

24 de noviembre de 1986.

Señor  
Joaquín Maison  
Vicepresidente de la  
Junta Técnica de Periodismo.  
E. S. D.

Señor Vicepresidente:

A continuación me permito dar respuesta a su Oficio S/N fechado el pasado 19, en el cual tuvo a bien consultarme, a nombre de la Junta Técnica de Periodismo, "si tiene el deber de otorgar idoneidad de periodista a los extranjeros que reúnen los requisitos estipulados en el artículo 2 de la Ley 67 de 19 de septiembre de 1978".

Como se trata de un asunto de importante interés, me parece oportuno hacer un análisis de las normas legales que regulan el mismo, en relación con su fundamento constitucional y con otras normas que regulan otras profesiones.

Los artículos 2 y 4 de la Ley 67 de 1978 establecen:

"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

b) Compruebe el ejercicio continuo del periodismo en un lapso no menor de cinco (5) años anteriores a la vigencia de esta Ley; o

c) Al momento de la vigencia de esta Ley, tuviere tres (3) años continuos o más de ejercicio de la profesión de periodista y continúe laborando profesionalmente hasta cumplir los cinco (5) años."

- o - o -

"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;

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 (5) años en ejercicio del periodismo, o constancia escrita de las organizaciones de periodistas legalmente constituidas de que el aspirante ha pertenecido al gremio como miembro durante cinco (5) años.

Esta declaración jurada hace que sus firmantes estén sujetos a las disposiciones civiles y penales."

En ninguna de estas normas se exige como requisito o presupuesto para reconocer idoneidad de periodista el ser nacional panameño. Dicho requisito, en cambio, si se exige en el artículo 9 de la referida ley a quienes sean propietarios, editores, directores, jefes de redacción, sub-directores, gerentes y sub-gerentes de los medios de comunicación social nacionales.

Lo anterior permite concluir que, al no exigir los artículos 2 y 4 el requisito de la nacionalidad panameña para obtener idoneidad como periodista, habiéndolo exigido la misma ley para los cargos que se acaban de mencionar, relacionados con dicha profesión, el Legislador demostró claramente su intención de no exigirlo en el primer supuesto.

Es más, los artículos 10 y 11, en forma expresa, permiten las actividades de periodistas extranjeros "como corresponsales de agencias informativas internacionales u otros medios extranjeros" o que cumplan misiones profesionales temporales, aunque con la obligación de registrarse en la Junta Técnica de Periodismo, de la que deben obtener un permiso especial y, en el primer supuesto, con la obligación de pagar cuotas a la organización periodística correspondiente.

Todo indica que la Ley 67 de 1978 no exigió el requisito de la nacionalidad para el ejercicio de la profesión de periodista en Panamá.

Así parece haberlo reconocido la honorable Corte Suprema de Justicia en sentencia de 7 de octubre de 1983, que decidió demanda de inconstitucionalidad contra algunas normas de la referida ley, en cuya oportunidad declaró:

"Como puede apreciarse, el Procurador General admite que la Ley 67 hace distinciones entre nacionales y extranjeros, pero sostiene que tales distinciones se justifican porque los extranjeros 'están en tránsito y con presencia precaria y temporal' en el país, y porque, adicionalmente, el distinción se inspira en 'principios de derecho público como el de reciprocidad internacional.'

La Corte comparte la opinión del Procurador General de la Nación. A pesar que el artículo 10 de la Ley 67 ni siquiera alude al lapso durante el cual el periodista extranjero actuará como corresponsal en territorio panameño, lo cual no niega el argumento del Procurador General relativo a la presencia precaria del extranjero en el territorio nacional; el artículo 11 si alude a 'misiones profesionales, temporales en el país', y dicha alusión, como puede apreciarse, se hace en términos un poco vagos e imprecisos ya que la tal temporalidad puede extenderse indefinidamente, pero, esto es excepcional y puede reglamentarse. Adicionalmente, el trato de favor que se otorga a los periodistas extranjeros puede estar, en alguna forma ligado al principio de reciprocidad internacional. Aunque ninguno de los artículos de la Ley 67 incorpora tal criterio.

En síntesis, salta de bulto que en los artículos 10 y 11 de la Ley 67 no se discrimina a los panameños, al permitir que los extranjeros ejerzan determinados cargos cumpliendo las exigencias y requisitos que se aplican a los nacionales, y, por lo mismo, las referidas disposiciones legales no son violatorias del artículo 20 de la Constitución." (CASO: El ciudadano Dr. Bolívar Pedreschi, Abogado en ejercicio, interpone Recurso

de Inconstitucionalidad contra los artículos 2, 4, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 19 y 20, de la Ley 67 de 1978, también conocida erróneamente como 'LA LEY DE PRENSA'. Registro Judicial de Octubre de 1983 - págs. 106 - 107).

Lo anterior, a mi juicio, obedece a lo establecido en los artículos 20 y 40 de la Carta Política, cuyos textos se reproducen a continuación:

"Artículo 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales."

- o - o -

"Artículo 40: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

- o - o -

Estas normas, partiendo de los principios de igualdad ante la ley y el libre ejercicio de las profesiones y oficios, facultan al Legislador para "subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general", por las causas que, a texto expreso, en ellas se señalan; y para sujetar el ejercicio de tales profesiones u oficios al cumplimiento de requisitos para garantizar la idoneidad, moralidad y el cumplimiento de obligaciones sobre seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

Lo anterior indica que el Constituyente dejó a la potestad del Legislador común limitar o no el ejercicio de determinadas actividades, profesiones u oficios a las personas de nacionalidad panameña, lo que implica una facultad opcional, que deberá ser ejercida de acuerdo a la conveniencia o inconveniencia que la medida tenga para los intereses públicos. Este criterio encuentra corroboración en algunos textos legales, como son la Ley 57 de 1978, en cuyos artículos 4, 7 y 10 restringen o limitan el ejercicio de la profesión de contador público autorizado a los extranjeros, permitiéndoles actuar en ese campo, pero en el área y para los fines allí señalados, lo que no se exige a los nacionales panameños. A su vez, la Ley 9 de 1984 contiene un régimen aún más estricto, porque permite únicamente el ejercicio de la abogacía a los nacionales panameños y lo prohíbe a los extranjeros. Lo propio puede decirse de lo establecido en el Decreto de Gabinete 196 de 1970, que restringe el ejercicio de la medicina a los nacionales panameños.

Ya el Pleno de la honorable Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 20 de agosto de 1979, relativa a demanda de inconstitucionalidad instaurada contra algunas disposiciones de la Ley 57 de 1978, que regula el ejercicio de la profesión de los contadores públicos autorizados, reconoció la facultad opcional del Legislador para restringir o limitar el ejercicio de determinadas profesiones a los extranjeros. Así lo hizo en el siguiente fragmento de la referida decisión:

"c) En lo concerniente a la violación del artículo 20 de la Carta Política el recurrente afirma que aún cuando se proclame la igualdad legal de los nacionales y extranjeros, 'el Estado está en la capacidad de negar el ejercicio de determinadas actividades (ejercicio de la profesión de contador)', por las razones o limitaciones que tal precepto contiene. Hasta allí el concepto es claro, pero es preciso advertir que el artículo 20 de la Constitución Nacional también establece que la ley, en atención a las limitaciones que dicha norma contempla podrá subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general'. Es decir, la Constitución faculta al Estado para legislar en una u otra forma, de tal suerte que en algunas circunstancias subordinará a condiciones especiales la actividad

de los extranjeros en el territorio nacional, como sucede con la ley 57 de 1978, que permite la concesión de permisos especiales para ejercer actos de la profesión, con excepción de la facultad de dar fe pública, a los profesionales extranjeros de la contabilidad y en otros simplemente negará el ejercicio de determinadas actividades a los mismos." (CASO: El Licdo. Manuel E. Bermúdez, abogado de esta localidad, en su propio nombre presentó ante el pleno de esta Corporación demanda de inconstitucionalidad de los numerales 2, 3 y 4 del artículo 7 y partes b) y c) y párrafos a) y b) del artículo 10 de Ley 57 de primero de septiembre de 1978, por estimar que son violatorios de los artículos 17, 19, 20 y 93 de la Constitución Nacional. - G. O. Nº19.077 de 27 de mayo de 1980 - pag. 2).

- o - o -

De todo lo dicho puede concluirse que, al no exigir el Legislador en la Ley 67 de 1978 ser nacional panameño para ejercer la profesión de periodista, tal requisito no puede ser exigido para la concesión de la idoneidad respectiva.

Debo aclarar, no obstante, que ello no significa que el periodista extranjero que cumpla con los requisitos señalados por la referida ley puede desempeñarse en la misma forma en que lo hace el nacional panameño de igual profesión, dado que otras normas legales le imponen limitaciones.

En efecto, el artículo 1º de la Ley 67 de 1978 declara que la profesión de periodista se ejerce "en oficinas de prensa o de relaciones públicas de las instituciones oficiales o privadas"; y el artículo 6º de la misma ley establece que se consideran cargos de ejercicio exclusivo de los periodistas los de directores nacionales o regionales de medios de comunicación social u oficinas de información o de relaciones públicas de las entidades oficiales o privadas. Sin embargo, el artículo 295 de la Constitución dispone que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, por lo cual le es prohibido a un periodista extranjero ejercer cargos públicos relacionados con su profesión, no obstante haber obtenido idoneidad para el ejercicio de la profesión en el país.

De igual manera, hay que tomar en cuenta lo establecido en los artículos 17 y ss. del Código de Trabajo, que restringen

la contratación de trabajadores extranjeros en las empresas privadas.

Por tanto, las normas de la Ley 67 de 1978 deben ser interpretadas en relación con las otras de nuestro ordenamiento jurídico relacionadas con la materia.

En la esperanza de haber satisfecho su petición, que  
dp de usted,

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/mder.