letra decía: “Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley”.

ciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

De la lectura del texto de los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se puede advertir en principio que el bien jurídicamente protegido no es sólo la libertad de expresión, sino la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión; es decir, se trata de brindar fundamento legal a lo que se conoce genéricamente como libertad de información.

El hecho de que la libertad de información no se haya tutelado legalmente hasta 1948 tiene una explicación racional que ofrece un interesante estudio de la UNESCO:

Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida de que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 (de la Declaración Universal), traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.⁵¹

A la luz de este antecedente, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que la libertad de información

versa, en cambio, sobre hechos o, tal vez más restringidamente, sobre aquellos hechos que puedan considerarse noticiables. Es cierto que, en los casos reales

51 Informe UNESCO 19 c/93, 16 de agosto de 1976.

que la vida ofrece, no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la estricta comunicación informativa, pues la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende, casi siempre, algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una vocación a la formación de una opinión.⁵²

Así, el término “libertad de información” puede entenderse como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social. Se puede afirmar que si bien es cierto que el sujeto activo de esta libertad puede ser, en estricto sentido, cualquier individuo, también lo es que generalmente se delega en los periodistas, quienes encuentran en esta libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión.

De manera correlativa, el sujeto pasivo de la libertad de información es la colectividad, el individuo que se pretende proteger para que “pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos”.⁵³ Como en todos los derechos fundamentales, el ejercicio de esta libertad demanda del Estado, en principio, un deber de abstención. En ocasiones, sin embargo, y a efecto de que sea cumplido eficazmente el derecho contenido en la libertad de información, el Estado asume deberes de prestación. Uno de los ejemplos más claros de ello reside en las ayudas estatales a la prensa establecidas por ley en diversos países europeos, bajo el argumento de que la subvención gubernamental a la prensa contribuye a optimizar la calidad de la información que reciben los ciudadanos para la toma de decisiones.

Cabe hacer notar que a partir de su reconocimiento internacional en 1948, la libertad de información presenta las siguientes características:

a) La información es una función pública.⁵⁴ Esto significa que la información deja de ser sólo un derecho público subjetivo para transformarse en un derecho-deber de los periodistas en la medida en que nadie debe informar si no es para satisfacer el derecho de los individuos a recibir información veraz, completa y objetiva. De esta manera, la concepción decimonónica de la información que oponía al ejercicio de la difusión

52 SCT 6/1988, de 21 de enero.

53 SCT 159/1986, de 31 de diciembre.

54 Cfr. Carlos Soria, *La hora de la ética informativa*, Barcelona, Mitre, 1991, p. 14.

informativa el respeto al derecho a la privacidad, la moral y la seguridad del Estado como únicos límites, se convierte ahora en un instrumento para satisfacer el derecho del público a la información.

b) La información se transforma en una garantía supranacional.⁵⁵ De esta manera, el derecho a recibir y emitir información encuentra una protección frente a los intentos estatales por suprimir o restringir indebidamente el alcance de esta libertad fundamental de todos los individuos, y

c) La información pasa a ser también un objeto plural, pues para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos de la vida pública, es necesario que esté dotado de versiones distintas y, en no pocas ocasiones, contrapuestas, sobre un mismo hecho de trascendencia pública, razón por la cual la libertad de información es al mismo tiempo libertad de controversia política, cuya esencia forma parte de toda sociedad que se identifica con la democracia.⁵⁶

B. *Regulación constitucional*

En México, la noción de libertad de información es relativamente nueva, razón por la cual carece de uso en los escasos estudios doctrinarios que sobre la materia se han escrito en el país. Ciertamente, en estricto sentido, los textos constitucionales y legales de México al transcurso de su historia no prevén en forma explícita el concepto de libertad de información, sino que los derechos fundamentales que recogen han sido genéricamente encuadrados dentro del término de “libertad de prensa”.

Por supuesto, nuestras disposiciones constitucionales ni precisan ni tienen en cuenta toda esta problemática “macluhiana”, ya que fueron formuladas en un

55 Hay que tomar en cuenta lo previsto en el artículo 1o. del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, el cual establece: “Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los hechos denunciados en el Pacto”.

56 Y es que como bien señala Umberto Cerroni “[...] la capacidad de autogobierno, control recíproco e iniciativa que expresa la democracia, es el único instrumento con que resulta posible impedir que el hombre sucumba bajo el peso del maquinismo, del tecnicismo, de la especialización, aunque poniendo al alcance de todos la máquina, la técnica y el adiestramiento profesional. En su más vasta acepción, la democracia es la única esperanza de convertir nuestro planeta en una comunidad humana”, en *La libertad de los modernos*, p. 236.

siglo que no concebía lo que ha ocurrido a la humanidad al elaborarse los medios modernos de comunicación, y ratificadas a principios de este siglo, muy similar en lo que toca al desconocimiento ya precisado. Pero ello no impide que debamos de examinar la fenomenología moderna, a la luz de los principios protectores y ordenadores de nuestra Ley Suprema, en la forma en que sus normas se encuentran enunciadas.⁵⁷

Efectivamente, este hecho no implica, por supuesto, que la libertad de información no tenga asidero legal en el sistema jurídico mexicano; lo que sucede es que la fuente jurídica dimana implícitamente de la Constitución Política⁵⁸ y expresamente de los tratados internacionales firmados por el país —particularmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos—, los cuales, en los términos del artículo 133 de la Constitución, constituyen parte sustantiva del ordenamiento jurídico federal.

Es por lo anterior que por razones metodológicas sea más conveniente utilizar el concepto de “libertad de prensa” al referirse a los antecedentes históricos-constitucionales de este derecho fundamental y dejar el término de “libertad de información” para referirnos al tiempo presente.

Los orígenes de la libertad de prensa tienen su antecedente en el Decreto sobre la Libertad Política de la Imprenta, dado por Fernando VII, el 10 de noviembre de 1810, que prescribía en sus partes relevantes:

Preámbulo. Atendiendo las cortes generales y extraordinarias a que la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es no sólo un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la nación en general, y el único camino para llevar el conocimiento de la verdadera opinión pública han venido en decretar lo siguiente: Artículo I. Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquiera condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto. Artículo II. Por tanto quedan abolidos todos los actuales juzgados de Imprenta, y la censura de las obras políticas precedentes a su impresión. Artículo III. Los autores e impresores serán responsables

57 Juventino V. Castro, *cit.*, p. 118.

58 Cabe señalar que la Constitución Política vigente en México data de 1917, y que el artículo 7o. que protege la libertad de prensa y/o información, no ha sido reformado.

respectivamente del abuso de esta libertad. Artículo IV. Los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las leyes fundamentales de la monarquía, los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres serán castigados con la pena de la ley, y las que aquí se señalarán. Artículo V. Los jueces y tribunales respectivos entenderán en la averiguación, calificación y castigo de los delitos que se cometan por el abuso de la libertad de la imprenta, arreglándose a lo dispuesto por las leyes y en este reglamento. Artículo VI. Todos los escritos sobre materias de religión quedan sujetos a la previa censura de los ordinarios eclesiásticos, según lo establecido en el Concilio de Trento.

Es hasta los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 cuando el tema de la libertad de información es motivo de un amplio debate legislativo. La Comisión Redactora había propuesto la siguiente redacción del texto constitucional: “Artículo 14 del proyecto. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores e impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho”.

Quizá una de las intervenciones más valiosas haya sido la del diputado y periodista Francisco Zarco, quien a propósito de la redacción del artículo correspondiente a la libertad de información, no dudó en efectuar una mordaz y clara radiografía del estado de cosas que guardaba la libertad de la prensa en México del siglo pasado, percepciones que, sin embargo, siguen reflejando aún hoy en día la realidad que vive el ejercicio periodístico del México de fin de siglo. Dijo Zarco:

Los ilustrados miembros de nuestra comisión de constitución, que profesan principios tan progresistas y tan avanzados como los míos, sin quererlo, porque no lo pueden querer, dejan a la prensa expuesta a las mil vejaciones y arbitrariedades a que ha estado sujeta en nuestra patria. Triste y doloroso es decirlo, pero es la pura verdad: en México jamás ha habido libertad de imprenta: los gobiernos conservadores y los que se han llamado liberales, todos han tenido miedo a las ideas, todos han sofocado la discusión, todos han perseguido y martirizado el pensamiento... Veamos cuales son las restricciones que impone el artículo.

Después de descender a pormenores reglamentarios y que tocan a las leyes orgánicas o secundarias, establece como límites de la libertad de imprenta el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. A primera vista esto parece justo y racional; pero artículos semejantes hemos tenido en casi todas nuestras constituciones.

De ellos se ha abusado escandalosamente, no ha habido libertad, y los jueces y los funcionarios todos se han convertido en perseguidores. ¡La vida privada! Todos deben respetar este santuario, pero cuando el escritor acusa a un ministro de haberse robado un millón de pesos al celebrar un contrato, cuando denuncia a un presidente de derrochar los fondos públicos, los fiscales y los jueces sostienen que cuando se trata de robo se ataca la vida privada, y el escritor sucumbe a la arbitrariedad.

¡La moral! ¡Quién no respeta la moral! ¡Qué hombre no la lleva escrita en el fondo de su corazón! La calificación de actos o escritos inmorales, la hace la conciencia sin errar jamás, pero cuando hay un gobierno perseguidor, cuando hay jueces corrompidos y cuando el odio de partido quiere no sólo callar sino ultrajar a un escritor independiente, una máxima política, una alusión festiva, un pasaje jocoso de los que se llaman colorados, una burla inocente, una chanza sin consecuencia, se califican de escritos inmorales para echar sobre un hombre la mancha de libertino.

¡La paz pública! Esto es lo mismo que el orden público; el orden público, señores, es una frase que inspira horror... ¿Y cómo se ataca el orden público por medio de la imprenta? Un gobierno que teme la discusión ve comprometida la paz y atacado el orden si se censuran los actos de los funcionarios; el examen de una ley compromete el orden público; el reclamo de reformas sociales amenaza el orden público; la petición de reformas a una Constitución, pone en peligro el orden público. Este orden público es deleznable y quebradizo y llega a destruir la libertad de la prensa y con ella todas las libertades.⁵⁹

Después de largas discusiones la libertad de prensa fue incorporada a la Constitución de 1857 en los siguientes términos:

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

Esta modalidad para sancionar los delitos de imprenta a través de un doble jurado popular obedeció a una iniciativa de Zarco aprobada por unanimidad por el pleno, bajo el argumento de que

la garantía consiste en que haya un jurado de calificación y otro de sentencia, para que así la defensa no sea vana fórmula y un jurado pueda declarar que el otro se ha equivocado. Establecer las dos instancias en un mismo tribunal es un absurdo porque los hombres que declaran culpable un hecho, no lo absolverán después, no confesarán su error, porque acaso sin quererlo podrá más en ellos el amor propio que la justicia. El conocimiento de la miseria y del orgullo humano hace conocer esta verdad.⁶⁰

El texto original de este artículo de la Constitución de 1857 no pudo resistir; sin embargo, los embates de los conservadores que rodearon a la dictadura porfirista 26 años después. En efecto, el 15 de mayo de 1883, a instancias del presidente formal Manuel González, la atribución jurisdiccional conferida al jurado popular para conocer de los delitos de imprenta pasó a los tribunales ordinarios, al ser reformado el artículo, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la federación o por los de los estados, del Distrito Federal o territorio de Baja California, conforme a su legislación penal.

El profesor Luis Castaño⁶¹ recuerda que esta reforma fue inspirada en uno de los votos del entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, quien había sostenido que:⁶² “El que injuria o calumnia de palabra, debe ser juzgado por el mismo tribunal que el que injuria y calumnia por la prensa, si no se quiere ir hasta dar un estímulo al delito mayor con el fuero de que goce”.

60 *Idem*, p. 145.

61 *El régimen legal de la prensa en México*, México, Porrúa, 1962, p. 37.

62 Ignacio L. Vallarta, *Votos*, t. III, p. 354. Citado en *Loc. cit.*

En los debates del Congreso Constituyente de 1917, el tema de la libertad de prensa fue de nueva cuenta motivo de un amplio debate. De entrada, el diputado Rojas sostuvo que:⁶³ “El artículo 7o. debe recuperar su forma original de 1857, adicionado con la importante conquista de declarar de una vez por todas, que la imprenta no debe ser considerada como instrumento del delito”. En términos similares, el diputado Heriberto Jara propuso que

quedaría más completo [el artículo 7o.] si nosotros adicionáramos ahí que además de no permitirse el secuestro de la imprenta como “cuerpo del delito”, no se procediese contra los empleados, contra los cajistas o linotipistas ni contra de los papeleros. Nosotros sabemos, por dolorosa experiencia, qué amargos son esos procedimientos, qué crueles y qué inhumanos. Publicábamos *El Voto* en la Ciudad de México, y como aquella hoja contenía artículos que eran verdaderamente cáusticos para el contubernio Huerta-Díaz, fue perseguida nuestra hoja con encarnizamiento y hubo día en que 113 pequeñuelos, 113 niños de los que se van a ganar el pan corriendo por las calles, voceando la hoja, fueron encarcelados por vender *El voto*. Excuso decir a ustedes que cuando se procedió de esa manera ya no aparecía nada de la imprenta: hasta los enfajilladores fueron a dar a la prisión.

Tomados en cuenta los argumentos vertidos líneas arriba, la libertad de prensa y/o de información está garantizada actualmente por el artículo 7o., que a la letra dice:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que con pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Por lo que concierne al restablecimiento de los jurados para los delitos de imprenta, después del intercambio de múltiples opiniones, se logró

63 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917*, t. I, p. 562.

finalmente una solución intermedia en la redacción del artículo 20 de la Constitución de 1917, al establecer la prescripción de que se conociera de los delitos de imprenta el jurado popular si y sólo si se trata de delitos contra el orden público o la seguridad jurídica exterior o interior de la nación, dejando fuera los relativos al ataque a la vida privada y a la moral para ser juzgados, de nueva cuenta, por los tribunales ordinarios.

La comisión dictaminadora justificó en estos términos su propuesta legislativa:⁶⁴

Esta honorable Asamblea desechó la adición que propusimos al artículo 7o., relativa a establecer el jurado como obligatorio, cuando se trate de los delitos cometidos por la prensa; algunos diputados combatieron esa adición por inoportuna, supuesto que el jurado se establece como regla general en la fracción VI del artículo 20; otros la impugnaron por creer que establecía en favor de los periódicos un fuero contrario a la igualdad democrática. La Comisión reconoce, en parte, la justicia de ambas impugnaciones y cree haber encontrado el medio de conciliarlas con su propia opinión con la idea fundamental que la inspiró cuando pretendió adicionar el mencionado artículo 7o. El periodista, al atacar los actos de un funcionario público, se verá expuesto a ser acusado injustamente de los delitos de injuria, difamación o calumnia y al censurar las instituciones, podrá señalársele arbitrariamente como incitador de sedición o rebelión.

Bien conocido es que de estos medios se vale con frecuencia el poder público para sofocar la libertad de imprenta, y en tales casos no puede ser garantía bastante para un escritor que lo juzgue un tribunal de derecho, porque un juez no podrá dejar de ser considerado siempre como parte integrante del poder público. Por lo tanto es indiscutible que un grupo de ciudadanos estará en mejor situación que un juez para apreciar el hecho que se imputa al acusado, y para calificarlo o no de delictuoso es conveniente, por lo menos, establecer como obligatorio el jurado solamente para estos casos.

De esta manera no se establece ningún fuero en favor de la prensa, porque no proponemos que todos los delitos cometidos por los escritores públicos sean llevados al jurado, sino solamente los que dejamos señalados: los que atacan al orden público o la seguridad exterior o interior de la nación.

Tras de ser aprobada la propuesta de la Comisión, el artículo 20, fracción VI, quedó redactado de la manera siguiente, intacta hasta nuestros

64 *Ibidem*, t. II, p. 8.

días: “En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: VI [...] En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación”, mandato constitucional recogido también por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁶⁵

C. *Elementos de legislación extranjera*

En el derecho comparado, la libertad de prensa, mejor aún, la libertad de información, está tutelada en todos los órdenes constitucionales, si bien es posible advertir matices y diferencias entre una nación y otra. En algunos textos normativos la libertad de información es genérica, como en Costa Rica, cuya Constitución Política en su artículo 29 dispone: “Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlos sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca”.

Por el contrario, el único caso en que esta libertad está sujeta a graves restricciones es el relativo a Cuba, si se pondera lo previsto en el artículo 53 constitucional, que a la letra dice:

Se reconoce a los ciudadanos libertad de palabra y prensa conforme a los fines de la sociedad socialista. Las condiciones materiales para su ejercicio están dadas por el hecho de que la prensa, la radio, la televisión, el cine y otros medios de difusión masiva son de propiedad estatal o social y no pueden ser objeto, en ningún caso, de propiedad privada, lo que asegura su uso al servicio exclusivo del pueblo trabajador y del interés de la sociedad. La ley regula el ejercicio de estas libertades.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El concepto “derecho a la información” se ha convertido en una expresión familiar para la prensa y para la comunidad académica dedicada al estudio de la comunicación en México. Lo es a partir de la adición al texto del artículo 60. constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Fede-*

65 Artículo 62, fracción I.

ración el 6 de diciembre de 1977. El grado de abstracción con que fue introducida esta nueva modalidad de garantía individual⁶⁶ ha sido, sin embargo, el punto de partida de un largo debate —que hoy continúa dotado de nuevos bríos— no sólo por traducir este derecho abstracto en derechos concretos sino, primero, por encontrar una definición de validez compatible con la experiencia legislativa y doctrinal comparada, y ajustada a imagen y semejanza de las expectativas de la peculiar transición democrática mexicana.

La falta de estudios jurídicos sobre los medios de comunicación es, acaso, una de las razones que explican el hecho de que la polémica careciera de aproximaciones conceptuales, más o menos simétricas, que hubieran permitido reducir la polarización argumental y, por ende, avanzar en la elaboración de una base normativa nutrida de consensos básicos. Y, el problema es de fondo no solamente de forma, precisamente por esta inasibilidad conceptual. De aquí proviene, pues, la fuente de la discusión: no es posible racionalmente reglamentar el derecho a la información si no se tiene a la mano un concepto que describa, así sea en sus líneas generales, el objeto que se va a reglamentar.

En efecto, si se revisa la inmensa cantidad de cuartillas escritas a propósito del derecho a la información en revistas, periódicos y en las ponencias de los foros de consulta popular organizados por la Cámara de Diputados, se pueden desprender tres conclusiones preliminares:

a) En la gran mayoría de los textos no se ofrecen definiciones, y se opta por reproducir lugares comunes y generalidades no exentas de retórica al calor de la discusión coyuntural;

b) En otros trabajos, las definiciones implícitas cubren un amplio universo de derechos concretos que rebasan las posibilidades reglamentarias del último párrafo del artículo 6o. constitucional, bien porque su materialización podría vulnerar otras garantías individuales, o porque sería necesario por técnica legislativa establecer una nueva base constitucional mediante las reformas y adiciones correspondientes a la carta magna, y

c) Por último, hay escritos que reflejan el grave déficit de credibilidad del Poder Legislativo, al manifestar inquietud por la posibilidad de que la

66 “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, dice textualmente la adición constitucional, que lejos de fortalecer el ejercicio de la libertad de información ha motivado una ardua polémica en torno a su eventual reglamentación.

reglamentación del “derecho a la información” suponga restricción o menoscabo del ejercicio de la libertad de información, a la luz de la legislación ordinaria vigente en torno a los medios de comunicación.

Es por las razones anteriores que se antoja necesario ofrecer algunos elementos de reflexión para acotar los alcances del término derecho a la información a la luz de nuestro texto constitucional. Como ha señalado acertadamente el profesor Juventino V. Castro⁶⁷

“[...] lo novedoso de la reforma —que de hecho extiende la garantía dentro del párrafo del cual se produjo la adición—, es el derecho de todo habitante a ser informado; y precisamente informado por el Estado, fuente de esas noticias que tienen derecho a conocer las personas. El Estado archiva, produce o transmite información, dentro de las atribuciones que las diversas disposiciones legales le señalan, pero que puede resultar insuficiente o incompleta para los habitantes del país, para lo cual debe reconocérseles un derecho para integrar la información o para obtenerla en el caso de que no se haya producido. Si bien ya existe el artículo 80. constitucional que establece el derecho de petición, resultaba conveniente subrayar el derecho de cualquier persona a pedir una información.

Por lo anterior, el derecho a la información previsto en el último párrafo del artículo 60. constitucional puede entenderse, en su sentido estricto, como *el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información generada por los órganos del Estado*.

Para comprender el sentido de esta definición propuesta, es necesario despejar dos interrogantes básicas:

a) ¿Por qué el derecho a la información sólo debe tutelar el acceso de los gobernados a las fuentes de información de los órganos del Estado, y no a otras áreas institucionales que, pese a formar parte del sector privado, son susceptibles de producir información de interés general?, y

b) ¿Cuáles son los límites al derecho a la información? Es cierto que existen posiciones doctrinales⁶⁸ que plantean la conveniencia de que el derecho a la información no se limite únicamente a conocer las tareas de

67 *Op. cit.*, pp. 124-125.

68 *Cfr.* Desantes Guanter, José María, *La información como derecho*, Madrid, Editora Nacional, 1974, pp. 21-142, y Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Derecho a la información*, Buenos Aires, De Palma, 1992, pp. 1-4.

Estado, sino que debe ir más allá para que cumpla una verdadera función social.

Esta afirmación, desde una postura sociológica, tiene grandes dosis de racionalidad; empero, desde una perspectiva técnico-jurídica plantea dificultades complejas. Y es que las fuentes de información distintas a las de Estado se encuentran protegidas por el derecho a la privacidad previsto en los diversos textos constitucionales,⁶⁹ como un límite a los actos de autoridad del Ejecutivo y de legislación del Poder Legislativo.

Por tal virtud, el objeto del derecho a la información debe estar constituido por mandato de ley por los datos e informes que suministren los órganos del Estado, en tanto obligación jurídica correlativa de brindar información. Por supuesto, las entidades privadas no están impedidas a generar la información que sea de interés público lo cual es positivo y conveniente para dotar de mayor cantidad de información al público, si bien sería atentatorio a los derechos fundamentales de la persona si el legislador compeliere jurídicamente, como regla general, a dichas entidades para que abran sus archivos y expedientes al conocimiento público.

El derecho a la información no es tampoco una potestad ilimitada de los gobernados. Deben admitirse áreas reservadas por razones de seguridad nacional o para proteger el derecho a la privacidad de particulares, cuyos datos estén en posesión de algún órgano estatal. Estas limitaciones deben establecerse como excepciones a la regla general, y siempre y cuando estén expresamente previstas en la ley.

Véase ahora cómo y por qué surge el derecho a la información en tanto ingrediente esencial para el ejercicio cabal de la libertad de información e instrumento de cultura democrática de las sociedades contemporáneas. La conquista de la libertad de información ha sido una lucha permanente de los hombres libres por traducir la idea de ciudadanía en una práctica cotidiana. Esta conquista ha estado nutrida de diversas etapas que reflejan el grado de evolución del hombre en sociedad. Es posible identificar, al menos, dos grandes pasos en esta búsqueda por perfeccionar y ampliar los alcances de la libertad de información. El primer paso se gesta desde el siglo XVI y se consolida plenamente hasta principios del XX. Uno de los

69 Si bien el derecho a la privacidad no se encuentra expresamente desarrollado en la Constitución mexicana, este derecho se encuentra enunciado en el artículo 7o. e implícitamente protegido por el artículo 16 constitucional.

principales detonantes se localiza en los términos en que está redactado el artículo 11 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que a la letra dice: “la libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, en consecuencia, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”.

En forma simultánea en algunos casos, y más tarde, en la mayoría absoluta de las naciones, la libertad de información adquirió rango de garantía individual al ser plasmada a nivel constitucional. La libertad de información protegida como derecho fundamental está compuesta de tres elementos esenciales:

1. Implica una relación jurídica que surge entre el individuo (sujeto activo) y los órganos del Estado (sujeto pasivo);
2. Supone un derecho público subjetivo en favor del gobernado derivado de la norma constitucional, que consiste en la facultad que tienen los individuos para expresar, difundir e imprimir sus ideas y opiniones, sin más límites que los expresamente establecidos en la Ley (objeto), y
3. Genera la obligación correlativa para los órganos del Estado de respetar el ejercicio del derecho público subjetivo del gobernado.

La libertad de información en su acepción decimonónica tiene además dos características que se reproducen en los diversos textos constitucionales:

- a) Se prohíbe la censura previa, y
- b) Los límites del ejercicio de la libertad de referencia sólo pueden imponerse mediante disposiciones legales.

El segundo paso opera en el momento en que la democracia representativa se convierte en el paradigma de la convivencia social. El simple deber de abstención de los órganos del Estado que privilegia la doctrina liberal para satisfacer el ejercicio de la libertad de información se convierte en una condición necesaria, pero insuficiente para cumplir con el cometido primordial del modelo democrático: la participación activa de los ciudadanos en la cosa pública.

Pero la participación cívica sólo puede ser posible si se cuenta con ciudadanos informados, de ahí que los asuntos públicos deban ser siempre

asunto del público. Ésta es, en un sistema democrático, una presunción jurídica. El hecho de que las tareas del Estado sean susceptibles de afectar a los gobernados es razón suficiente para que sean de conocimiento general.

Más aún si existe un contrato electoral signado en las urnas entre representantes y representados en torno a un proyecto de gobierno, fundado en una serie de políticas generales y particulares sobre los más distintos aspectos de la vida social, cuyo desarrollo sólo puede valorarse en la medida en que el ciudadano tenga acceso a las fuentes de información de los órganos del Estado. No está por demás subrayar que la mejor manera de que el ciudadano tenga la posibilidad de investigar y revisar cómo se manejan los asuntos públicos es cuando existe un derecho vigente; es decir, cuando el derecho a la información se convierte en parte integrante del sistema normativo, dotado de las mayores previsiones posibles para hacerlo eficaz.

De esta forma, las garantías liberales de libertad de expresión y de información se enlazan con la positivización del derecho a la información. Mientras el derecho público subjetivo que se genera con las libertades de expresión y de información demanda un deber de abstención del Estado, en el caso del derecho a la información requiere un deber de acción del Estado (que consiste en poner a disposición del público los archivos y datos de sus órganos constitutivos), habida cuenta de que sólo de esa manera el individuo estará en posibilidades de ejercer el derecho en cuestión.

Con gran acierto Jesús Reyes Heróles —considerado el principal ideólogo del régimen posrevolucionario— apuntó en su momento que

los requerimientos de las sociedades modernas y dinámicas hacen que la libertad de expresión, como derecho del individuo frente al Estado, sea insuficiente para satisfacer las necesidades de las colectividades que las integran y, por lo tanto, se hace necesario e imprescindible enriquecer las garantías no sólo del individuo frente al Estado, sino de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser humano, y a la inversa, del hombre frente a la sociedad. En nuestros días no es posible confundir la libertad de expresión con el derecho a la información. La primera implica una abstención por parte del Estado, en tanto que el segundo lleva implícita la obligación por parte del Estado y de la

sociedad de desarrollar las acciones necesarias para satisfacer los requerimientos del individuo.⁷⁰

De ahí que estos dos derechos —libertades de expresión y de información y derecho a la información— no son antitéticos, sino, por el contrario, se complementan el uno con el otro.

La lucha por darle fuerza legal al derecho a la información es relativamente reciente.⁷¹ Ha sido una tarea sinuosa y complicada, debido a las resistencias de quienes ejercen el poder para ser escrutados por la sociedad civil. En un estudio sobre el sistema legal de acceso a las fuentes de información del gobierno de los Estados Unidos, efectuado en 1953, Harold L. Cross encontró que:

Los archivos de las oficinas del Ejecutivo son de hecho “cuasiconfidenciales”, “comunicaciones privilegiadas”, que por lo común están fuera del alcance del público, de la prensa o de los tribunales, como si en verdad fueran los memoriales de un gobierno que administrara sus propios negocios, excepto cuando sus directivos, obrando en ejercicio de sus facultades amplias y punto menos que irrestrictas de índole discrecional, resuelven hacerlos públicos.⁷²

Cualquiera podría afirmar, cuarenta y tres años más tarde, que estas palabras podrían ser aplicadas al caso mexicano que sigue —después de tres consultas populares nacionales *ex profeso* durante los últimos diez años— esperando la mejor oportunidad para legislar sobre la materia.

Elementos de legislación extranjera

Hoy en día, el derecho a la información forma parte de la estructura jurídica de los países que reivindican la democracia como sistema de gobierno. En la frontera del norte, Estados Unidos de América cuenta con una Ley de Libertad de Información cuyo fundamento legal se localiza en

70 Palabras pronunciadas por Jesús Reyes Heróles, como secretario de Gobernación, en la comida ofrecida al presidente de la República por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, el 3 de octubre de 1978.

71 El antecedente más remoto del derecho a la información se localiza en la Carta Republicana de la Confederación Helvética de 1798, pero la doctrina suele señalar el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como la primera referencia internacional.

72 *The People's Right to Know*, Nueva York, Columbia University Press, 1953, pp. 140-215.

la primera enmienda constitucional que valora la existencia de electores informados. La Ley en cuestión establece las bases para que el público tenga acceso a las fuentes de información de los órganos estatales. La propia Ley dispone en el inciso 9 (c) que “Esta sección no autoriza retener información o limitar la disponibilidad de registros al público, excepto cuando específicamente se siga eso en esta sección”. No obstante, los límites al derecho a la información están previstos, entre otros, cuando

(4) sean secretos de fabricación o comerciales o información financiera obtenida de una persona, que sea privilegiada o confidencial (5) sean memorándums o cartas interagencia o intragencias que por ley no debe conocer nadie más que no sea una oficina que colitigue con la oficina (6) sean archivos de personal y médicos y otros similares cuya revelación constituiría una invasión injustificada de la privacidad personal.

En la frontera sur, Guatemala ha positivizado también el derecho a la información en los artículos 30 y 31 de su Constitución Política, que a la letra dicen:

Artículo 30. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

Artículo 31. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación o actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Lo propio han hecho también Canadá, con una ley ordinaria de acceso a la información estatal, y diversos países de América Latina que han optado por dar al derecho a la información la mayor jerarquía jurídica posible al plasmarla directamente en sus textos constitucionales.⁷³ En Paraguay,

73 Entre otros países, el derecho a la información ha sido constitucionalizado en Colombia (artículo 74, CP), Costa Rica (artículo 30, CP), Nicaragua (artículos 66 y 67, CP), Paraguay (artículo 28, CP) y República Dominicana (artículo 8o., fracción 10 de la CP).

su Constitución Política dispone en el artículo 28 que: “Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y equánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo [...]”. Puede advertirse que la prescripción constitucional paraguaya es bastante completa porque no sólo enuncia en forma precisa el derecho de la sociedad a recibir información, sino que además prescribe que esta información debe ser “veraz, responsable y equánime”, circunstancia que habla de un propósito explícito del legislador por garantizar a la sociedad civil, información útil y oportuna, que sirva de elemento de juicio vasto para una racional toma de decisiones. También Costa Rica tutela el derecho a la información, según lo dispone el artículo 30 de su Constitución Política que establece: “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósito de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado”.

IV. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN DE LOS MINISTROS RELIGIOSOS

Las relaciones Iglesia-Estado han estado en México marcadas por un arduo y doloroso proceso de encuentros y desencuentros. El México independiente inicia con una profunda vinculación entre la Iglesia católica y el Estado, manifestándose en la existencia jurídica de actividades religiosas hechas por el Estado y de funciones civiles a cargo de la Iglesia católica.

La propia Constitución de 1824 plasmaba en el artículo 30 los lazos de unión de ambas instituciones: “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. Esta relación, sin embargo, no habría de prolongarse por mucho tiempo, menos aún cuando la propia Iglesia católica decidió tomar partido por el grupo conservador durante el periodo de consolidación del Estado-nación mexicano.

No resultó por ello sorprendente que al triunfo de los liberales en 1855, el proceso de secularización de la vida nacional avanzara con prisas y sin

pausas manifestándose en el ordenamiento jurídico, a saber: la Ley sobre Administración de Justicia,⁷⁴ la Ley sobre Desamortización de Bienes Eclesiásticos,⁷⁵ la Ley Orgánica del Registro Civil,⁷⁶ y la Ley sobre Derechos y Obvenciones Parroquiales.⁷⁷ Poco después, el establecimiento de la religión católica como religión oficial desaparece del texto del artículo 13 de la Constitución Política de 1857, aunque “no se consigna la tolerancia o libertad de conciencia. Empero, implícitamente, ella existe en el texto, pues al no declararse religión de Estado, la omisión constitucional sobre la materia significa la existencia implícita de la libertad de conciencia”.⁷⁸

Más tarde, este proceso secularizador cobra mayores bríos al ser expedidas las denominadas Leyes de Reforma alentadas por el presidente Benito Juárez.⁷⁹ la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos,⁸⁰ —con la cual ordenaba que entrarían al dominio de la nación los bienes inmuebles administrados por las diversas corporaciones de la Iglesia católica—, la Ley de Matrimonio Civil,⁸¹ —a partir de la cual el matrimonio religioso carecería de efectos legales—, la Ley Orgánica del Registro Civil,⁸² —a través de la cual la constancia del estado civil de las personas estaría a cargo única y exclusivamente de jueces de derecho—, y la Ley sobre Libertad de Cultos.⁸³

El 25 de septiembre de 1873 estas leyes, en su esencia, fueron elevadas a rango constitucional en virtud de las adiciones y reformas a la Constitución de 1857, aprobadas por el Constituyente Permanente, las cuales si

74 Expedida el 23 de noviembre de 1855.

75 Expedida el 25 de junio de 1856.

76 Expedida el 27 de enero de 1857.

77 Expedida el 11 de mayo de 1857.

78 Reyes Heróles, Jesús, “La Iglesia y el Estado”, en *México, cincuenta años de revolución*, México, FCE, 1961, p. 362.

79 Sobre ello el presidente Juárez había señalado: “El gobierno comprendió que era su deber ponerse al frente de ese sentimiento nacional, y desplegar una bandera que fuese a un tiempo la extirpación de los abusos de lo pasado y la esperanza del porvenir. De aquí nacieron las leyes de reforma, la nacionalización de los bienes de manos muertas, la libertad de cultos, la independencia absoluta de las potestades civil y espiritual, la secularización, por decirlo así, de la sociedad, cuya marcha estaba detenida por una bastarda alianza en que se profanaba el nombre de Dios y se ultrajaba la dignidad humana”. Pola, Ángel (comp.), *Discursos y manifiestos de Benito Juárez*, México, Á. Pola Editor, 1905, pp. 25-26.

80 Expedida el 12 de julio de 1859.

81 Expedida el 23 de julio de 1859.

82 Expedida el 28 de julio de 1859.

83 Expedida el 4 de diciembre de 1860.

bien no reformaron ni adicionaron el articulado de la Constitución, brindaron jerarquía constitucional a las mencionadas “adiciones y reformas”.

Por supuesto, la Constitución Política de 1917 habría de consolidar la tendencia secularizadora iniciada en 1855, al disponer en el artículo 130 que:

Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen. La simple promesa de decir verdad y cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley. La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes sobre la materia que se dicten. Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos. Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento. Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto. El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de su encargado, la autoridad municipal

dará noticia a la Secretaría de Gobernación por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles. Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los curso oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto. Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de los particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que las relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político. No podrá heredar por sí ni por interpósita persona ni recibir por ningún título un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser heredados, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado. Los bienes muebles o inmuebles del clero o de las asociaciones religiosas se regirán, para su adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución. Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

De 1917 a 1992, las Iglesias; —y en particular la Iglesia católica— carecieron de reconocimiento legal, y los ministros de cultos religiosos vivieron en un estado de disminución constitucional de sus derechos humanos. El 28 de enero de 1992 la reforma a diversos artículos de la Constitución Política brindó reconocimiento legal a las Iglesias; permitió que los extranjeros ejercieran el culto religioso en el país, otorgó el voto activo a los ministros de los cultos religiosos; eliminó la atribución a los gobiernos estatales para decidir el número de ministros en su entidad, pero dejó intactas las limitaciones constitucionales al pleno ejercicio de las libertades de expresión y de información de los ministros de los cultos religiosos, según se desprende de lo previsto por el artículo 130, inciso e), primer párrafo, de la Constitución, tras ser reformado: “Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en

contra de candidato, partido o asociación política alguna. 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 agravar, de cualquier forma los símbolos patrios”.

En efecto, los ministros de cultos religiosos tienen suspendidos sus derechos fundamentales, en particular en materia de libertades informativas, como se puede observar a continuación:

A. *Libertad de expresión*

Los ministros de cultos religiosos tienen derecho a expresar sus ideas, opiniones y juicios de valor sobre los más distintos aspectos de la vida nacional, salvo en los temas siguientes:

- a) oponerse a las instituciones del país,
- b) oponerse a las leyes vigentes y
- c) agravar, de cualquier forma los símbolos patrios.

Este menoscabo al ejercicio de la libertad de expresión lo ha justificado el dictamen de la Cámara de Diputados a las reformas constitucionales “no sólo como parte de la memoria histórica de los mexicanos sino en razón del principio de separación de los fines de las iglesias”,⁸⁴ y en el mismo sentido hay quienes sostienen que esta suspensión de las garantías individuales se justifica “por cuanto que la influencia moral y psicológica que de hecho ejercen los ministros de culto sobre una gran mayoría de la población, les daría una superioridad y prepotencia contrarias a la igualdad que debe existir entre todos los titulares de los derechos políticos”.⁸⁵

Desde nuestro punto de vista, este argumento resulta cuestionable, pues si diéramos por bueno el criterio de menoscabar los derechos de quienes ejercen influencia moral y psicológica entre la población para lograr la igualdad, se tendría que incluir también a los médicos, a los profesores, a

84 González Fernández, José Antonio, *et al.*, *Derecho eclesiástico mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 173.

85 Sánchez Meda, Ramón, *La nueva legislación sobre libertad religiosa*, México, Porrúa, 1993, p. 15.

los cantantes, a los actores...; en síntesis, se pondría en riesgo el principio esencial de seguridad jurídica que debe tener como esencia todo Estado democrático de derecho.

En todo caso, lo que habría que discutir es que debe prevalecer si la libertad de expresión que garantiza el artículo 6o. de la Constitución o las limitaciones para su ejercicio previstas en el artículo 130, inciso e) del propio texto constitucional. Desde la perspectiva práctica no se podría encontrar mayor solución, en virtud de que se trata de dos preceptos de igual jerarquía normativa, pero desde el punto de vista doctrinal se puede sostener que debe prevalecer lo previsto en el artículo 6o. sobre lo dispuesto como excepción en el artículo 130, inciso e), de la Constitución, habida cuenta que el artículo 6o. se encuentra dentro de lo que se denomina parte dogmática de la Constitución —es decir, donde están plasmadas las decisiones fundamentales de la nación—, mientras el artículo 130 se localiza en la parte orgánica, es decir, en donde se materializan los instrumentos para hacer posibles los fines previstos en la parte dogmática. Sobra decir que por razones lógicas los medios se explican siempre en función de los fines que pretenden.

B. *Libertad de información*

Los ministros de los cultos religiosos, y en particular las Iglesias y las asociaciones religiosas, carecen del reconocimiento legal para fundar y operar empresas periodísticas —salvo aquellas dedicadas única y exclusivamente a tratar asuntos religiosos—, así como cualquier medio de comunicación, según lo previene el artículo 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que a la letra dice:⁸⁶

Las asociaciones religiosas y los ministros de culto no podrán poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva. Se

⁸⁶ Es de señalarse que ni en el dictamen de la Cámara de Diputados ni tampoco en el de la Cámara de Senadores se advierte mayor discusión sobre el tema, razón por la cual permaneció sin cambios el proyecto de artículo 16 propuesto por el Partido Revolucionario Institucional.

excluyen de la presente prohibición las publicaciones impresas de carácter religioso.

Sobre el particular, conviene precisar que la prohibición prevista por el artículo 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público es flagrantemente violatoria al texto constitucional, pues rebasa con creces el sentido del artículo 130 de la Constitución. Por tal virtud, los representantes legales de las asociaciones religiosas y los ministros de culto, quienes sufren un agravio⁸⁷ personal y directo por el contenido de ese precepto legal, tienen derecho de recurrir a la constitucionalidad de dicho precepto legal a través del amparo⁸⁸ ante un juez de distrito conforme a lo previsto por el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, que prescribe:

El amparo se pedirá ante el juez de distrito: I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso.

87 En tesis de jurisprudencia se ha sostenido que: “Es agraviado, para los efectos del amparo, todo aquel que sufre una lesión directa en sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio, por cualquier ley o acto de autoridad, en juicio o fuera de él, y puede, por tanto, con arreglo a los artículos 107 constitucional, 4o. y 5o. de la Ley Reglamentaria del Juicio de Garantías, promover su acción constitucional, precisamente, toda persona a quien perjudique el acto o ley de que se trate; sin que la ley haga distinción alguna entre actos accidentales o habituales, pues basta que alguna entidad jurídica, moral o privada, sea afectada en sus intereses, es decir, se le cause agravio por acto de autoridad o ley, para que nazca el correlativo derecho o acción anulatoria de la violación”, *Apéndice al Semanario judicial de la federación 1917-1988*, segunda parte, Salas y tesis comunes, p. 2092.

88 “El amparo es un proceso concentrado de anulación —de naturaleza constitucional— promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección al efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada —si el acto es de carácter positivo—, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige —si es de carácter negativo—”. Castro, Juventino V., *cit.*, p. 303.

Cabe decir, empero, que en el sistema jurídico mexicano el otorgamiento del amparo sólo produce efectos jurídicos en favor única y exclusivamente del quejoso, toda vez que la sentencia que se produzca no puede suspender la vigencia de un precepto legal declarado inconstitucional.⁸⁹

⁸⁹ En este sentido es claro lo dispuesto por el artículo 107, fracción II, primer párrafo, de la Constitución, que a la letra dice: “La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.