

III. AMPARO EN REVISIÓN 1595/2006

1. ANTECEDENTES

El 25 de febrero de 2006 el quejoso, por medio de su representante legal, solicitó el amparo de la Justicia Federal en contra de las siguientes autoridades: el director de Seguridad Pública del Municipio de Toluca, Estado de México, el director de la Comisaría, el presidente municipal y el Ayuntamiento, todos de la ciudad de Toluca, por la expedición y aplicación del artículo 123 del Bando Municipal de 30 de enero de 2006 para el Ayuntamiento de Toluca y consideró como preceptos constitucionales violados los artículos 6o., 7o., 9o., 11, 16, 21 y 24.

Lo anterior en virtud de que con fundamento en la norma impugnada, la autoridad local lo detuvo y remitió a la Comisaría de la ciudad, donde además de que se le privó de la libertad le fue impuesta una multa por repartir, en la vía pública, una invitación para asistir a un concierto gratuito y un cuadernillo que contenía el Evangelio según San Juan.

El artículo impugnado establece lo siguiente:

Artículo 123. Se impondrá multa de 1 a 50 días de salario mínimo a quien:

...

X. Sin permiso, pegue, cuelgue, distribuya o pinte propaganda de carácter comercial o de cualquier otro tipo en edificios públicos, portales, postes de alumbrado público, de la Comisión Federal de Electricidad, de la Compañía de Luz y Fuerza, de teléfonos, de semáforos; pisos, banquetas, guarniciones, camellones, puentes peatonales, pasos a desnivel, parques, jardines y demás bienes del dominio público federal, estatal o municipal.

La demanda fue admitida por el Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México, quien ordenó registrarla con el número 214/2006-VII; previos los trámites de ley, dictó su resolución el 5 de abril del 2006.

En el juicio de amparo el quejoso expresó cuatro conceptos de violación, tres de ellos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del artículo transcrita y el restante a plantear la ilegalidad de la multa impuesta. Los primeros resumidamente señalaban:

a) Que la fracción X del artículo 123 transcrita vulneraba la libertad de pensamiento y de expresión escrita al introducir una censura previa a su ejercicio.

El requisito establecido en la citada fracción, de solicitar previamente permiso a las autoridades municipales para distribuir propaganda, constituía una restricción por parte del

Estado a la difusión pública de las ideas. Además, la libertad de pensamiento se encontraba unida a la de difusión, y juntas abarcaban tanto el plano individual como el colectivo, ya que suministraban las condiciones necesarias para que los gobernados estuvieran informados y se comunicaran los puntos de vista confluientes en una sociedad democrática, y conformadores de su piedra angular.

- b) Que los documentos que repartió en la vía pública, por los que fue sancionado, tenían por objeto la reunión pacífica de un concierto de música cristiana así como la difusión de los evangelios católicos, por lo que la aplicación de la fracción impugnada también violaba su derecho de asociación establecido en el artículo 9o. de la Constitución Federal, por desalentar, prohibir o regular los actos previos a la asociación, sin los cuales no se podría ejercer plenamente esta libertad.
- c) Que la disposición municipal vulneraba su derecho al libre culto, consagrado en el artículo 24 constitucional, porque excluía la posibilidad de difundir ante otras personas sus creencias para que, en caso de compartirlas, tener la posibilidad de asociarse. Que esta garantía trascendía al plano colectivo y tenía estrecha relación con la libertad de pensamiento, imprenta, tránsito y asociación, ya que sin ellas sería difícil ejercer plenamente la libertad de culto.

El Juez de Distrito calificó de infundados los anteriores argumentos de constitucionalidad, y al respecto expresó lo siguiente:

- a) Que la multa impuesta al quejoso con fundamento en la norma cuestionada no restringía su libertad de expresión,¹³²

¹³² El Juez de Distrito apoyó su conclusión en la tesis de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Quinta Época, Tomo XXXVIII, p. 224; IUS: 313328.

y tampoco vulneraba la garantía contenida en el artículo 7o. de la Constitución Federal ya que sólo establecía una sanción para quien distribuyera sin permiso propaganda de carácter comercial o de cualquier otro tipo en la vialidad pública, pero no infringía la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia.¹³³

b) Que el artículo reclamado tampoco violaba la libertad religiosa consagrada en el artículo 24 de la Constitución Federal, ya que ese derecho protegía el profesar en forma libre una creencia religiosa y la práctica de devociones o actos de culto en los templos o en los domicilios particulares existentes para ese propósito; por tanto, la actividad por la que fue sancionado el quejoso no se encontraba protegida por este derecho, dado que se trató de la distribución de propaganda religiosa en la vía pública y no en un espacio destinado especialmente para ese fin.¹³⁴

Por último, el Juez de Distrito otorgó el amparo respecto de la multa por falta de motivación y fundamentación en el acto de su imposición.

Inconforme con la resolución, el 16 de mayo de 2006 el quejoso interpuso recurso de revisión el que, por razón de turno, le correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado

¹³³ Este razonamiento lo apoyó en la tesis de rubro "LIBERTAD DE IMPRENTA", publicada en el Semanario..., op. cit., Quinta Época, Tomo XLV, p. 84; IUS: 335167; así como en la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, p. 421, tesis 1a. CLXV/2004; IUS: 179552.

¹³⁴ Apoyó su conclusión en la tesis aislada de la Segunda Sala de rubro "LIBERTAD RELIGIOSA", publicada en el Semanario..., op. cit., Quinta Época, Tomo XXXVIII, p. 2747; IUS: 336742.

en Materia Administrativa del Segundo Circuito quien lo admitió y ordenó su registró con el número de expediente 300/2005.

2. TRÁMITE ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz solicitaron a la Suprema Corte de Justicia el ejercicio de la facultad de atracción respecto del mencionado recurso de revisión, y el 21 de junio de 2006 el segundo de ellos, en su calidad de Presidente de la Primera Sala del Alto Tribunal, ordenó formar y registrar el expediente referente a la misma con el número 4/2006-PS. El 16 de agosto del mismo año la Primera Sala resolvió ejercerla y conocer del citado recurso,¹³⁵ al considerar que el asunto era importante y trascendente, además de que se cumplían los requisitos establecidos en la Constitución y las leyes aplicables, por lo que se le asignó el número de expediente 1595/2006; la elaboración del proyecto correspondió al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

La Primera Sala se declaró competente para conocer del asunto, reconoció que el recurso de revisión se interpuso en tiempo y estableció, en primer lugar, que debía quedar firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito que afectó a todos los actos de aplicación de la norma impugnada, a

¹³⁵ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción III de la Ley de Amparo, en relación con el punto cuarto del Acuerdo General número 5/2001, emitido por el Tribunal Pleno del Alto Tribunal, de fecha 21 de junio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en el que se impugnó el artículo 123, fracción X del Bando Municipal expedido el 30 de enero de 2006 para el Municipio de Toluca, Estado de México, cuyo estudio corresponde a la Primera Sala, aunque caiga dentro de la competencia originaria de los tribunales colegiados, lo anterior en virtud de su interés y trascendencia.

excepción de la imposición de la multa,¹³⁶ por no haber sido combatido por el recurrente en sus conceptos de agravio.¹³⁷

3. MATERIA DE LA REVISIÓN Y ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER EL ASUNTO

En el recurso de revisión el quejoso combatió la sentencia dictada por el Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México e insistió en que la fracción X del artículo 123, violaba los derechos a la libertad de expresión, de imprenta, a la información y a libertad de credo religioso, protegidos por los artículos 6o., 7o. y 24 de la Constitución Federal.

El recurrente señaló que la libertad de expresión incluye, entre otras, la posibilidad de "distribuir las ideas", con el único límite constitucional de que no se violente el orden público, la moral pública o los derechos de terceros, supuesto en el que no se encontraba el texto del "Evangelio según San Juan".

El recurrente destacó que el contenido del artículo 6o., complementado con el 7o. de la Constitución, establecía la total libertad para escribir e imprimir las ideas y pensamientos en general y, que, una vez realizado lo anterior, los ciudadanos tenían el derecho de distribuirlos por los diferentes medios posibles.¹³⁸

¹³⁶ El sobreseimiento fue sobre la detención y remisión del quejoso a Comisaría, así como a la recepción y privación ilegal de la libertad a que el quejoso fue sometido en aquélla.

¹³⁷ Véase: Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 185, tesis 1a./J. 62/2006, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES"; IUS: 174177.

¹³⁸ Apoyó su razonamiento en la tesis aislada emitida por el Tribunal Pleno de rubro: "PELÍCULAS CINEMATOGRÁFICAS EN IDIOMA EXTRANJERO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRÁFIA QUE PREVÉ SU EXHIBICIÓN EN VERSIÓN ORIGINAL Y, EN SU CASO, SUBTITULADAS EN ESPAÑOL, CON EXCEPCIÓN DE LAS CLASIFICADAS PARA

Consideró asimismo que la norma impugnada, al sancionar la distribución de todo tipo de material, imponía una censura previa al ejercicio de la libertad de expresión y contravenía la regla de que las responsabilidades en el plano de las ideas son siempre posteriores a la conducta, nunca anteriores.

Por otra parte, el recurrente argumentó que la norma reclamada violaba la libertad de culto consagrada en el artículo 24 de la Constitución Federal, y que fue incorrecta la determinación del Juez de Distrito acerca de que esa libertad sólo podía ejercerse en los templos o lugares específicamente destinados para ese propósito, ya que desde la reforma constitucional de 1992, cambió ese concepto y la libertad de culto incluía la libertad de difundirlo.

En conclusión, el recurrente afirmó que el derecho a difundir la religión se encontraba íntimamente relacionado con la libertad de expresión y de imprenta, y que el artículo impugnado violaba todos estos derechos, al impedirle difundir sus ideas religiosas.

4. ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DEL ASUNTO

La Primera Sala concretó los puntos a resolver en este caso, y señaló que debía determinar la constitucionalidad de una norma que exige la solicitud de un permiso previo a las autoridades municipales, para difundir o repartir documentos en la vía pública y específicamente si esa norma vulneraba las

PÚBLICO INFANTIL Y LOS DOCUMENTALES EDUCATIVOS, QUE PODRÁN EXHIBIRSE DOBLADAS AL ESPAÑOL, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 6º. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, p. 29, tesis P. LXXXVII/2000; IUS: 191692.

libertades de expresión e imprenta y/o la libertad religiosa, y si derivado de lo anterior se debía conceder al recurrente el amparo de la Justicia Federal.

La Sala determinó que la conducta del quejoso estaba comprendida dentro del ejercicio de las libertades de expresión e imprenta, por un lado, y de la libertad religiosa, por otro. Aunque podrían también explorarse las conexiones del caso con la libertad ideológica, la libertad ambulatoria o la libertad de asociación; sin embargo, consideró que por las particularidades del caso y del contenido de los agravios, su análisis prescindiría de estos últimos.

a) *Libertades de expresión e imprenta*

Los artículos de la Constitución en los cuales se establecen las libertades de expresión e imprenta son los siguientes:

Artículo 6o. 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.

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. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que se pretexto de las denuncias por

delito 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 otra parte el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

La Sala manifestó que en una democracia constitucional, la libertad de expresión es una de las más importantes, ya que asegura al individuo un espacio de creatividad y desarrollo, además de permitirle la difusión y publicación de sus ideas, lo que es imprescindible para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales como el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado.

Constituye, además, un importante elemento en la democracia representativa, ya que si los ciudadanos se sintieran desprotegidos al expresar y publicar libremente sus ideas, sería imposible que hubiera personas activas, críticas, comprometidas con los asuntos públicos, atentas al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, y capaces así de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.

Por ello, cada vez que se decide un caso de libertad de expresión o imprenta, se afectan no sólo los intereses de las partes en conflicto sino también la libertad con la que en

un país circulan las noticias, las ideas y las opiniones, así como la amplitud del acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto.

La Sala manifestó que la libertad de expresión no sólo implicaba el acto "estático" de expresar o comunicar lo que cada individuo estimara conveniente, sino también la actividad consistente en *divulgar lo expresado por cualquier medio y a las personas que se dese*e, ya que sin este factor la libertad de expresión dejaría de cumplir sus funciones.

La imprenta fue durante mucho tiempo el medio de expresión más eficaz respecto de mensajes escritos y por ello los textos constitucionales incluyeron en sus contenidos reglas específicas encaminadas a protegerla. Algo de gran importancia que el Constituyente permanente depositó en la garantía, es que las autoridades públicas no utilizaran estrategias para entorpecer la libre difusión y comunicación de las ideas escritas; lo anterior se demuestra en el texto del artículo 7o. de nuestra Carta Magna al establecer reglas específicas como la de que "en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito" o "las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito 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".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado también la gran importancia que tiene la difusión de

las ideas y su inseparabilidad de la expresión misma de éstas del modo siguiente:

65. Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

66. Respecto a la segunda dimensión del derecho, consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

67. La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención.¹³⁹

¹³⁹ Caso "La Última tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros vs. Chile), Sentencia de 5 de febrero de 2001.

Ahora bien, respetar y garantizar las libertades de expresión e imprenta exige del Estado tanto obligaciones negativas como positivas; una de las primeras es la prohibición de censura; esto es, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad. Además, uno de los indicadores que miden el grado democrático de cualquier gobierno es que el control de la libertad de imprenta no debe ser ejercido *a priori*, sino sólo a responsabilidades posteriores a la publicación.

Sobre el argumento anterior, el citado Convenio Americano, expresamente puntualiza que el ejercicio de la libre expresión "no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar...". Sin embargo, el Convenio incluye una excepción a la regla general de interdicción de la censura, al establecer que: "los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2".

Se trata, pues de una excepción que no se refiere a la actividad de difundir ideas o información por escrito, sino que se aplica a los espectáculos públicos, y con la finalidad de proteger los derechos e intereses de niños y jóvenes.¹⁴⁰

¹⁴⁰ El hecho de que el objeto primario de nuestra decisión sea el análisis de la constitucionalidad de una norma del bando no hace impertinente las referencias al derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, a las previsiones del Pacto de San José, que en este caso son no sólo compatibles sino complementarias de las previsiones constitucionales, como reflejan, por otro lado, los términos en los que vienen formulados los agravios.

b) *Libertad religiosa*

El segundo derecho fundamental analizado por la Primera Sala fue la libertad religiosa, plasmado en el artículo 24 de la Constitución Federal:

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

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Esta norma contiene en su primer párrafo el núcleo de esta libertad, esto es, la libertad de sostener y cultivar las creencias religiosas que cada uno considere conveniente para sí, lo cual incluye también la posibilidad de cambiar de creencia.

El precepto encierra, además:

- Una referencia a un aspecto interno de la libertad religiosa al señalar que "todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade", y
- Una referencia al aspecto externo de la misma al mencionar "y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley".

La palabra "profesar", encierra una referencia simultánea a la dimensión interna y a la externa, puesto que "profesar" significa tanto "creer" o "sentir algún afecto, inclinación o interés" como "ejercer algo con inclinación voluntaria y continuación en ello".¹⁴¹

Asimismo, la dimensión o aspecto *interno* de la libertad religiosa se relaciona íntimamente con la libertad ideológica, y se refiere a la capacidad de los individuos para desarrollar y actuar conforme a una particular visión del mundo en la que se encuentra definida la relación del hombre con lo divino. Esta libertad es ilimitada ya que el Estado no tiene medios directos para cambiar, imponer o eliminar lo que el individuo desarrolle en su pensamiento.

Lo anterior no significa que el texto constitucional proteja sólo el desarrollo de las ideas, actitudes y planes de vida religiosos, en contraposición a ideas y actitudes ateas o agnósticas, ya que así como los derechos de reunión, asociación o expresión protegen la posibilidad de reunirse, fundar y pertenecer a asociaciones y expresarse, también salvaguardan la opción de los que prefieren no hacerlo, lo cual por otro lado viene asegurado por la prohibición de discriminación establecida en el artículo 1o. de la misma Norma Fundamental.

La Sala precisó que en el presente asunto se abordaría exclusivamente el aspecto externo de la libertad religiosa, el cual es múltiple y se entrelaza de modo estrecho, en muchas ocasiones, con el ejercicio de otros derechos individuales, como la libertad de expresión, de reunión o de enseñanza.

¹⁴¹ Diccionario de la Real Academia Española.

Un ejemplo claro de lo anterior es la libertad de *culto*, que se refiere a la libertad para practicar las ceremonias, ritos y reuniones asociadas con determinadas creencias religiosas.

Las manifestaciones externas de la libertad religiosa pueden ser a su vez *individuales* o *colectivas*. Las primeras se encuentran establecidas en el primer párrafo del artículo 24: "... todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley". Las segundas están contenidas en el párrafo tercero del mismo artículo e incluye una regla específica: "los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos y los que extraordinariamente se celebren fuera se sujetarán a lo dispuesto en la ley reglamentaria".

A este respecto la Primera Sala manifestó que por *culto público* debía entenderse aquellos actos "... específicamente orientados a desarrollar de manera colectiva los ritos, ceremonias y conductas que las diferentes religiones reconocen como manifestaciones institucionalizadas o formalizadas de su fe religiosa, definidas y gobernadas por reglas preestablecidas por ellas".

También hizo referencia al principio de separación entre las iglesias y el Estado contenido en el segundo párrafo del artículo 24, que reclama del Estado el no "establecer" pero tampoco "prohibir" religión alguna, esto es, obliga al Estado a no respaldar como propia una religión en particular y a mantenerse imparcial y respetuoso frente al pluralismo religioso propio de la ciudadanía en una democracia contemporánea.

Por otra parte, el artículo 130 de la Carta Magna establece de qué manera las iglesias y asociaciones religiosas podrán operar jurídicamente; impone una serie de reglas especiales sobre el modo en que los ministros de culto pueden ejercer ciertos derechos y desarrollar ciertas actividades; prohíbe que las agrupaciones políticas tengan denominaciones religiosas y que se desarrollen reuniones políticas en los templos, y establece la competencia exclusiva de las autoridades civiles respecto de los actos que afecten al estado civil de las personas.¹⁴²

c) *El estándar de revisión constitucional en este caso*

La Sala expresó que para determinar la constitucionalidad de una norma, en algunas ocasiones puede partirse de los contenidos generales de los derechos en cuestión, pero en otras, para llegar a conclusiones específicas, se hacía necesario atender a los detalles que caracterizaban y daban singularidad al conflicto en el caso concreto.

Lo anterior porque los derechos fundamentales, como cualquier otro derecho, no son derechos ilimitados, por lo que es totalmente válido en principio que los Poderes Legislativo y Ejecutivo emitan normas que regulen su ejercicio dentro de los límites marcados por el respeto a la Constitución y, para determinar lo anterior, el juzgador constitucional deberá en términos estrictos realizar una labor de ponderación, ya que

¹⁴² Para establecer un panorama general y orientador respecto de la regulación jurídica del fenómeno religioso en México, antes y después de la 'refundación' que supusieron las reformas constitucionales de 1992, puede consultarse 'Estudio preliminar histórico-jurídico', de Juan Pablo Pampillo Baliño, en *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Cuestión Religiosa 1917-1940* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006), Tomo I, páginas XXXI-LXXV; Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, (UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2004) y AA.VV., *Derecho fundamental a la libertad religiosa* (IIJ-UNAM, 1994).

el contenido principal de los derechos fundamentales puede entrar en conflicto con otros derechos, lo que hará necesario atender en cada caso concreto al peso relativo de cada uno de ellos para poder determinar cuál deberá prevalecer.

Existen ocasiones en las que la misma Constitución o los tratados internacionales en materia de derechos humanos incluyen normas específicas, a manera de reglas que sin constituir principios, dictan con precisión la conclusión a una determinada hipótesis. Ejemplo de esto es la prohibición de censura previa presente en el primer párrafo del artículo 7o. y en el segundo del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica. Esta prohibición constituye el resultado de una ponderación previa, hecha por el Constituyente o por los Estados partes, que brinda para los casos concretos un criterio de resolución específico.

En este caso concreto, la Sala estableció que el análisis de la norma debía centrarse en determinar si contenía una censura previa, y de ser el caso la norma sería inconstitucional, de lo contrario debería examinarse si lo era por otros motivos.

d) La inconstitucionalidad del Bando

Al emitir su resolución, la Sala determinó que los agravios que hizo valer el quejoso contra la norma impugnada eran fundados, que debía declararse ésta inconstitucional y no aplicarse al quejoso por las siguientes razones:

La norma impugnada agrupaba, bajo un mismo régimen, actividades o conductas conformadas por diferentes partes desde el punto de vista de los bienes, derechos e intereses invo-

lucrados. De su redacción se desprendía con claridad que su objetivo era velar por el buen uso, limpieza y adecuada preservación de los bienes de dominio público federal, estatal o municipal, o de bienes que pudiendo ser en estricto sentido privados estuvieran en el espacio público y vinculados a la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, aun cuando la mayoría de las prohibiciones contempladas en la norma impugnada guardaban una conexión racional con ese objetivo, existía una que no lo hacía, y era precisamente la que justificó la imposición de la multa al quejoso, aquella que preveía la imposición de una multa a quien "distribuya" propaganda "comercial o de cualquier otro tipo"; la cual sí afectaba el núcleo del ordinario ejercicio de las libertades de expresión e imprenta y que hace parte del normal despliegue de la libertad religiosa, y con ello violentaba una prohibición constitucional expresa y puntual: la prohibición de censura previa.

En esta misma línea, la Sala estableció que no podían compararse las actividades de pegar o colgar documentos o pintar en bienes del dominio público, y el circular o pasear por la calle y repartir a la ciudadanía un texto que contiene un documento religioso y una invitación para asistir a un concierto. Las primeras conductas implicaban efectivamente no sólo el uso de superficies de uso público con un posible desgaste y envejecimiento de las mismas, sino además una limitación a la posibilidad de que otros ciudadanos pudieran hacer de ellas un uso idéntico; por lo que la sanción que en este último caso se impusiera pudiera ser legítima.

La segunda actividad, en cambio, no suponía usar y menos ocasionar desgaste y envejecimiento a las superficies de

uso público, sino que en todo caso implicaría la ocupación transitoria de las vialidades y el derecho a circular por las mismas, lo que además en circunstancias ordinarias no se contraponía con la posibilidad de que todos los demás ciudadanos hicieran lo mismo.

La Sala consideró que en este caso se trataba de una forma pura de difusión de ideas, concretamente religiosas, respecto de la cual la prohibición de censura previa se concretaba también de una forma pura al someter la posibilidad de desplegarla a la necesidad de solicitar un permiso previo a las autoridades municipales, las que en determinado momento podrían graciosamente concederlo o negarlo, por tanto, estaba claro que la norma contenía un mecanismo de censura incompatible con la Constitución.

Con independencia de la naturaleza o jerarquía jurídica de la norma, ésta puede modular el ejercicio de los derechos fundamentales; sin embargo, tales limitaciones deben tener sustento legal, o sea, deben contar en cuanto sus antecedentes con una genealogía legal clara que muestre que las decisiones centrales respecto a la limitación de esos derechos han sido determinadas por los representantes de los ciudadanos —esto es, por el legislador—. Y ello, en este caso del bando municipal en el que se inscribe la norma cuya constitucionalidad se denuncia, no fue posible.¹⁴³

¹⁴³ El presidente municipal de Toluca, Estado de México, fundamentó la emisión del bando en "las facultades que me confiere el artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como los numerales 48, fracción III y 160 de la Ley Orgánica municipal", y el Ayuntamiento de Toluca afirmó actuar en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, 123 y 124 de la Constitución local y 31, fracción I, y 160 a 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Por una parte la Primera Sala reconoció que la norma impugnada era "fundada y motivada", por haber sido emitida por autoridades competentes pero ello no significaba que su contenido se ajustara a lo señalado en la Constitución Federal. Agregó que el bando no contenía referencia a norma legal alguna como soporte de la restricción sustantiva que la fracción analizada imponía, ni había sido posible encontrarla, por ejemplo, en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público la cual, por el contrario, garantiza precisamente en su artículo 2o. la conducta que la fracción X del artículo 123 del bando analizado impide.¹⁴⁴

Por todo lo anterior, la Sala determinó que la actividad de difusión religiosa que realizaba el quejoso en forma pacífica, era en ejercicio de sus derechos fundamentales como ciudadano a expresarse libremente mediante material impreso, derecho que se vio suprimido por una norma reglamentaria municipal que le obligaba a solicitar un "permiso" previo a unas autoridades municipales a quienes la norma concede una total discrecionalidad para conceder o negar; por tanto estimó que sí existió una censura previa terminantemente prohibida en el artículo 7o. de nuestra Carta Magna.

¹⁴⁴ Según el tenor de este artículo, "el Estado mexicano garantiza a favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

- a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual y colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.
- b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.
- c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.
- d) No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad, salvo en los casos previstos en éste y los demás ordenamientos aplicables.
- e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas.
- f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

Por todo lo argumentado, la Sala concedió al quejoso, por unanimidad de cinco votos, el amparo y la protección de la Justicia Federal contra la aplicación de la fracción X del artículo 123 del Bando del Ayuntamiento de Toluca respecto de la parte normativa que prevé la imposición de una multa a quien "distribuya ... propaganda comercial o de cualquier otro tipo" en bienes y espacios que pertenezcan al dominio público federal, estatal o municipal.