

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ**

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *Los aspectos de esta cuestión: el Derecho y sus fronteras*. 3. *Criterios de la Corte Interamericana*. 4. *El “Derecho a la verdad”*. 5. *Derecho a la información y administración de justicia*.

I. INTRODUCCIÓN

La libertad de pensamiento y expresión, de la que fluye el derecho a la información, es uno de los grandes temas de nuestro tiempo. En él convergen varios derechos y libertades. En realidad, se trata de un ciclo o circuito que comenzó como rebeldía de unos cuantos contra soberanos absolutos y se ha convertido en prerrogativa —o prerrogativas— de millones: la nación completa y el mundo entero, que acuden cada momento de cada día al único puente que comunica a todos los hombres con todos los hombres: los medios de comunicación social, convertidos en foro de la humanidad expectante y, en ocasiones, deliberante. La globalización que se inició con bulas y carabelas, hoy se asegura con radios y televisores encendidos.

Un jurista competente resumió el proceso en estas pocas palabras: “la libertad de pensamiento se pone en acción utilizando la libertad de opinión, forma de comunicarse con otros hombres; la libertad de expresión corresponde a esa libertad de opinión cuando ella se difunde por medios públicos; la importancia de la información para los hombres y la aparición de medios masivos de comunicación modernos, conducen a que esa libertad de expresión adquiera un alcance nuevo, con el nombre de libertad de información (...) solamente así podrá quedar debidamente nutrida su libertad de pensamiento, que (...) aparecía abriendo el ciclo” (Novoa Monreal).

* Intervención en el foro Internacional *Responsabilidad jurídica de la prensa: ¿civil o penal?* Facultad de Derecho, UNAM/Relato especial para la libertad de expresión, CEA/Grupo Reforma, 28 de enero de 2003.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este tema promueve cuestiones de primer orden para el Derecho internacional de los derechos humanos, que es la perspectiva que me corresponde presentar. Constituye un dato dentro del conjunto que se formalizó, aunque no agotó, a partir de las grandes declaraciones con las que se resolvió de una vez —dice Bobbio, refiriéndose a la Universal— el problema jurídico-filosófico de los derechos humanos el 10 de diciembre de 1948.

El artículo 19 de la Declaración Universal determina con una fórmula rotunda, seguida de implicaciones: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; 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”. Aquí aparecen ya las dos vertientes de la libertad de expresión —individual y social—, que más tarde destacarían en la doctrina y la jurisprudencia internacionales.

A la Declaración sigue el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que también se refiere a los deberes y responsabilidades que entraña el ejercicio de aquel derecho. Esta noción —deberes y responsabilidades, que es tanto como decir fronteras y consecuencias— acompañará siempre a las fórmulas de los instrumentos internacionales —como antes acompañó a los instrumentos nacionales—, que de esta suerte presentan los linderos generales de todos los derechos y los particulares de los que ahora nos ocupan.

También en 1948, pocos meses antes de la Declaración Universal, se había emitido otra, menos difundida pero más cercana a nosotros: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El artículo *iv* de ésta concentra la misma figura en menos palabras: “Toda persona tiene el derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. El desarrollo del punto quedó a cargo del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José, que además de proclamar la libertad general prevé y desecha ciertas vías directas e indirectas de afectar el derecho, y además fija algunas restricciones o limitaciones a su ejercicio.

2. LOS ASPECTOS DE ESTA CUESTIÓN: EL DERECHO Y SUS FRONTERAS

De todo esto surge ya un panorama cierto, con dos caras de la única medalla: la tutela enérgica del derecho y las fronteras que supone su ejercicio. Al formar parte de un conjunto sistemático de derechos y libertades, el de pensamiento y expresión también se halla comprometido con los

principios, los límites y las condiciones de ese conjunto. Por supuesto, no hay duda sobre su calidad de derecho humano de primera generación, ni acerca de su importancia —sobre la que volveré adelante—, ni en tomo al interés social que se deposita en él. Pero tampoco podría haberla sobre la necesidad de que se analice y realice en forma consecuyente con el sistema del que forma parte. Esto nos lleva a una serie de especificaciones. Cada una es fuente de problemas teóricos y prácticos.

Primero. Los derechos humanos no son facultades ilimitadas, cuyo ejercicio llevaría a sustituir una tiranía por otra. No lo fueron nunca. La propia Declaración Francesa de 1789 —de la que son descendientes nuestros flamantes derechos del siglo *xxi*, como lo son de las cartas de Norteamérica— no omitió trazar la distancia entre el orden y la anarquía: “la libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados sino por la ley” (artículo 4).

Segundo. La misma regla general de contención —que es también, vista desde otro ángulo, la más eficaz medida de defensa de los derechos y las libertades— se recogió en el artículo 28.2 de la Declaración Universal, que incluye algunas referencias colmadas de aristas, cuya interpretación ha nutrido constantes debates: En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. Con más cautela, el artículo *xxviii* de la Declaración Americana redujo o matizó la expresión: “Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”. Hay que rescatar aquí un punto de referencia que habría de perdurar: la invocación de la democracia, una suerte de “color del cristal” por el que miran los otros conceptos.

Tercero. A la regla general de contención que acabo de describir, los instrumentos internacionales añaden reglas específicas, que atienden a la naturaleza misma de los derechos. Lo dice claramente el artículo 19.3 del Pacto Internacional que ya mencioné: “El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales”. También lo establece el artículo 10 de la Convención (europea) de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales: “El ejercicio de estas libertades (...) implica deberes y responsabilidad”. Se entiende, como lo ha manifestado el Comité de

Derechos Civiles y Políticos que las restricciones a la libertad de expresión “no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo” y que el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y las limitaciones y restricciones correspondientes es “lo que determina el ámbito real del derecho de la persona” (Observación General Num. 10, artículo 19, 19º Período de Sesiones, 1983).

Cuarto. El Derecho internacional opone barreras tanto a la acción —u omisión— del Estado como a la conducta de los particulares. Es importante, a este respecto, el régimen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 13 y 14), que prohíbe la censura previa, reprueba el abuso de los controles oficiales o particulares, afirma el derecho de rectificación o respuesta, cuida de los derechos de terceros y protege la seguridad nacional, la salud y la moral pública.

Quinto. Como consecuencia de que hay derechos y obligaciones, de que unos y otras sirven para tutelar bienes jurídicos y de que las agresiones a tales bienes pueden provenir lo mismo del poder político que del poder social, las Declaraciones fundamentales estipulan que se defenderá al individuo contra el arrebato de esos poderes. La Universal asegura: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”. Y la Americana coincide: “Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar” (artículo v). Recordemos que los derechos humanos no significan solamente una defensa frente a la acción del Estado, sino también frente a su omisión. No es menos sofocante la indolencia del Estado mínimo que la prepotencia del Estado máximo.

Sexto. Los ordenamientos convencionales del Derecho de gentes imponen a los Estados el deber de asegurar a todas las personas el ejercicio de los derechos y las libertades, adoptando las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para ese fin (artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con correspondencia en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Esta regla es conocida como “obligación general” de los Estados, y tiene una contrapartida: el derecho de los individuos a que efectivamente se provean medios de tutela y se remuevan los obstáculos que pudieran bloquear la práctica de los derechos y las libertades.

Séptimo. Las limitaciones a los derechos no pueden obedecer al capricho de los gobernantes ni establecerse en disposiciones cuyo rango no asegure —en la medida de lo posible— una deliberación adecuada y una aprobación responsable. Hablamos, pues, de la ley, no de mandamientos

de otra jerarquía, que escamoteen libertades con el pretexto de reglamentarlas.

En este punto conviene mencionar la jurisprudencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que examinó este asunto en la oc-6 y expresó: “no es posible interpretar la expresión leyes (que utiliza el artículo 30 de la Convención Americana cuando se refiere a las restricciones permitidas) como sinónimo de cualquier norma jurídica”. Aquí legalidad implica legitimidad. Y por ello en esa misma Opinión la Corte estableció a qué se llama leyes para los efectos de ese artículo: “actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgadas por el Poder Ejecutivo” (párr. 35).

El concepto “bien común” no es unívoco y se presta a entendimientos encontrados. En consecuencia, otra Opinión Consultiva (oc-5) aclara que “de ninguna manera podría invocarse el 'orden público' o el 'bien común' como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo (...). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las 'justas exigencias' de una 'sociedad democrática' que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención” (párr. 67).

Octavo. Algunos derechos están sujetos a suspensión. Esta medida —que puede desembocar en lo que se ha llamado la “dictadura constitucional”— no abarca todos los derechos ni queda a discreción del poder público. El artículo 27 de la Convención Americana se refiere a la suspensión de derechos en términos mucho más garantizadores de la libertad y tranquilizadores de los ciudadanos que el artículo 29 de nuestra Constitución. Esta recoge con demasiada amplitud lo que aquella —y también el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— regula con mayor moderación. 1.ª suspensión, que en casos extremos puede alcanzar el derecho a la expresión de las ideas, nunca abarcará los medios judiciales que sirven para controlar en definitiva la actuación del poder público, como es el juicio de amparo.

Hasta aquí el marco general. Paso a cuestiones específicas, en la inteligencia de que los derechos y las obligaciones mencionadas —y por mencionar— operan dentro del orden jurídico mexicano. Solemos hacer una lectura incompleta del artículo 133 constitucional. Este dispone que son ley suprema de toda la Unión la Constitución de la República, las leyes federales que emanen de ésta y los tratados internacionales conformes con ella, que celebre el Ejecutivo y apruebe el Senado. Por esta última razón estamos vinculados con el Pacto Internacional, la Convención Americana y el tribunal continental sobre derechos humanos.

La situación que guarda esta materia mejoraría si se avanzara en dos direcciones. Una, contar con el “puente normativo” que permita recibir en el orden interno las sentencias del orden internacional, y otra, aprobar los proyectos de reformas constitucionales y legales en materia de amparo, promovidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que consideran explícitamente el empleo de esa garantía para la tutela de los derechos previstos en instrumentos internacionales ratificados por México. Así *avanzar* la defensa del particular.

3. CRITERIOS DE LA CORTE INTERAMERICANA

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya experiencia paso a referir, cuenta con una doble jurisdicción: por una parte, la consultiva, de la que emanan opiniones de este carácter; por la otra, la contenciosa, que culmina en verdaderas sentencias, de obligatorio cumplimiento para los Estados que son partes de la Convención Americana y que han aceptado expresamente la jurisdicción de la Corte. Este es el caso de veintiún Estados de América —latinoamericanos o caribeños—, y lo es de México. Nuestro país, cuya gallarda presencia internacional histórica obedece a principios generales e intereses nacionales, tuvo una actitud cautelosa ante el Derecho internacional de los derechos humanos. Defendió la idea y la tutela de esos derechos, pero observó con cierta reticencia la intervención de órganos internacionales.

Quien conoce la historia de México también conoce los motivos y las razones de esa reticencia. En todo caso, nuestro país no suscribió en San José —en 1969— la Convención Americana que creó la Corte. Se adhirió más de una década después a ese instrumento y admitió la jurisdicción contenciosa al final de 1998, no a pesar de su soberanía, sino en ejercicio de ésta. Hasta el momento no han llegado a la Corte casos contenciosos referentes a México; sólo ha recibido y atendido algunas solicitudes de medidas provisionales.

En dos décadas de actividad jurisdiccional —cada vez más intensa y extensa— la Corte ha conocido numerosos casos de violación a derechos de la primera generación. Entre ellos abundan los hechos violentos: torturas, ejecuciones extrajudiciales, allanamientos ilícitos, desapariciones forzadas. La Corte Europea, en cambio —como reflejo de la situación que guardan los países del Consejo de Europa—, suele ocuparse en otro género de violaciones. Últimamente, el tribunal interamericano ha tomado conocimiento de asuntos diferentes, dentro de la primera generación de derechos, y comienza a conocer de casos correspondientes a la segunda.

El primer contacto notable de la Corte con el tema de la libertad de expresión, con su proyección en el derecho a la información, ocurrió a través de una Opinión consultiva solicitada por el Gobierno de Costa Rica, clasificada como OC-5, en 1985. Se trataba de examinar la colegiación obligatoria de periodistas en ese país. La cuestión era: ¿es compatible esta colegiación forzosa y excluyente con las normas de la Convención Americana? La Corte Interamericana estableció entonces su posición —que no ha variado— acerca de la libertad de expresión.

“La libertad de expresión —se dijo— es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre” (párr. 70).

Es interesante la coincidencia del criterio de la Corte con expresiones vinculadas a nuestro Derecho constitucional histórico y a la interpretación constitucional moderna en países de signo democrático. En el debate de 1857 se afirmó que la libertad de prensa es “la más preciosa de las garantías del ciudadano y sin la que son mentira cualesquiera otras libertades y derechos” (Zarco, Debate del artículo 6º). La Corte Constitucional española reconoce a la libertad de expresión “una valoración que trasciende a la que es común y propia de todos los derechos fundamentales” (sentencia 104/1986, cit. Carbonell).

Por las características del tema examinado, la Corte Interamericana se pronunció específicamente sobre el quehacer de los periodistas. Analizó la función que cumplen en la sociedad y el papel que juega la expresión por parte de cualquier otra persona. El “periodismo —sostuvo la Corte— es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de unos conocimientos o capacitación adquiridos en una universidad o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional, como podría suceder con otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano” (párr. 71).

“El ejercicio del periodismo profesional no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado” (párr. 74).

Me permitiré transcribir otras dos reflexiones de la Corte contenidas en la misma OC-5 y reiteradas en su jurisprudencia posterior. Conciernen