

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



OEA/Ser.L/V/II.117
Doc. 47
3 julio 2003
Original: Español

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PANAMÁ

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE
EXPRESIÓN

SECRETARÍA GENERAL
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
1889 F St. N.W.
WASHINGTON, D.C. 20006
2003

Internet: <http://www.cidh.org/relatoria>
E-mail: cidh-expresion@oas.org

cidh

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PANAMÁ

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN Y OBJETO	1
II. MARCO GENERAL DEL INFORME	5
a. Creación y mandato de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión	5
b. La Primera Visita a Panamá.....	6
c. La Segunda Visita a Panamá.....	6
d. La Tercera Visita a Panamá.....	7
III. EL SISTEMA INTERAMERICANO Y EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	9
IV. ANÁLISIS SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PANAMÁ	15
a. Reseña Histórica.....	15
b. Marco Constitucional.....	17
c. Ley Penal	18
1. Leyes de Desacato.....	18
2. Difamación, Injurias y Calumnias	22
d. Censura Previa.....	26
e. Secreto Profesional	29
f. Idoneidad para el cargo de periodista	31
g. Acceso a la Información y <i>Habeas Data</i>	31
1. Acceso a la Información en poder del Estado	31
2. La acción de <i>Habeas Data</i>	35
h. Tendencia Monopólica	37
i. Condiciones Laborales de los Comunicadores Sociales.....	37
j. Ética Periodística.....	37
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	39

INFORME DE LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PANAMÁ

I. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL INFORME

1. El derecho de libertad de expresión contiene aspectos fundamentales para el desarrollo y fortalecimiento de las sociedades democráticas, entre ellos, el de proveer de participación a los miembros de la sociedad dentro de un proceso de decisiones; el de constituirse como herramienta para alcanzar una sociedad más tolerante y estable y el de dignificar a la persona humana a través del derecho de expresión, el intercambio de ideas, opiniones e información. La libertad de expresión, por lo tanto, provee un marco en el cual los conflictos inherentes a cada sociedad pueden desarrollarse sin destruir el tejido social, manteniendo el equilibrio entre la estabilidad y el cambio. Tal como lo enunciara la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión permite el debate abierto sobre los valores morales y sociales y facilita el discurso político, central para la consolidación de los valores democráticos.¹ Por lo tanto, cuando se obstaculiza la libertad de expresión la democracia pierde su dimensión social colectiva y permanente, volviéndose un simple arreglo institucional formal, en el cual la participación social no es efectiva.

2. Dado que la libertad de expresión adquiere una función primordial para el fortalecimiento de democracias estables y participativas, es un derecho que en los últimos años ha recibido mayor protección. El ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión necesita ser efectivamente protegido por la voluntad política de los gobiernos, la existencia de una legislación adecuada para su defensa, y un Poder Judicial independiente y eficaz que garantice el ejercicio y respeto pleno de este derecho.

3. Durante décadas pasadas, la protección a la libertad de expresión se encontraba seriamente amenazada en el hemisferio bajo regímenes *de facto*. Dichos regímenes inconstitucionales suspendieron ilegítimamente los derechos y garantías a los ciudadanos y persiguieron, detuvieron o asesinaron a diferentes interlocutores sociales críticos al gobierno de turno. Desde el retorno al sistema democrático, el respeto a la libertad de expresión ha progresado significativamente, sin embargo, en muchas de estas democracias se mantienen leyes o prácticas autoritarias, vestigios de los gobiernos *de facto*. Dichas conductas obstaculizan el avance de la sociedad de recibir e intercambiar información y opiniones libremente.

4. En varias democracias de América Latina existe una debilidad de las instituciones públicas encargadas del control de las conductas y funciones de la autoridad con relación a sus ciudadanos. Por ejemplo, en muchos países el Poder Judicial no ha actuado en forma independiente del poder político, denegando o emitiendo sanciones tibias a los responsables de abusos y/o conductas corruptas, obstaculizando así la investigación exhaustiva de casos contra instituciones gubernamentales u otros sectores de poder económico. En dichos países, la prensa, como así también otras instituciones de la sociedad civil, se han transformado en el principal instrumento de control y difusión del accionar del Estado. Puesto que han expuesto ante la opinión pública a la autoridad o particulares involucrados en actos ilegales, abusivos o de corrupción, muchas veces son blanco de ataque y persecución.

¹ Corte IDH, Caso Baruch Ivcher, Serie C No.74, Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 143(e).

5. El Relator Especial considera que cuando las instituciones democráticas utilizan la ley como instrumento restrictivo a la libertad de expresión para limitar la crítica de sus ciudadanos, la democracia se ve amenazada.

6. Asimismo, la Relatoría no puede dejar de mencionar que la pobreza y la marginación social en que viven amplios sectores de la población en el hemisferio afecta el ejercicio de un amplio espectro de derechos humanos, incluso la libertad de expresión, toda vez que esas voces se encuentran postergadas, con difícil acceso al debate amplio de ideas y opiniones, y limitadas para acceder a la información necesaria para lograr desarrollarse equitativamente dentro de una sociedad democrática. De igual manera, la discriminación de la mujer y los pueblos indígenas atenta contra la libertad de expresión; su marginación de los espacios públicos de discusión implica privar a la sociedad de escuchar a sectores mayoritarios de la población. La libertad de expresión de los individuos encuentra en los medios de comunicación masiva y en la participación política activa un mecanismo para lograr que las fuertes desigualdades en que se encuentran numerosos sectores de la población tengan un espacio que facilite la búsqueda de soluciones dentro de un contexto democrático.

7. Dentro de este marco de análisis, la Relatoría Especial, luego de tres visitas a la República de Panamá, presenta este informe sobre el estado de la libertad de expresión en ese país. Dicho análisis se efectúa desde la perspectiva de normas, leyes y prácticas que limitan el ejercicio pleno y desinhibido de la libertad de expresión, tomando en cuenta las disposiciones y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos.

8. Es importante aclarar que el estudio de la legislación panameña aquí presentado no es un examen exhaustivo y completo de todas las normas vinculadas con el ejercicio de la libertad de expresión. Sin perjuicio de ello, se han incluido aquellas que, a juicio de la Relatoría, son las que merecerían una rápida revisión para su adecuación a los estándares del sistema de protección de los derechos humanos en el ámbito de las Américas.

9. Por ello, el presente informe tiene el propósito de asistir al gobierno de Panamá en la adopción de medidas progresivas en favor de la armonización de las leyes internas del país con los preceptos establecidos por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre libertad de expresión y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. El informe se basa en información y documentación recabada y examinada de acuerdo con los procedimientos habituales de la Relatoría, así como en las opiniones y en los abundantes datos recabados antes, durante y después de las visitas.

10. La Relatoría Especial quiere agradecer la disposición de las autoridades panameñas para permitirle realizar su trabajo con plena independencia y autonomía, su voluntad para colaborar en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados y su disposición a atender las recomendaciones específicas planteadas durante las visitas. Asimismo, la Relatoría quiere extender su agradecimiento a los representantes de la sociedad civil, medios de comunicación y especialmente a los periodistas, por la importante información que le suministraron durante las visitas.

11. La Relatoría Especial agradece los comentarios y las observaciones que la República de Panamá ha tenido a bien hacer al presente informe, el que oportunamente le fuera transmitido en carácter de informe preliminar. En los respectivos capítulos se hacen referencias a tales comentarios y observaciones. Sin perjuicio de ello, la Relatoría Especial

resalta que del Informe presentado por el Estado panameño surge que *“está anuente de que a partir de las normas de interpretación de la Convención Americana a la luz del principio ‘Pro Homine’ los Organismos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, incluida la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión..., pueden examinar el art. 13 del Pacto de San José a la luz de otros instrumentos internacionales, cuando estos contengan un estándar más alto de protección, tal y como es el caso de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”*.

12. Resulta también importante a juicio de la Relatoría Especial que en muchos de los aspectos que se desarrollan en el presente informe, la República de Panamá haya expresado su disposición de mantener el diálogo abierto con la Relatoría, que haya agradecido las recomendaciones y que haya expresado que algunas se tomarán en consideración para un eventual estudio e interpretación.

II. MARCO GENERAL DEL INFORME

II.a. Creación y mandato de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión

13. La libertad de expresión en el hemisferio es una de las principales preocupaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Debido a múltiples requerimientos de amplios sectores de la sociedad civil de las Américas, la CIDH creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. La Relatoría es una oficina de carácter permanente, con independencia funcional y presupuesto propio, que opera dentro del marco jurídico de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Relatoría para la Libertad de Expresión cuenta con el apoyo de los Jefes de Estado y Gobierno del hemisferio, quienes durante la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998 hicieron pública su preocupación sobre el estado de la libertad de expresión en sus países y celebraron la creación de la Relatoría.

14. Asimismo, durante la Tercera Cumbre de las Américas celebrada en Québec, Canadá, los Jefes de Estado y de Gobierno ratificaron el mandato de la Relatoría agregando el siguiente punto: *Apoyarán la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales.*²

15. Los objetivos de la Relatoría son, entre otros, estimular la conciencia por el pleno respeto a la libertad de expresión en el hemisferio, considerando el papel fundamental que ésta juega en la consolidación y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos, y formular recomendaciones específicas a los Estados miembros sobre materias relacionadas con la libertad de expresión, a fin de que se adopten medidas progresivas a su favor.

16. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su noveno séptimo período de sesiones, nombró al Dr. Santiago Canton para actuar como Relator Especial sobre la Libertad de Expresión y le confirió el mandato de analizar e informar en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros observan las obligaciones consignadas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de libertad de expresión. En marzo de 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) produjo el primer cambio de Relator Especial, nombrando al Dr. Eduardo A. Bertoni. El Dr. Bertoni asumió su función en mayo de 2002.

17. La Convención Americana, como así también las constituciones de los Estados miembros, consagran a la libertad de expresión como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento democrático y el desarrollo de sociedades pluralistas. El Relator Especial, a su vez, tiene como función promover y proteger el respeto a las normas internacionales en materia de libertad de expresión, llevando a cabo visitas *in loco* para observar la evolución de dicho derecho en cada país miembro y formular recomendaciones a los respectivos gobiernos cuando las leyes internas del país están en conflicto directo con las normas establecidas por el artículo 13 de la Convención Americana.

II.b. La Primera Visita a Panamá

² Tercera Cumbre de las Américas, 20-22 de abril del 2001, Québec, Canadá.

18. El Dr. Santiago A. Canton, como Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizó una visita a la República de Panamá durante los días 10 a 14 de julio de 2000, a invitación del gobierno y en atención a posteriores requerimientos de diversos sectores de la sociedad panameña.

19. En el transcurso de los cinco días que permaneció en Panamá, el Relator Especial cumplió con una agenda de actividades y reuniones que incluyeron la Presidenta de la República, Excelentísima señora Mireya Moscoso, y otras autoridades del Estado panameño; directores de los medios de comunicación; asociaciones gremiales de trabajadores de la prensa; cámaras de propietarios y trabajadores de medios de comunicación; periodistas independientes; instituciones académicas; representantes de organizaciones de derechos humanos y otras instancias de la sociedad civil, con el fin de tomar contacto, recabar información y analizar el estado de la libertad de expresión en Panamá.

20. Durante esta visita, la Presidenta de la República expresó su clara voluntad de promover una amplia y firme libertad de expresión en Panamá y de colaborar con la Relatoría para la Libertad de Expresión en todo lo que sea necesario para la consecución de dicho fin.

21. También durante esta visita la Relatoría escuchó y tomó nota de la buena disposición de la Asamblea Legislativa para llevar adelante las reformas planteadas por la Presidenta. Esta buena disposición permitirá que se continúe con la modificación de la legislación panameña para adecuarla a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

II.c. La Segunda Visita a Panamá

22. El Relator Especial Santiago Canton visitó a Panamá nuevamente los días 6 a 8 de junio de 2001 integrando la delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Vale destacar que en esa oportunidad el Gobierno de Panamá invitó a la Comisión para efectuar una visita *in loco* a ese país, con el objeto de observar la situación general de los derechos humanos en Panamá.

23. Durante esta visita, el Relator tuvo la oportunidad de participar en una serie de reuniones con diversos sectores de la sociedad panameña, incluso con la Presidenta de la República, Excelentísima señora Mireya Moscoso; con los señores Presidentes de la Comisiones de Derechos Humanos y de Asuntos Indígenas de la Asamblea Legislativa; con la entonces Honorable Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia y con otras altas autoridades del Estado, tanto de Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como de otras dependencias del Estado. La Comisión se entrevistó también con el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores; con el Ministro del Gobierno y Justicia; con el Vice-Ministro del Trabajo y Desarrollo Laboral; con la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia; con el Procurador General de la Nación; y con el director de la Policía Nacional. En esta ocasión la Comisión también pudo reunirse con los Magistrados del Tribunal Electoral.

24. El Relator Especial y la Comisión observaron con preocupación que, desde la anterior visita del Relator hasta ese momento, no se había producido ningún avance para garantizar en forma más amplia el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Por el contrario, recibieron información sobre un aumento de los procesos penales en contra de comunicadores sociales. Sin embargo, el Relator Especial recibió durante esta visita el

compromiso del Estado panameño de dejar sin vigencia las leyes que restringen el derecho a la libertad de expresión antes del término del periodo constitucional.

II.d. La Tercera Visita a Panamá

25. El Relator Especial para la Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni, visitó Panamá entre el 14 y 15 de abril de 2003. La visita fue efectuada por invitación de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá para participar en el Foro “Libertad de Expresión y Democracia”.

26. Sin perjuicio del objetivo específico de la visita antes apuntado, el Relator pudo mantener reuniones con el Honorable Presidente de la Corte Suprema de Justicia; con el Defensor del Pueblo; con el Delegado Especial para la Libertad de Expresión de la Defensoría del Pueblo; con directores de medios de comunicación; asociaciones gremiales de trabajadores de la prensa (CONAPE; el Forum de Periodistas; el Sindicato de Periodistas; el Consejo Nacional de Periodismo); con el Colegio Nacional de Abogados; con periodistas independientes; y otras instancias de la sociedad civil. Estas reuniones tuvieron como fin recabar información y actualizar la información recibida con anterioridad.

27. El Relator aprecia la decisión del Defensor del Pueblo en haber creado la figura del Delegado Especial para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Defensoría. El informe elaborado por esa oficina sobre “Democracia, Libertad de Expresión y procesos contra el Honor” culminado en diciembre de 2002, contiene recomendaciones que demuestran la voluntad de esta instancia de producir los cambios que la CIDH y la Relatoría han recomendado en el pasado.

28. Sin embargo, y a pesar de las propias recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, la Relatoría constató durante la visita que no se habían producido avances legislativos en temas sobre los que la CIDH y la Relatoría había recibido manifestaciones de cambio por parte de las más altas instancias gubernamentales durante las dos visitas anteriores.

29. La única excepción ha sido la sanción de la ley N° 6 del 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de *habeas data*, y dicta otras disposiciones relacionadas con el acceso a la información pública. Pero, sin perjuicio de la sanción de esta norma, la Relatoría ha constatado retrocesos en la implementación de ella, tema al cual se hace referencia en el capítulo específico.

III. EL SISTEMA INTERAMERICANO Y EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

30. La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la libertad de expresión en su artículo 13 en los siguientes términos:

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 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 en 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.

31. El derecho a la libertad de expresión también ha sido reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

32. El 19 de octubre de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión durante su 108° período ordinario de sesiones. Dicha declaración, resultado de más de un año de estudio, análisis y de un amplio debate con diversas organizaciones de la sociedad civil, constituye un documento fundamental para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su aprobación no sólo constituye un reconocimiento a la importancia de la protección de la libertad de expresión en las Américas sino que además establece los estándares internacionales para una defensa más efectiva del ejercicio de este derecho. La Comisión adoptó este documento con plena conciencia de que la consolidación y desarrollo de la democracia dependen de la libertad de expresión y convencida de que, cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones, se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático.³

33. El pleno reconocimiento de la libertad de expresión es una garantía fundamental para asegurar el Estado de derecho y las instituciones democráticas. La Corte Interamericana

³ Véase texto de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en los Anexos.

de Derechos Humanos ha destacado de manera consistente la importancia de este derecho expresando que:

La libertad de expresión 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.⁴

34. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado por su parte que para garantizar el pleno ejercicio a la libertad de expresión, los Estados miembros deben eliminar las medidas que discriminen a los individuos de una participación plena en la vida política, económica, pública y social de su país. La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de las personas a la no-discriminación como pilares básicos en el fortalecimiento y funcionamiento de los sistemas democráticos del hemisferio.⁵

35. La falta de participación impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas y pluralistas, exacerbando la intolerancia y la discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones. En este sentido, la Corte Interamericana expresó:

Dentro de una sociedad democrática [es necesario que] se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto [...] Tal como está concebido en la Convención Americana, [es necesario] que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.⁶

36. La Corte Interamericana remarcó la doble dimensión de la libertad de expresión, reconociendo el concepto amplio de este derecho al ser herramienta que posibilita una amplia participación de los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo y fortalecimiento de las democracias del hemisferio,

En su dimensión 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. Cuando la Convención proclama que la libertad de pensamiento y expresión comprende el derecho de difundir informaciones e ideas "por cualquier... procedimiento", está subrayando que 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. De allí la importancia del régimen legal aplicable a la prensa y al status de quienes se dediquen profesionalmente a ella.⁷

⁴ Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, Serie A No. 5, 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

⁵ Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos: Capítulo I, Obligaciones Generales; Artículo 1: Obligación de Respetar los Derechos; Capítulo II sobre Derechos Civiles y Políticos; y artículo 13: Libertad de Expresión.

⁶ La Colegiación Obligatoria de Periodistas, *supra*, párr. 69.

⁷ *Ibidem*, párr. 31.

En su dimensión social la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprende el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista implica también el derecho de todos a conocer opiniones 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.⁸

Las dos dimensiones mencionadas de la libertad de expresión deben ser garantizadas simultáneamente. No sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.⁹

37. Tanto la Corte como la Comisión han tenido oportunidad de interpretar el artículo 13 a través de su jurisprudencia en diversos casos tales como: Francisco Martorell contra Chile,¹⁰ Héctor Felix Miranda contra México,¹¹ Horacio Verbitsky contra Argentina,¹² Víctor Manuel Oropeza contra México,¹³ Baruch Ivcher Bronstein contra Perú¹⁴ y La Ultima Tentación de Cristo contra Chile¹⁵ entre otros.¹⁶

38. Asimismo, ambos órganos internacionales de protección de los derechos humanos han desarrollado una serie de documentos y opiniones consultivas que afectan la libertad de expresión y que son interpretativas del alcance de los artículos 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Entre ellos cabe destacar: La Opinión Consultiva de la Corte Interamericana sobre Colegiación Obligatoria de Periodistas¹⁷; la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana sobre Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta¹⁸; el informe de la Comisión Interamericana sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹ y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptado por la Comisión en octubre de 2000.²⁰

⁸ *Ibidem*, párr. 32.

⁹ *Ibidem*, párr. 33.

¹⁰ CIDH, Informe N° 11/96, Caso 11.230, Informe Anual de la CIDH 1996.

¹¹ CIDH, Informe N° 50/99, Caso 11.739, Informe Anual de la CIDH 1999.

¹² CIDH, Informe N° 22/94, Caso 11.012, Informe Anual de la CIDH 1994.

¹³ CIDH, Informe N° 130/99, Caso 11.740, Informe Anual de la CIDH 1999.

¹⁴ Caso Ivcher Bronstein, *supra*.

¹⁵ Corte IDH, Caso "La Ultima Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros v. Chile), Serie C No.73, Sentencia de 5 de febrero de 2001.

¹⁶ Al respecto, ver recopilación de Jurisprudencia en el Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002.

¹⁷ La Colegiación Obligatoria de Periodistas, *supra*.

¹⁸ Véase Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (Artículos 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/98, 29 de agosto de 1986.

¹⁹ Véase CIDH, Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.88 Doc.9 rev. (1995), págs. 207 a 223.

²⁰ Véase texto de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión e interpretación en el Volumen III del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.111. Doc.20 rev. (2001), págs. 12 a 35.

39. De la jurisprudencia y documentos de ambos órganos se desprende el reconocimiento al carácter social que abarca el derecho a la libertad de expresión, pues tiene una perspectiva individual y otra mucho más amplia, relacionada con el marco social que refleja la audiencia, es decir, todos aquellos que buscan y reciben la opinión o información emitida por las diversas fuentes de información. En función de lo anterior, la violación a la libertad de expresión resulta tanto de violar un derecho individual como también de violar un derecho colectivo a recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, toda la sociedad es víctima en caso de una violación a la libertad de expresión.

40. Las normas que se refieren a la libertad de expresión de manera específica deben ser entendidas en conjunto con otras normas de carácter general que se consagran en la Convención Americana, como son los artículos 1 y 2 de la misma. El artículo 1(1) de la Convención señala que los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ésta y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Sobre el particular, el Estado tiene dos obligaciones: una, de respetar, y otra de garantizar los derechos y libertades consagrados en la Convención.

41. Sobre la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

En toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos (consagrados en la Convención), se está ante un deber de inobservancia del deber de respeto...(E)l Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aún si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.²¹

42. En lo que se refiere a la segunda obligación, la de "garantizar" el pleno y libre ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que esta obligación implica:

El deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.²²

43. El artículo 2 de la Convención Americana se refiere a que los Estados tienen la obligación de adoptar las "disposiciones legislativas o de otro carácter" necesarias, si no existieran ya, para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana.²³

²¹ Véase, Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Serie C No. 4, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 170.

²² *Ibidem*, párr. 166.

²³ El artículo 2 de la Convención Americana textualmente señala: "Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo de sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarios para hacer efectivos tales derechos y libertades."

44. Panamá ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 22 de junio de 1978 y por lo tanto está obligado a respetar y garantizar los derechos que en ella se reconocen, incluida la libertad de expresión.

IV. ANÁLISIS SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESION EN PANAMÁ

IV.a. Reseña Histórica

45. El artículo 27 de la Constitución Política de 1904 establecía una amplia protección de la libertad de expresión y pensamiento en Panamá. Dicha constitución estipulaba que, “toda persona podrá emitir libremente su pensamiento, de palabra o por escrito, por la imprenta o cualquier otro medio, sin sujeción o censura previa, siempre que se refiera a los actos oficiales de funcionarios públicos. Pero existirán las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la honra de las personas”.

46. Derogando la Constitución de 1904, el artículo 39 de la Constitución de 1941 agregó al lenguaje del artículo 27 el concepto de limitación de la libertad de pensamiento y expresión con relación a la protección del orden público: “Pero existirán 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 la tranquilidad pública”. Esta norma fue incorporada en el artículo 37 de la Constitución vigente, la Constitución Política de la República de Panamá, Reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos de 1983 y 1994.

47. Con el golpe estado de 1968 la Guardia Nacional depuso el gobierno constitucional del Dr. Arnulfo Arias Madrid y estableció que todas las medidas de la constitución nacional serían ejercidas mediante la expedición de decretos aprobados por el Consejo de Gabinete y por los Ministros de Estado. Con gobiernos democráticamente electos intermitentes a dictaduras militares, desde 1968 a 1990 se fueron limitando los derechos a la libertad de expresión y pensamiento a través de decretos aprobados por el Gabinete. Muchas de estas leyes siguen vigentes en Panamá y son objeto del presente análisis.

48. Durante su candidatura a la presidencia, la Sra. Mireya Moscoso estableció como objetivos de su gobierno entre otros los siguientes:

a. Se derogarán las denominadas leyes Mordaza, y se revisarán las disposiciones sobre desacato que afectan el ejercicio de la libertad de expresión y, en su lugar, se promoverá un régimen legal que brinde efectiva protección a las libertades públicas, para garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio y disfrute de sus derechos...

c. Se impulsará una avanzada reforma legislativa para robustecer y actualizar las instituciones de garantía, de forma que la ciudadanía cuente con eficaces mecanismos procesales para reprimir cualquier abuso o amenaza contra las libertades ciudadanas y los derechos humanos (v.g. incorporación de nuevas figuras como el *habeas data*, el amparo de garantías constitucionales contra actos particulares, acción de cumplimiento, *habeas corpus* preventivo, corrector y reparador, etc.)²⁴

49. Asimismo, diversas comisiones con mandato para evaluar el estado de la libertad de expresión a nivel nacional, entre otras la Comisión Evaluadora de la legislación de prensa (de febrero de 1999), el Informe de Comité para la protección de periodistas sobre la situación de la libertad de expresión en Panamá (de marzo de 1999) y la Comisión final revisora de los Códigos Penal y Procesal (de abril de 1999) han hecho recomendaciones encaminadas a derogar las normas restrictivas de la libertad de expresión en Panamá.

²⁴ Unión por Panamá, “Nuestro Compromiso para el Cambio”, Plan de Gobierno (1999).

50. En su informe anual de 1999, la Relatoría reconoció a Panamá como uno de los Estados en que ha habido progresos en materia de libertad de expresión, especialmente debido a la ley 55 del mes de diciembre de 1999, impulsada por el gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso, que implicó la derogación de los artículos 15, 16, 17 y 19 de la ley 11 de 1978 y de la ley 68 de 1978.

51. Las citadas disposiciones de la ley 11 permitían al Ministerio de Gobierno y Justicia aplicar sanciones pecuniarias y hasta el cierre de medios y establecían la responsabilidad solidaria del director con el autor de una publicación o denuncia. A partir de la ley 55, el director responde en caso de publicaciones anónimas, mas no de aquellas que identifiquen debidamente la fuente. Esta ley deroga también la ley 68, creadora de la Junta Técnica de Periodismo, que permitía al Ministerio de Gobierno y Justicia controlar el ejercicio de la profesión mediante el otorgamiento de licencias.

52. La Ley 55 de 1999 también señala en sus artículos 3 y 4 un compromiso por parte del gobierno de introducir otros proyectos de ley para adecuar la legislación interna del país con la norma de libertad de expresión.

53. Sin embargo, de acuerdo a la información recibida, desde el año 2000 a la fecha de la tercera visita, la libertad de expresión en Panamá está nuevamente siendo amenazada por varios funcionarios públicos que continúan utilizando las leyes de desacato y calumnias e injurias para silenciar a algunos medios de comunicación y comunicadores sociales. Según información recibida, en Panamá actualmente hay más de 70 periodistas con procesos judiciales en su contra por los delitos de calumnias e injurias.²⁵

54. En diciembre de 2000 la Asamblea Legislativa de Panamá rechazó el proyecto de ley que eliminaba las leyes de desacato de su legislación interna. La Relatoría recibió una carta del entonces Defensor del Pueblo de Panamá, Italo Isaac Antinori-Bolaños, manifestando su preocupación por la decisión tomada por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales que impidió eliminar definitivamente las leyes de desacato de la legislación panameña. Tal como ha sido señalado en repetidas oportunidades, estas leyes son contrarias a la libertad de expresión. Por otra parte, la acción tomada se contradice con lo manifestado por la Presidenta Mireya Moscoso al Relator Especial durante su visita a Panamá en julio de 2000. En este sentido, es importante destacar que la República de Panamá, en sus comentarios y observaciones al presente informe cuando le fue transmitido en carácter preliminar, ha expresado que con relación a las leyes de desacato el Órgano Ejecutivo no logró su derogación “*dado la Separación de Poderes que existe en este Estado de derecho, habiéndolas rechazado el Órgano Legislativo*”. La Relatoría recuerda que de acuerdo a la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, no cabe hacer tal distinción en cuanto a la responsabilidad internacional de respeto y protección de los derechos humanos que le cabe al Estado panameño como signatario de la Convención Americana. En consecuencia con ello, la Relatoría insta al órgano Legislativo a adecuar la legislación conforme las recomendaciones que surgen del presente informe.

55. La Relatoría reconoce el avance que significa la promulgación de la ley 55 de 1999. Sin embargo, y acorde con los objetivos enunciados en el programa de gobierno de la

²⁵ Ver Informe de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá “Democracia, Libertad de Expresión y Procesos contra el Honor”, diciembre de 2002.

Presidenta Mireya Moscoso y de acuerdo a la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano, la Convención Americana y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, se hace necesaria una revisión de algunas leyes y prácticas aun presentes en Panamá que restringen y limitan la libertad de expresión.

IV.b. Marco Constitucional

56. El artículo 37 de la Constitución Política de Panamá establece que “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 en alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad o el orden público”.

57. A su vez, el artículo 85 establece que “los medios de comunicación social son instrumento de información, educación, recreación y difusión cultural y científica. Cuando sean usados para la publicidad o la difusión de propagandas, éstas no deben ser contrarias a la salud, la moral, la educación, formación cultural de la sociedad y la conciencia nacional. La ley reglamentará su funcionamiento”.

58. Pese a que la Constitución Política de Panamá aboga por la libertad de expresión y pensamiento, en los últimos veinte años dicho derecho fundamental se ha visto amenazado por la aplicación de penas judicialmente, como así también por el abuso del poder político invocado por parte de funcionarios públicos protegidos por las “leyes de desacato” incitando así a la autocensura y el silenciamiento por parte de los distintos comunicadores sociales del país. Asimismo, las normas que permiten la censura previa, y aquellas que imponen penas de prisión a las injurias y calumnias, establecen restricciones ilegítimas a la libertad de expresión.

59. En materia de acceso a la información, la Constitución de Panamá contiene una norma que establece el derecho de petición en su artículo 41:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalará las sanciones que corresponderán a la violación de esta norma.

60. La Relatoría observa que se ha dictado una ley (N°.6 de 22 de enero de 2002) que contiene normas para la transparencia en la gestión pública, que establece la acción de *habeas data*, y dicta otras disposiciones sobre el acceso a la información pública. La Relatoría manifiesta su preocupación dado que *a posteriori* del dictado de esa ley, el proceso de reglamentación, interpretación e implementación ha representado un retroceso, tema al cual se hace referencia en la parte específica. El Relator Especial considera que el derecho a la información pública y el derecho a la acción de *habeas data* son elementos que entrañan en la libre circulación de información y la libertad de expresión, pilares fundamentales para el pleno desarrollo de una sociedad democrática.

61. A continuación se hará un análisis de diversas normas jurídicas aun vigentes en Panamá y que establecen restricciones ilegítimas al derecho de libertad de expresión e información.

IV.c. Ley Penal

IV.c.1. Leyes de desacato

62. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos analizó de manera especial la incompatibilidad de las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos, denominadas leyes de desacato, con el derecho establecido bajo el artículo 13 de la Convención de protección de la libertad de pensamiento y expresión.²⁶

63. La Comisión estableció que las leyes de desacato, destinadas a proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial, les otorga injustificadamente una protección de la que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Inclusive en el caso de que existan leyes que permitan esgrimir la verdad como defensa, al transferir la carga de la prueba al que expresa sus opiniones, inhibe inevitablemente el libre flujo de ideas y opiniones. Esto es especialmente frecuente en el ámbito político en donde la crítica se realiza mayormente mediante juicios de valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. Puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones dado que los juicios de valor no admiten prueba. De manera que una norma que obligue al crítico de los funcionarios públicos a garantizar las afirmaciones fácticas tiene consecuencias perturbadoras para la crítica de la conducta gubernamental.

64. La Comisión observa a su vez, que el fundamento de las leyes de desacato contradice el principio de que una democracia debidamente funcional es por cierto la máxima garantía del orden público. Las leyes de desacato pretenden preservar el orden público precisamente limitando un derecho humano fundamental que es también internacionalmente reconocido como la piedra angular en que se funda la sociedad democrática. Las leyes de desacato, cuando se aplican, tienen efecto directo sobre el debate abierto y riguroso sobre la política pública que el artículo 13 garantiza y que es esencial para la existencia de una sociedad democrática. A este respecto, invocar el concepto de "orden público" para justificar las leyes de desacato se opone directamente a la lógica que sustenta la garantía de la libertad de expresión y pensamiento consagrada en la Convención. De acuerdo a las observaciones de la Comisión con relación a la incompatibilidad de las leyes de desacato con el derecho fundamental de libertad de expresión y pensamiento consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Las leyes de desacato restringen indirectamente la libertad de expresión porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insultan u ofenden a un funcionario público... El temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor.²⁷

²⁶ Véase Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *supra*.

²⁷ *Ibidem*, pág. 219.

65. La protección especial que brindan las leyes de desacato a los funcionarios públicos contra el lenguaje insultante u ofensivo es incongruente con el objetivo de una sociedad democrática de fomentar el debate público. Ello es especialmente así teniendo en cuenta la función dominante del gobierno en la sociedad y, particularmente, donde se dispone de otros medios para responder a ataques injustificados mediante el acceso del gobierno a los medios de difusión o mediante acciones civiles individuales por difamación o calumnia. Toda crítica que no se relacione con el cargo del funcionario puede estar sujeta, como ocurre en el caso de todo particular, a acciones civiles por difamación y calumnia. En este sentido, el procesamiento por parte del gobierno de una persona que critica a un funcionario público que actúa en carácter oficial no satisface los requisitos del artículo 13(2) porque se puede concebir la protección del honor en este contexto sin restringir la crítica a la administración pública.

66. Es más, la Comisión observa que, “contrariamente a la estructura que establecen las leyes de desacato, en una sociedad democrática, las personalidades políticas y públicas deben estar más expuestas—y no menos expuestas—al escrutinio y la crítica del público”.²⁸ La necesidad de que exista un debate abierto y amplio, que es crucial para una sociedad democrática, debe abarcar necesariamente a las personas que participan en la formulación o aplicación de la política pública. Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica.

67. El artículo 13.2 reconoce que la zona de intervención legítima del Estado comienza cuando la expresión de una opinión o una idea interfiere directamente con los derechos de los demás o constituye una amenaza directa y evidente para la vida en sociedad. Sin embargo, en la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión es necesariamente más alto debido a la función crítica del diálogo político en una sociedad democrática. La Convención requiere que este umbral se incremente más aún cuando el Estado impone el poder coactivo del sistema de la justicia penal para restringir la libertad de expresión.

68. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión señala expresamente en su principio 11 que:

Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como *leyes de desacato* atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

69. De acuerdo a la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que los países miembros deroguen las leyes internas de desacato y a los objetivos señalados en el programa de gobierno, es deber del Estado panameño derogar aquellas leyes que permiten a sus funcionarios sancionar a particulares por la emisión de opiniones críticas sobre el ejercicio de las funciones de aquellos que ocupan cargos públicos.

70. Varias leyes en la legislación panameña consagran la figura del desacato.

71. El artículo 33 de la Constitución Nacional, que señala:

Pueden penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la ley:

²⁸ *Ibidem*, pág. 222.

1. Los servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción, quienes pueden imponer multas o arrestos a cualquiera que los ultraje o falte al respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo o con motivo del desempeño de las mismas.

72. La Relatoría Especial toma en cuenta la interpretación restrictiva que el Estado panameño hace en sus comentarios y observaciones al presente informe, cuando le fuera transmitido con carácter preliminar, de esta norma constitucional y de las que seguidamente se detallan. En tal sentido, la Relatoría entiende que sería propicio impulsar reformas legislativas que adecuen el texto de las disposiciones legales con la interpretación restrictiva expresada, la que básicamente limitaría la sanción penal para las conductas que impidan el cumplimiento de órdenes de la autoridad o la ley.

73. El artículo 202 del Código Judicial habilita a los magistrados y jueces a imponer arresto hasta por 5 días a quienes le falten al respeto.

74. El artículo 393 (anterior 386) del Código Judicial establece que los agentes del Ministerio Público pueden sancionar con arresto a las personas que les desobedezcan o falten al debido respeto. El Procurador de la Nación y el Procurador de la Administración pueden multar a un particular hasta 50 balboas o pedir el arresto de hasta 8 días.

75. El artículo 827 del Código Administrativo sobre Penas Correccionales permite que el Presidente de la República, los Gobernadores de Provincia y los Alcaldes de Distrito pueden castigar a los que les desobedezcan o falten al debido respeto con arresto de cinco días a 2 meses. La Relatoría toma en cuenta las manifestaciones del Estado panameño al expresar sus comentarios y observaciones al presente informe, cuando le fuera transmitido en carácter preliminar, en cuanto a que respecto de esta norma se tomarán en cuenta las recomendaciones hechas para un eventual estudio e interpretación.

76. El artículo 307 del Código Penal establece que el que ofenda o ultraje públicamente al Presidente de la República será sancionado con prisión de seis a diez meses.

77. El artículo 308 del mismo Código estipula que el que vilipendie públicamente a uno de los órganos del Estado será sancionado con prisión de 6 meses a 1 año y de 50 a 100 días de multa.

78. El artículo 922 del Código Administrativo sobre el Orden y la Seguridad Pública establece que “el que injurie o mofe a un Ministro de los cultos permitidos en la Nación, aunque el hecho no constituya delito será castigado con seis a 18 días de arresto. También referido a esta norma la Relatoría resalta la disposición del Estado panameño de revisarla.

79. Como se dijo anteriormente, en diciembre de 2000, la Asamblea Legislativa de Panamá rechazó el proyecto de ley que eliminaba las leyes de desacato de su legislación interna. La Relatoría recibió una carta del entonces Defensor del Pueblo de Panamá, Italo Isaac Antinori-Bolaños, manifestando su preocupación por la decisión tomada por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales que impidió eliminar definitivamente las leyes de desacato de la legislación panameña. Tal como ha sido señalado en repetidas oportunidades, estas leyes son contrarias a la libertad de expresión y al principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Por otra parte, y sin perjuicio de lo manifestado por el Estado panameño en sus observaciones y comentarios a este informe, cuando le fuera

transmitido en carácter preliminar, y que se hiciera referencia más arriba, la acción tomada se contradice con lo manifestado por la Presidenta Mireya Moscoso al Relator Especial durante su visita a ese país en julio de 2000.

80. La Relatoría recibió información de que dichas leyes han sido utilizadas en algunas ocasiones por diversos funcionarios a fin de silenciar la crítica en su contra o sacar a ésta del debate público. Por ejemplo, el 22 de junio de 2000 Carlos Singares, director del periódico *El Siglo*, fue sentenciado a ocho días de prisión por desacato por el Procurador General José Antonio Sossa, en virtud del artículo 386 del Código Judicial. Singares había publicado un artículo que contenía acusaciones sexuales contra Sossa. El artículo 393 (anterior 386), como hemos señalado anteriormente, confiere al Procurador General atribuciones sumarias para decretar prisión de hasta ocho días a cualquiera que lo ofenda, sin permitir la oportunidad de defensa. Singares apeló esta condena mediante recurso de *habeas corpus* ante la Corte Suprema, que determinó que el artículo 386 era constitucional en virtud del artículo 33 de la Constitución. Singares estuvo preso desde el 28 de julio hasta el 4 de agosto.

81. Los procesos democráticos se fortalecen a través de un debate público robusto e informado en el cual los políticos como así también las figuras públicas se encuentran más expuestos a la crítica pública y a la investigación. Existe una seria preocupación de la Relatoría por la utilización en Panamá de las leyes de desacato con el objeto de limitar la libertad de expresión, particularmente cuando periodistas u otros comunicadores sociales critican o publican información de interés público sobre las actividades de funcionarios públicos en el ejercicio de sus capacidades oficiales. La utilización de estas leyes como un instrumento para limitar la libertad de expresión pone en peligro el ejercicio pleno de las libertades consagradas por la Constitución panameña, como así también la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

IV.c.2. Difamación, Injurias y Calumnias

82. Las leyes de difamación, injurias y calumnias tienen como objetivo proteger los derechos al honor, la reputación y la privacidad. Estos derechos son protegidos en el artículo 11 de la Convención Americana. El criterio de protección a estos derechos es aceptado como una restricción legítima a la libertad de expresión. No obstante, es necesario hacer algunas precisiones debido a la importancia de proteger por igual el libre ejercicio de la libertad de expresión. Las limitaciones deben ser impuestas con un criterio restrictivo. Así, se hace necesario establecer que las responsabilidades ulteriores a que se refiere la Convención Americana, tal como lo ha señalado la Comisión Interamericana, deben ser aplicadas en armonía con los principios democráticos que aseguran una libre y fluida comunicación entre las personas y las autoridades.

83. La Comisión y la Corte han establecido que el posible conflicto que pudiese suscitarse en la aplicación de los artículos 11 y 13 de la Convención puede solucionarse recurriendo a los términos empleados en el propio artículo 13(2)

84. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

El artículo 13.2 de la Convención define a través de qué medios pueden establecerse legítimamente restricciones a la libertad de expresión. Estipula, en primer lugar, la prohibición de la

censura previa la cual es siempre incompatible con la plena vigencia de los derechos enumerados por el artículo 13, salvo las excepciones contempladas en el inciso 4 referentes a espectáculos públicos, incluso si se trata supuestamente de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión. En esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención.²⁹

85. Adicionalmente, ha establecido:

El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido. Aun en este caso, para que tal responsabilidad pueda establecerse validamente, según la Convención, es preciso que se reúnan varios requisitos, a saber:

- a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas,
- b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley,
- c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas, y
- d) que esas causales de responsabilidad sean necesarias para asegurar los mencionados fines.

Todos estos requisitos deben ser atendidos para que se de cumplimiento cabal al artículo 13.2.³⁰

86. Una adecuada interpretación de las responsabilidades ulteriores que pueden imponerse cuando se vulnera la debida protección a la honra o reputación de los demás debe tener en cuenta la legitimidad de los fines y que tales causales sean necesarias para asegurar estos fines.

87. En este sentido, la Comisión Interamericana ha establecido que:

[U]na ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo objeto de esa expresión afecta la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión.³¹

88. Y agrega:

[E]n una sociedad democrática, las personalidades políticas y públicas deben estar más expuestas-no menos expuestas-al escrutinio y la crítica del público...Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica.³²

89. En este sentido, no puede legítimamente imponerse una sanción que impida o restrinja el diálogo necesario entre los habitantes de un país y las personas que ejercen cargos públicos. Una sanción desmedida puede provocar un silenciamiento de las críticas necesarias a la administración pública. Al restringir la libertad de expresión en esta medida se transforma a la democracia en un sistema donde el autoritarismo encuentra un terreno fértil para imponerse sobre la voluntad de la sociedad.

²⁹ La Colegiación Obligatoria de Periodistas, *supra*, párr. 38.

³⁰ *Ibidem*, párr. 39.

³¹ Informe sobre Compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *supra* 218-19.

³² *Ibidem*, pág. 222.

90. Por tales razones, la Comisión ha manifestado:

[L]a obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formarse opinión y expresarla.³³

91. El principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión incorpora la interpretación de la Comisión sobre las leyes de privacidad, señalando lo siguiente:

Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

92. De acuerdo con lo anterior, para asegurar la adecuada defensa de la libertad de expresión, los Estados deben reformar sus leyes sobre difamación, injurias y calumnias en forma tal que sólo puedan aplicarse sanciones civiles en el caso de ofensas a funcionarios públicos. Además, la responsabilidad por ofensas contra funcionarios públicos sólo debería incurrirse en casos de “real malicia”. La doctrina de la “real malicia” es lo que está referido arriba en el principio 10 de la Declaración: que el autor de la información en cuestión era consciente de que la misma era falsa o actuó con desconocimiento negligente de la verdad o la falsedad de dicha información.

93. El Estado de Panamá todavía no ha adecuado sus leyes sobre privacidad y la protección del honor y la reputación conforme con los principios de la distinción entre las personas públicas y las personas privadas y la real malicia. La Constitución Política de Panamá establece en su artículo 37 el principio básico sobre libertad de expresión al señalar que reconoce el derecho a la libertad de expresión “por escrito o por cualquier medio”, reconociendo, sin embargo, las responsabilidades legales cuando “por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas”. Además, existen algunas normas en que se impone una sanción penal a quienes injurien o calumnien a personas públicas. Las siguientes son parte del Código Penal:

Artículo 172: El que atribuya falsamente a una persona la comisión de un hecho punible, será sancionado con pena de 90 a 180 días multa.

Artículo 173: El que ofenda la dignidad, honra o decoro de una persona mediante escrito o por cualquier forma, será sancionado con 60 a 120 días multa.

Artículo 173 A: Cuando los delitos descritos en los artículos 172 y 173, se cometan a través de un medio de comunicación social, la pena aplicable será de 18 a 24 meses de prisión en caso de calumnia y de 12 a 18 meses de prisión en caso de injuria.

³³ *Ibidem*, pág. 223.

Artículo 175: El que publique o reproduzca por cualquier medio las ofensas al honor inferidas por otro, será sancionado con 18 a 24 meses de prisión.

Artículo 176: El acusado de calumnias quedará exento de pena probando la verdad de los hechos imputados. Al acusado de injuria sólo se le admitirá prueba sobre la verdad de sus imputaciones cuando éstas vayan dirigidas contra servidores públicos, corporaciones públicas o privadas, en razón de los actos relativos al ejercicio de sus funciones, siempre y cuando no se refieran a la vida conyugal o privada del ofendido.

94. Con respecto a este último artículo cabe señalar que la Comisión Interamericana ha señalado que: “Inclusive las leyes que permiten esgrimir la verdad como defensa inhiben inevitablemente el libre flujo de ideas y opiniones al transferir la carga de la prueba al que expresa sus opiniones”.³⁴

95. El Código Judicial contiene la siguiente disposición sobre calumnia en su artículo 2079 (anterior 2099-A):

La presunción de la inocencia del imputado obliga a guardar reservas en cuanto a su nombre y otras señas que permitan su identificación o vinculación con el delito que se investiga, hasta tanto exista sentencia ejecutoriada en su contra. El incumplimiento de esta disposición constituirá delito de calumnia.

Se exceptúa de lo antes dispuesto, aquellos casos de reconocidos delincuentes comunes de alta peligrosidad, cuya búsqueda y localización a través de los medios de comunicación social sea autorizada por el Ministerio Público.

96. Por su parte, el artículo 178 del Código Penal recoge, al menos en parte, la distinción entre personas públicas y privadas al establecer:

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 172 y 173 de este Código, no constituyen delito contra el honor, entre otras situaciones, las discusiones, críticas y opiniones sobre los actos u omisiones oficiales de los servidores públicos, relativos al ejercicio de sus funciones, así como la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional.

97. No obstante lo anterior, de acuerdo a la información recibida por el Relator, la utilización tanto de estas normas, calumnias e injurias, como las de desacato, han permitido que, en ocasiones, algunos individuos sean perseguidos, hostigados y/o encarcelados por expresar sus opiniones sobre asuntos de interés público. La sociedad debe tener la oportunidad de discutir libremente no sólo lo que sea estrictamente “relativo a las funciones” de los servidores públicos, sino también otros asuntos relacionados con las personas públicas que constituyen temas de interés público legítimo. La Relatoría manifiesta su preocupación por información recibida sobre algunos casos de la aplicación de las leyes de calumnias e injurias con relación a expresiones que involucraran personas públicas.

98. La República de Panamá, al remitir sus observaciones y comentarios al informe preliminar, presentó sus puntos de vista sobre la compatibilidad de su legislación con el artículo 13 de la Convención. Sin perjuicio de ello, tal como se expresa en el documento remitido, “*el Estado Panameño ha dejado abierto el debate de la despenalización o no de los tipos calumnia e injuria y ha promovido el estudio de este controvertido tema, dejándolo en manos de una comisión técnica*”. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión estará pendiente de los

³⁴ *Ibidem*, pág. 219.

avances de esa comisión en el entendimiento de que ella tenga en cuenta las observaciones vertidas en este Informe.

99. Según el informe de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, se han iniciado 90 casos correspondientes a delitos de difamación o libelo desde 1995, 78 de ellos contra periodistas, comunicadores sociales o colaboradores de los medios de difusión.³⁵ Del total de 90 casos se dictaron sentencias de condena en 13, absoluciones en 6, sobreseimientos en 23, y en cinco casos el denunciante desistió. Cuarenta y siete de esos casos fueron presentados por funcionarios públicos. En 2002 se iniciaron 17 casos. Estas estadísticas muestran una clara tendencia a la utilización de la legislación sobre difamación y libelo para silenciar críticas contra la administración de los asuntos públicos.

100. La Relatoría entiende que en el presente informe es innecesario referirse a casos concretos, ya que ellos han sido referidos en sus distintos informes anuales. Pero es importante reiterar la preocupación por el número de casos activos, el creciente número en los últimos años, y que muchos de los que inician las acciones son funcionarios públicos.

101. Las prácticas relacionadas con la penalización de calumnias e injurias representan una clara limitación a la libertad de expresión. En una de las visitas, la Relatoría tuvo la oportunidad de reunirse con el Procurador y expresarle su seria preocupación al respecto. La Relatoría confía en que el Procurador encontrará otros mecanismos legales que le permitan cumplir con sus obligaciones, sin violar las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

IV.d. Censura Previa

102. La censura previa esta explícitamente prohibida en el artículo 13 de la Convención Americana. La única excepción es la establecida en el párrafo 4 que permite la censura de los espectáculos públicos “con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia. Las demás restricciones que se permiten en este artículo están sujetas a responsabilidades ulteriores, siempre que estén previamente establecidas por ley con el objetivo de asegurar a) el respeto de los derechos o la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

103. Interpretando esta norma en el caso de “La Última Tentación de Cristo”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió que la prohibición total de la exhibición de esta película en Chile no conformaba con lo previsto en artículo 13, inciso 4 de la Convención. El Estado sólo podría regular acceso a la película para menores de 18 años.

104. En este mismo sentido, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, en su principio 5 señala

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.

³⁵ Ver nota 25.

105. La interdicción de la censura previa, con la excepción que prevé el párrafo 4 del artículo 13, es absoluta. Esta prohibición existe únicamente en el sistema americano. La Convención Europea y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos no contienen disposiciones similares. Esto constituye una indicación de la importancia asignada por los Estados Americanos a la necesidad de expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas.³⁶

106. En este sentido, la Relatoría expresa su preocupación por la existencia en Panamá de leyes que permiten la censura previa. Estas leyes son las siguientes:

107. El Decreto de Gabinete 251 de 1969, aun vigente, crea una Junta Nacional de Censura con la facultad de autorizar, clasificar o prohibir películas, espectáculos, publicaciones y transmisiones radiales y televisadas para todo el territorio nacional. Este decreto provee en su artículo 13(c) que la Junta puede prohibir en forma total películas, espectáculos, publicaciones, grabaciones, transmisiones radiales y televisadas, etc. También se puede restringir acceso sólo para los menores de edad. Las justificaciones para que se pueda prohibir la exhibición o restringir el acceso incluyen:

- a) Que atenten contra los principios básicos de la moral cristiana o sean ofensivas a los mismos;
- b) Que incluyan escenas inmorales, vulgares u obscenas que lastiman el sentido moral y el decoro de la sociedad;
- c) Que sean ofensivas a la dignidad nacional;
- d) Que a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores y a petición del representante diplomático respectivo no deban exhibirse por su contenido lesivo u ofensivo a la dignidad de naciones amigas;
- e) Que vengán a debilitar por su fondo o su forma, la contextura moral de nuestro medio, contengan factores criminógenos que pueden dañar la sociedad o incitan en el medio ambiente deformando el concepto de los valores humanos, morales y hogareños;
- f) Que sean instrumentos de propaganda de teorías exóticas y sistemas totalitarios que aboguen por al destrucción de nuestro sistema democrático y republicano de gobierno o sean contrarios al orden público;
- g) Cuando tales películas o espectáculos provengan de países de regímenes totalitarios y el producto de sus exhibiciones se destine total o parcialmente, directa o indirectamente, al mantenimiento de tales regímenes. Solamente podrán exhibirse películas o espectáculos a los que se refiere este ordinal, cuando se trate de espectáculos culturales y previo especial del Ministerio de Gobierno y Justicia.

108. Indudablemente las amplias facultades de esta Junta no se condicen con los requisitos establecidos por la Convención Americana porque proveen la posibilidad de restringir acceso a las películas y espectáculos incluso a mayores de 18 años y también porque incluyen categorías que no tienen relación con la protección moral, sino con temas políticos.

109. Asimismo, el Código Administrativo sobre el Orden y la Seguridad Pública establece en el artículo 903:

Los empleados de la Policía deberán desfijar, impedir la circulación y recoger los impresos, manuscritos, caricaturas, dibujos o pinturas en que excite a la turbación del orden o desobediencia a la Constitución y a las leyes, a las autoridades legítimamente constituidas; en que se sugiera o

³⁶ Véase, CIDH, Informe anual de la CIDH 1998, Vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, págs. 19-20.

aconseje la perpetración de algún delito o que contengan expresiones o conceptos injuriosos contra los empleados públicos o que sean contrarios a la decencia y a las buenas costumbres.

110. El artículo 177 del Código Electoral panameño establece que las encuestas sobre preferencias electorales deben ser previamente registradas ante el Tribunal Electoral antes de ser divulgadas públicamente.

111. Durante una de las visitas a Panamá, la Relatoría se entrevistó con integrantes de dicho tribunal para manifestarle su preocupación por la presunta utilización de esta norma como instrumento de censura de dichas encuestas. Las normas que regulen los criterios bajo los cuales se rigen las encuestas deben siempre propender al fortalecimiento de la libre circulación de información.

112. A su vez, el artículo 178 del Código Electoral establece la prohibición de publicar dichas encuestas 10 días antes de la elección o consulta electoral.

113. El Relator observa con preocupación la existencia de estas normas que constituyen instancias de censura previa. El Relator Especial para La Libertad de Expresión manifiesta la necesidad de derogar dichas normas, puesto que atentan contra el derecho a difundir “informaciones e ideas de toda índole”, constituyendo una restricción ilegítima del derecho a la libertad de expresión previsto en el artículo 13(2) de la Convención y son contrarias a lo establecido por el artículo 37 de la Constitución Política de la República de Panamá. No obstante ello se toma nota de las manifestaciones expuestas por el Estado panameño en sus comentarios y observaciones al presente informe, cuando le fuera transmitido en carácter preliminar, en cuanto a que *“el Estado Panameño comprende la preocupación del Relator en este tema y tomará las medidas tendientes a posibilitar el estudio y la interpretación de normas vigentes conforme las recomendaciones de la Relatoría”*.

IV.e. Secreto Profesional

114. La Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión establece en su principio 8 que:

Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.

115. Esta reserva de las fuentes es fundamental para el ejercicio de un periodismo informativo y de opinión. En este sentido, el Relator expresa su preocupación por la existencia de normas que no aseguran debidamente este principio básico.

116. Por ejemplo, el artículo 2105 (anterior 2128) del Código Judicial señala:

Todo el que es citado por el funcionario de instrucción, como testigo, perito o facultativo, debe comparecer a rendir la declaración o practicar la diligencia que se le exige. Si no lo hace o si no comparece y se niega a declarar sin excusa legal, será sancionado con privación de su libertad hasta por 2 días cada vez que incurra en desacato.

117. Esta norma, para conformar con una interpretación correcta del artículo 13 de la Convención Americana, tiene que estar aplicada conjuntamente con el artículo 21 de la ley 67 que establece que: “Ningún periodista está obligado a revelar sus fuentes de información ni el origen de sus noticias, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra por sus afirmaciones”. Esta norma debe constituir una “excusa legal” en los términos del artículo anterior.

IV.f. Idoneidad para el cargo de periodista

118. La Corte Interamericana consideró la compatibilidad entre la colegiación obligatoria de periodistas o la exigencia de títulos para practicar periodismo con el artículo 13 de la Convención en una opinión consultiva.³⁷ En esta opinión la Corte señaló:

[E]l periodismo 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 inscriptos en un determinado colegio profesional, como podría suceder en otras profesiones, pues está vinculado con la libertad de expresión que es inherente a todo ser humano.³⁸

119. Asimismo, la Corte identifica que el periodismo no se viabiliza sin la existencia de un pleno ejercicio de la libertad de expresión, creando así una relación simbiótica entre ambos.

[E]l periodista profesional no es . . . otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado. . . . La Corte concluye, en consecuencia, que las razones de orden público que son válidas para justificar la colegiación de otras profesiones no pueden invocarse en el caso de periodismo, pues conducen a limitar de modo permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho de hacer uso pleno de las facultades que reconoce a todo ser humano el artículo 13 de la Convención Americana, lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que la misma se fundamenta.³⁹

120. Finalmente, la Corte Interamericana ha señalado:

Los argumentos acerca de que la colegiación es la manera de garantizar a la sociedad una información objetiva y veraz a través de un régimen de ética y responsabilidades profesionales han sido fundados en el bien común. Pero en realidad como ha sido demostrado, el bien común reclama la máxima posibilidad de información y es el pleno ejercicio del derecho a la expresión lo que la favorece. Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo,

³⁷ La Colegiación Obligatoria de Periodistas, *supra*.

³⁸ *Ibidem*, párr. 71.

³⁹ *Ibidem*, párrs. 74 y 76.

igualmente, de la sociedad en su conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad.⁴⁰

121. Como resultado de este análisis, la Corte concluyó que una ley que limite el ejercicio de periodismo a personas que tienen licencia y que impone como requisito de obtener dicha licencia un título universitario determinado es una limitación indebida a la libertad de expresión. Por tal razón, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión provee en su principio 6:

Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.

122. La Relatoría celebra la promulgación de la ley 55 del 20 de diciembre de 1999 que derogó la ley 68 de 1978 que creaba la Junta Técnica de Periodismo. Ésta permitía controlar el ejercicio de la profesión mediante el otorgamiento de licencias. La ley 55 también derogó, en su artículo 5, “toda disposición que le sea contraria”.⁴¹ Sin embargo, el Relator pudo comprobar que aun existen normas contrarias a la Convención Americana con respecto a la idoneidad para ejercer la función de comunicador social.

123. La Ley 67 de septiembre de 1978 contiene las siguientes disposiciones que se supone que todavía están vigentes:

Artículo 1: Se considera ejercicio de la profesión de periodista la dedicación regular a la búsqueda o redacción de noticias; producción de medios noticiosos; información gráfica o comentarios en medios de comunicación social y la labor profesional de información periodística en oficinas de prensa o de relaciones públicas de las instituciones oficiales o privadas.

Artículo 2: Se reconocerá la idoneidad de periodista a la persona que: a) Ostente el correspondiente título académico (Licenciatura en comunicación social o equivalente) conferido por una universidad del país o por universidades del exterior y revalidados en la Universidad de Panamá; o

Compruebe el ejercicio continuo del periodismo en un lapso no menos de cinco años anteriores a la vigencia de esta ley; o

⁴⁰ *Ibidem*, párr. 77.

⁴¹ Esto incluye algunas disposiciones de la Ley 67 de septiembre de 1978, las cuales hacen referencia a la Junta Técnica de Periodismo, son las siguientes:

Artículo 4: Para acreditar los requisitos anteriores y obtener el certificado de idoneidad expedido por la Junta Técnica de Periodismo se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Presentación del diploma de una universidad nacional debidamente registrado, en la especialidad de periodismo; o
- b) Presentación del título revalidado de la carrera de periodismo expedido por universidades del exterior; o
- c) Constancia escrita del Director o Directores de medios de comunicación social o de los empleadores para los cuales haya laborado el aspirante durante cinco años en ejercicio profesional del periodismo, o constancia escrita de las organizaciones de periodistas legalmente constituidas de que el aspirante ha pertenecido al gremio como miembro durante cinco años.

Artículo 7: Para ejercer el periodismo en radio o televisión se requiere certificado de idoneidad de periodista.

Al momento de la vigencia de esta Ley, tuviere tres años continuos o más de ejercicio de la profesión de periodista y continúe laborando profesionalmente hasta cumplir los cinco años.

124. Aunque no se pueden aplicar las disposiciones de la Ley 67 relativos a la Junta Técnica de Periodismo, pues esta institución ya no existe, preocupa a la Relatoría la vigencia de normas que exigen criterios restrictivos para el ejercicio del periodismo.

125. También constituye una preocupación del Relator Especial que han existido iniciativas a partir del año 2001 para reinstalar una suerte de requisito de certificación de periodistas mediante un Consejo Superior de Periodismo. El Ejecutivo presentó en este año un proyecto de ley “Por medio de lo cual se regula el ejercicio del periodismo en la República de Panamá”, el cual derogaría la Ley 67 de septiembre de 1978 mencionada anteriormente, y crearía este Consejo.⁴² Sin perjuicio de que la Relatoría ha recibido información sobre la paralización de ese tipo de iniciativas, el Relator Especial quiere reiterar que este tipo de restricción sobre el ejercicio del periodismo viola los estándares establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana relacionada con la libertad de expresión y también lo que establece la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Sin perjuicio de lo dicho, la Relatoría Especial agradece la información suministrada por el Estado panameño al remitir sus observaciones y comentarios al presente informe, cuando le fuera transmitido en carácter preliminar, en cuanto a que *“la Colegiatura Obligatoria fue declarada inexigible por fallo de la Corte Suprema de Justicia de 2 de junio de 1994, y por ende, no se practica para ninguna profesión en Panamá”*. La Relatoría entiende en consecuencia que sería oportuno adecuar la legislación en tal sentido.

IV.g. Acceso a la Información y Habeas Data

IV.g.1. Acceso a la Información en poder del Estado

126. La protección amplia de la libertad de expresión que contempla el artículo 13 de la Convención Americana incluye, además del derecho a difundir información e ideas, el derecho de “buscar” y “recibir” información. El acceso a la información en poder del Estado es uno de los pilares fundacionales de las democracias. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.⁴³

⁴² Véase los anexos de este informe para el texto completo de este proyecto.

⁴³ La Colegiación Obligatoria de Periodistas, *supra*, párr. 70.

127. Con relación al derecho al acceso a la información, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión estipula en su principio 4:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

128. El derecho de acceso a la información se encuentra íntimamente relacionado con el principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos.

El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho.⁴⁴

129. Sin esta información no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace aún más necesario por cuanto uno de los graves obstáculos para el fortalecimiento de las democracias son los hechos de corrupción que involucran a funcionarios públicos. La ausencia de control efectivo “implica una actividad reñida con la esencia del Estado democrático y deja la puerta abierta para transgresiones y abusos inaceptables”.⁴⁵ Garantizar el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia de los actos de gobierno y la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal.

130. Con relación al objeto particular de este derecho, se entiende que las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos o procesada por el Estado, es decir información considerada de una fuente pública o documentación oficial del Estado. La necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los países del hemisferio exige que haya una presunción en favor de hacer pública la información y que las limitaciones a los archivos en poder del Estado sean excepcionales. Dichas limitaciones deben estar claramente establecidas en la ley y aplicables sólo en el caso que sean “necesarias para asegurar el respecto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.⁴⁶ Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso petitionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben “juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas” dado que la libertad de expresión e información es esencial para toda forma de

⁴⁴ Pomed Sanchez y Luis Alberto, *El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos*, Editorial M.A.P., Madrid, 1989, pág.109.

⁴⁵ Alicia Pierini, Valentín Lorences y María Inés Tornabene, *Habeas Data: Derecho a la Intimidad*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 31.

⁴⁶ Convención Americana, artículo 13(2)

gobierno democrático.⁴⁷ Por lo tanto, dentro de este contexto, el Estado debe asegurar que cuando existe un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será impuesta sólo por el período estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y modificado una vez concluida la situación de emergencia.⁴⁸

131. Debido a la importancia del acceso a la información pública para el funcionamiento de la democracia, es esencial que los Estados desarrollen normas que ayuden a todas las personas a obtener dicha información. Esto significa que las normas sean claras y accesibles a los demás. Los costos para las personas que piden la información tienen que ser razonables en relación con el tipo de pedido. El Estado debe procesar los pedidos con rapidez e imparcialidad. En caso de denegación, el Estado debe explicar la razón de la denegación y ofrecer una oportunidad de apelación a una instancia independiente. Las excepciones, como establecido anteriormente, deben estar expresamente fijadas en la ley y ser estrechamente vinculadas a uno de los fines legítimos bajo el artículo 13 de la Convención Americana. En relación con las excepciones, el requisito de necesidad implica que el Estado sólo puede restringir acceso a la información si el daño en su revelación fuera sustancial a uno de los intereses legítimos. Finalmente, el Relator Especial recomienda que la ley que regula acceso a la información incluye disposiciones requiriendo que los órganos públicos publiquen automáticamente ciertas clases de documentos las cuales son de interés público sustancial.⁴⁹

132. El Estado de Panamá no cuenta con una norma constitucional que expresamente garantiza el derecho al acceso a la información. No obstante, la Constitución de Panamá contiene una norma que establece el derecho de petición en su artículo 41:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalará las sanciones que corresponderá a la violación de esta norma.

133. Este derecho a la petición puede servir como fundamento para los pedidos de información pública.

134. Con relación a una normativa específica, en el informe anual de la CIDH correspondiente al año 2001, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión destacó como acción positiva del estado panameño la sanción de la Ley N°.6 del 22 de enero del 2002.

135. Esta Relatoría comparte los postulados expresados en la exposición de motivos de esa normativa, especialmente en cuanto se manifiesta que *“Es un hecho incontrovertible que la información que manejan los funcionarios del Estado pertenece a toda la comunidad, por ello es y debe ser pública. La transparencia informativa respecto de los actos de las*

⁴⁷ La Colegiación Obligatoria de Periodistas, *supra*, párr.42.

⁴⁸ Véase Capítulo IV, artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contempla las obligaciones de los Estados bajo situaciones de emergencia.

⁴⁹ Véase Artículo XIX, El Derecho del Público a la Información: Principios Relativos a la Legislación sobre Libertad de Información, junio de 1999, reproducido en Informe Anual del Relator Especial sobre Libertad de Expresión, 1999, pág. 94.

autoridades, además de ser un elemental derecho ciudadano, es la manera más eficaz para prevenir la corrupción”, (sic. Exposición de Motivos de la Ley citada, párrafo 5).

136. Esta afirmación es absolutamente compatible con el Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en cuanto dispone que “[e]l acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar este derecho”.

137. Sin embargo, la Relatoría tomó conocimiento de la sanción del Decreto Ejecutivo N°.124 del 21 de mayo de 2002, que tiene por finalidad “...establecer los mecanismos administrativos necesarios para facilitar a los particulares el ejercicio del derecho de libertad de información consagrado en la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002...”, (sic. Art. 1 del mencionado decreto). El artículo 8 dispone que “persona interesada” a los efectos del artículo 11 de la Ley N° 6 es “aquella que tiene relación directa con la información que solicita”, (sic. Art. 8 del Decreto 124).

138. Teniendo en cuenta que la información referida en el artículo 11 de la ley está relacionada con gastos públicos, el Relator Especial para la Libertad de Expresión entiende que la inclusión de ese artículo no encuadra dentro de los propios postulados de la ley y de los estándares internacionales sobre el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho debe poder ser ejercido por cualquier persona. En el Informe anual correspondiente al año 2000, la Relatoría expresó que “Este derecho cobra aún mayor importancia por encontrarse íntimamente relacionado al principio de transparencia de la administración y la publicidad de los actos de gobierno. El Estado, en este sentido, se constituye como un medio para alcanzar el bien común. Dentro de este contexto, el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos”.⁵⁰

139. Con relación a ello, el 9 de agosto de 2002, el Defensor del Pueblo presentó una demanda judicial de anulación de los artículos 4, 5, 8, 9 y 14 del Decreto.⁵¹

140. Cabe destacar que el Relator Especial expresó su preocupación especialmente sobre ciertos artículos reglamentarios en una carta dirigida al Gobierno panameño el 9 de julio de 2002 en que solicitaba información sobre esta y otras situaciones que afectan a la libertad de expresión en Panamá. Debido a la falta de respuesta del Gobierno panameño, el Relator Especial envió el 4 de noviembre de 2002 una segunda carta en que reitera la solicitud de información. El Gobierno de Panamá informó a la Relatoría Especial que estaba preparando la respuesta, la cual todavía no se ha recibido.

141. La Relatoría Especial recibió también información sobre varias sentencias judiciales en casos de recursos o rechazo de solicitudes de información. Según la información recibida, de 65 solicitudes de información, sólo diez casos determinaron decisiones favorables.⁵² Entre las decisiones denegatorias figura una del 22 de octubre de 2002, recaída en un caso presentado por el abogado Guillermo Cochez a la Corte Suprema de Justicia. Se solicitó información al Sr. Cochez con respecto a todos los viajes realizados por la Presidenta

⁵⁰ Vease, CIDH, Informe anual de la CIDH 2000, Vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, pág. 21.

⁵¹ Información proporcionada por la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.

⁵² Periodistas frente a la Corrupción, 5 de febrero de 2003.

Mireya Moscoso, solicitud que fue rechazada por un ministro de la Presidencia. La Corte Suprema se pronunció contra lo solicitado por el Sr. Cochez, respaldando el argumento de que el peticionario no había probado ser "persona interesada" según la redacción de la Ley sobre Transparencia.⁵³

142. Además de enfatizar la importancia de crear normativas para garantizar el acceso a la información, el Relator Especial destaca que estas normativas deben ser respetadas por el gobierno para ser eficaces.

IV.g.2. La Acción de *Habeas Data*

143. Otro aspecto del derecho al acceso a la información es la acción de *habeas data*. La acción de *habeas data* se erige sobre la base de tres premisas: 1) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad, 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles,⁵⁴ falsos, tendenciosos o discriminatorios⁵⁵ y 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo de fiscalización.⁵⁶ Este derecho de acceso y control de datos personales constituye un derecho fundamental en muchos ámbitos de la vida, pues la falta de mecanismos judiciales que permitan la rectificación, actualización o anulación de datos afectaría directamente el derecho a la privacidad, el honor, a la identidad personal, a la propiedad y la fiscalización sobre la recopilación de datos obtenidos.⁵⁷

144. Esta acción adquiere una importancia aún mayor con el avance de nuevas tecnologías. Con la expansión en el uso de la computación e Internet, tanto el Estado como el sector privado tienen a su disposición en forma rápida una gran cantidad de información sobre las personas. Por lo tanto, es necesario garantizar la existencia de canales concretos de acceso rápido a la información para modificar información incorrecta o desactualizada contenida en las bases de datos electrónicas. Asimismo la acción de *habeas data* impone ciertas obligaciones a las entidades que procesan información: el usar los datos para los objetivos específicos y explícitos establecidos; y garantizar la seguridad de los datos contra el acceso accidental, no autorizado o la manipulación. En los casos en que entes del Estado o del sector privado hubieran obtenido datos en forma irregular y/o ilegalmente, el peticionario debe tener acceso a dicha información, inclusive cuando ésta sea de carácter clasificada.

145. En cuanto al carácter fiscalizador de la acción de *habeas data*, es importante destacar que en algunos países del hemisferio dicha acción constituye un importante mecanismo de control de la actividad de las agencias de seguridad e inteligencia del Estado. El acceso a los datos personales permite verificar la legalidad utilizada por parte de estas agencias del Estado en la recopilación de datos de las personas. El acceso a dicha información, por otra parte, habilita al peticionario a conocer la identidad de los involucrados en

⁵³ Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.

⁵⁴ Se entiende por "dato sensible" toda aquella información relacionada con la vida íntima de la persona.

⁵⁵ Véase Pierini y otros, *supra*, pág. 16.

⁵⁶ Véase, Víctor Abramovich y Christian Courtis, *El acceso a la información como derecho*, CELS, 2000, Pág. 7.

⁵⁷ Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Secretaría de Investigación de Derecho Comparado*, Tomo 1, 1998, pág. 121.

la recopilación ilegal de datos, habilitando la sanción legal para sus responsables.⁵⁸

146. Para que la acción de *habeas data* sea llevada a cabo con eficiencia, se deben eliminar las trabas administrativas que obstaculizan la obtención de la información y deben implementarse sistemas de solicitud de información de fácil acceso, simples y de bajo costo para el solicitante. De lo contrario, se consagraría formalmente una acción que en la práctica no contribuye a facilitar el acceso a la información.

147. Asimismo, es necesario que para el ejercicio de dicha acción no se requiera revelar las causas por las cuales se requiere la información. La mera existencia de datos personales en registros públicos o privados es razón suficiente para el ejercicio de este derecho.⁵⁹

148. La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión expresa lo siguiente en su principio 3:

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

149. Como se dijo en el capítulo anterior, a partir de la Ley 6 del 22 de enero de 2002 la República de Panamá cuenta con legislación específica sobre la materia, hecho que, con las consideraciones expuestas, fue motivo de beneplácito de la Relatoría.

IV.h. Tendencia Monopólica

150. En algunas oportunidades durante sus visitas la Relatoría fue informada de la posible existencia de una tendencia monopólica en la propiedad de los canales de televisión. Si bien la Relatoría considera que esta práctica no refleja un problema serio en la actualidad en Panamá, desea expresar que la existencia de prácticas monopólicas en los medios de comunicación, tanto en el ámbito de la televisión como también de la radio o la prensa escrita, no es compatible con el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática. Es deber de los Estados garantizar igualdad de oportunidades para acceder a las concesiones de frecuencias de radio y televisión. Al respecto la Corte Interamericana ha establecido:

Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.⁶⁰

⁵⁸ Véase Abramovich y Courtis, *supra*, pág. 9.

⁵⁹ Véase Miguel Angel Ekmekdjian, *Derecho a la Información: Reforma Constitucional y Libertad de Expresión, Nuevos Aspectos*, Ediciones Depalma, 1996, pág.115.

⁶⁰ La Colegiación Obligatoria, *supra*, párr. 34.

151. El Relator Especial también hace recordar al Estado lo que la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión señala en su principio¹²:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

IV.i. Condiciones Laborales de los Comunicadores Sociales

152. Durante esta visita, la Relatoría fue informada en reiteradas oportunidades sobre la difícil situación en la que se encuentran los trabajadores de los medios de comunicación. La Relatoría señala la importancia de que se contemplen políticas que mejoren las condiciones laborales de los comunicadores sociales. Éstos son el primer y principal eslabón en la cadena de las comunicaciones. Las condiciones laborales inadecuadas son un impedimento a sus funciones, que repercute negativamente en el derecho a la información de todos los ciudadanos panameños. Es recomendable que los medios de comunicación cuenten con programas de capacitación para los comunicadores sociales.

IV.j. Ética Periodística

153. Varias personas expresaron su rechazo a lo que denominaron un ejercicio “excesivo o abusivo de la libertad de expresión”. La Relatoría recibió información sobre la utilización de algunos medios de comunicación como instrumentos para defender intereses personales, económicos o para desprestigiar el honor de las personas, sin comprometerse con la verdad y en perjuicio del derecho a la información del pueblo panameño. Frente a la seriedad que merecen estas acusaciones, la Relatoría recuerda a todas aquellas personas relacionadas con los medios de comunicación, que la credibilidad está ligada al compromiso con la verdad, imparcialidad y equidad. Cuando intereses distintos al compromiso con la verdad influyen indebidamente la información, se perjudica a toda la sociedad y se pone en peligro la consolidación del sistema democrático.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

154. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión reconoce que el avance democrático de Panamá ha contribuido al desarrollo del derecho de libertad de expresión.

155. Durante su estadía, el Relator Especial pudo observar un amplio y libre debate de ideas y opiniones. Únicamente a través de un debate de ideas sin restricciones en todos los medios de comunicación se podrá continuar afianzando el proceso democrático. Sin embargo, el Relator Especial también recibió información sobre legislación y prácticas restrictivas del ejercicio de la libertad de expresión que constituyen una preocupación de la Relatoría, y que deben ser oportunamente solucionadas por las autoridades.

156. El derecho y respeto de la libertad de expresión, como instrumento que permite el intercambio libre de ideas, funciona como ente fortalecedor de los procesos democráticos representativos a la vez de dar a la ciudadanía, a través de sus comunicadores sociales, el poder de influir y/o controlar el ejercicio de las funciones del aparato de gobierno. La libertad de expresión adquiere una función primordial para el fortalecimiento de democracias estables y participativas; por esto, es un derecho que en los últimos años ha recibido mayor protección. El ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión necesita ser efectivamente protegido por la voluntad política de los gobiernos, la existencia de una legislación adecuada para su defensa y un Poder Judicial independiente y eficaz que garantice el ejercicio y respeto pleno de este derecho.

157. El Relator Especial reconoce que la derogación de algunas de las leyes denominadas “mordaza” en diciembre de 1999 es destacable, considerando que con anterioridad otros gobiernos expresaron la misma voluntad, pero nunca lograron llevarlo a la práctica. La Relatoría confía en que las manifestaciones de la Presidenta a la Relatoría en su primera visita con relación a sostener y ampliar el derecho a la libertad de expresión de los panameños se lleve a cabo en lo que queda de su mandato.

158. El Relator Especial reitera que a pesar de las reformas legales realizadas por el actual gobierno, continúa existiendo un conjunto de leyes anacrónicas que limitan el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Este cuerpo normativo es utilizado por algunos funcionarios públicos con el fin de acallar críticas en su contra.

159. Las que constituyen la preocupación principal del Relator Especial son las leyes de calumnias e injurias y desacato que han permitido que, en ocasiones, algunos individuos sean perseguidos, hostigados y/o encarcelados por expresar sus opiniones. El Relator Especial destaca que ninguna persona debe ser privada de libertad por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión con relación a funcionarios públicos.

160. Con base en lo anterior, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones que, sin abarcar la totalidad de los temas, resultarían prioritarias para contribuir a un avance en el pleno ejercicio de la libertad de expresión en Panamá:

1. Que el compromiso, asumido por el Gobierno, de derogar todas aquellas normas que consagran la figura del desacato, se concrete lo antes posible.
2. Que se reforme la legislación sobre calumnias e injurias por expresiones dirigidas a funcionarios públicos, personas públicas o particulares que se involucren

voluntariamente en asuntos de interés público, con el fin de avanzar progresivamente hacia su despenalización, de acuerdo a los parámetros establecidos por la CIDH.

3. Que se revise la reglamentación y la aplicación de la ley que tenía por objeto garantizar el acceso a la información en poder del Estado y el *Habeas Data*, para agilizar y hacer efectivo el acceso a la información.
4. Que la adopción de las disposiciones en el derecho interno se lleve a cabo adecuando la legislación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la jurisprudencia del sistema interamericano.
5. Que se efectúen campañas de promoción y protección del derecho a la libertad de expresión.

161. El Relator Especial para la Libertad de Expresión continuará observando e informando sobre el estado de la libertad de expresión en Panamá y colaborará para buscar mecanismos que promuevan la plena vigencia de ese derecho de acuerdo a los estándares internacionales. La Relatoría Especial expresa que queda a disposición de las autoridades panameñas y de la sociedad civil con el fin de realizar de manera conjunta actividades de promoción y difusión del derecho a la libertad de expresión. Finalmente, la Relatoría Especial agradece los comentarios y las observaciones que la República de Panamá ha tenido a bien hacer al presente informe, el que oportunamente le fuera transmitido en carácter de informe preliminar.