

25 de mayo de 2000.

Licenciado

Jaime Fernández U.

Presidente de la Cruz Roja Panameña.

E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones Constitucionales y Legales y en especial como Asesora Legal de los funcionarios públicos administrativos, acusamos recibo de su Nota s/n, fechada 21 de marzo del 2,000, ingresada en nuestras oficinas el día 14 de abril del presente año, por medio de la cual tuvo a bien solicitarnos opinión jurídica respecto a si la Cruz Roja ¿es una entidad de derecho público o privado? y, en caso de que efectivamente, se trate de una entidad de derecho público, ¿a cuál institución pública se encuentra adscrita?

Del análisis efectuado sobre los antecedentes jurídicos de la Cruz Roja en Panamá, hemos podido determinar que ella fue creada mediante Ley 40 de 1917, cuyo artículo primero establece:

"Artículo 1. Fúndase una institución denominada Cruz Roja Nacional de Panamá, cuya esfera de acción comprenderá todo el territorio de la República".

En esa misma línea, el artículo 2 de la Ley 40 de 1917 le señala la misión que debe cumplir. Veamos:

"Artículo 2. Esta Institución es ajena a toda tendencia religiosa o política, y se establece en la República con carácter nacional, con fines caritativos y de acuerdo con las disposiciones del Poder Ejecutivo, contribuirá a atender y cuidar de los enfermos o de los heridos en casos de siniestros públicos o epidemias que pudieran afligir la Nación".

Los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley en referencia, delinear los aspectos medulares de la entidad con el carácter de una institución pública antes que una asociación o sociedad. Además, de que la Ley le indica su misión, las normas en comento disponen que el Poder Ejecutivo la dotará de un local para su residencia y oficina matriz, en el que pudiese establecer el dispensario y reparto de leche que

sostuviese la institución bajo su patronato y de la otra ayuda económica que las circunstancias ameriten; ordenan la creación de una condecoración especial para premiar los hechos heroicos, meritorios y filantrópicos denominada "Orden de Honor y Mérito de la Cruz Roja Nacional"; disponen que lo atinente al ingreso de oficiales y miembros a la institución, el uso de uniformes, el Escudo, Lema, Bandera y distintivos generales, así como la organización de la Legión, clases, derechos y deberes de todos los miembros directivos, cuotas y fondos sociales, al igual que otros aspectos relacionados, "se regularán por el precitado Reglamento Orgánico General de la Institución" y que el Director de la Cruz Roja gozará de franquicia telegráfica y postal "sólo para los asuntos relacionados con la Institución".

Estas normas están complementadas con lo establecido en los artículos 2 y 4 de la Ley 40 de 1917, que desarrolló en mayor detalle la forma de creación o constitución de la referida institución, en los siguientes términos:

"Artículo 3. Para llevar a cabo la fundación de la Cruz Roja Nacional de Panamá, el Poder Ejecutivo nombrará una Comisión ad-hoc, integrada por cuantas personas estime conveniente, nacionales o extranjeras, que se constituirá y funcionará bajo la denominación de Comité Ejecutivo Fundador de la Cruz Roja Nacional de Panamá y su organización y atribuciones serán determinadas por el Reglamento que acuerde dicho Comité en sesión especial convocada al efecto y que sea aprobada por el Poder Ejecutivo.

También redactará y aprobará en la misma forma, el Reglamento Orgánico General de la Institución, que someterá igualmente a la sanción del Poder Ejecutivo para su validez y ejecución.

Artículo 4. Este Comité cesará y se disolverá tan pronto transfiera sus poderes al Organismo superior que se elija en su oportunidad, a cuyo fin convocará antes de cumplirse un año de su fundación, a una junta general de todos los oficiales y miembros que figuren inscritos como tales en un Registro que llevará al efecto; y en esa Junta, que será presidida por el Presidente de dicho Comité, se procederá a declarar constituida la Asamblea Magna de la Cruz Roja Nacional de Panamá, y elegirá en el mismo acto las personas que han de formar la Directiva Suprema y Central de la Institución, que constatará de los cargos que se determinen por el Reglamento Orgánico de la misma."

Las normas relacionadas con la Cruz Roja han sido complementadas a través del tiempo. Como ejemplo: la Ley 25 de 1967 decretó un aumento del subsidio que el Estado venía otorgando a la institución aludida, lo hizo a través de los artículos 1 y 2, y que eran del siguiente tenor:

“Artículo Primero. Se aumenta hasta la suma de ciento veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), el subsidio que le otorga la Nación a la Cruz Roja Nacional.

Artículo Segundo: Esta partida será imputada al Presupuesto de Rentas y Gastos de la próxima vigencia fiscal correspondiente al Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública.”

A su vez, la Ley 11 de 1979 “por medio de la cual se exoneró “a la Cruz Roja Nacional del pago por los servicios de luz, teléfonos, gas y agua” (artículo1). Todo este régimen jurídico se refleja en la reglamentación vigente que reorganizó la Cruz Roja, la cual se hizo mediante Decreto Ejecutivo N°1451 de 1 de agosto de 1968, “ por el cual se reorganiza la Cruz Roja Panameña” precedido por el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, de aquella época , y en cuyo artículo 1, se dispuso:

“Se aprueba en todas sus partes la reorganización de la Cruz Roja Panameña y que en adelante se denominarán Estatutos Generales de la Cruz Roja Panameña y cuyo texto se inserta a continuación.”

“Artículo Primero: La Cruz Roja Panameña fundada en Panamá el 1 de marzo de 1917, está constituida sobre la base de los Convenios de Ginebra, de los cuales la Cruz Roja de Panamá forma parte desde la incorporación de la República de Panamá a los Convenios de Ginebra, por las leyes 37, 38, 39 y 59, de 2 de febrero de 1967.

Es una Asociación constituida de conformidad con la Ley. Posee personalidad jurídica. Su duración es ilimitada. Su sede ha sido fijada en la ciudad de Panamá.”

En el Decreto antes aludido, se observa cierta impropiedad jurídica y cierta inconsistencia en la utilización de los vocablos, dado que en el artículo últimamente reproducido se señala que la Cruz Roja es “una asociación constituida de conformidad con la Ley”, mientras que en el artículo 2 del Decreto se establece que está “oficialmente reconocida por el Gobierno como Sociedad Autónoma de socorro voluntario, auxiliar de los Poderes Públicos, y como única Sociedad Nacional de la Cruz Roja con capacidad para ejercer su actividad sobre el territorio de la República”, que es reconocida por el Comité Internacional de la Cruz Roja y que forma parte de la Cruz Roja Internacional. (Ref. Consulta N°.142 de 1990)

Lo expresado no se compadece, en cierta forma con lo establecido en la Ley 40 de 1917, dado que en ésta se creó la Cruz Roja como una “Institución”, por lo que mal puede tratarse de una sociedad o asociación. Como es de conocimiento general, la sociedad o asociación se forma por acuerdo de diversas personas

naturales, tal como lo disponen los artículos 1356 del Código Civil, 1 del Decreto Ejecutivo N°26 de 28 de marzo de 1988 y otras normas conexas. El primero dispone:

“La sociedad es un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industrias, con ánimo de partir entre sí las ganancias.”

En cambio, la Cruz Roja Panameña fue creada por disposición del Estado contenida en la Ley 40 de 1917, por lo cual no se trata de una sociedad o asociación. Esto se evidencia con claridad con lo establecido en el artículo 34 del referido **Decreto N° 1451** de 1968, **en el que se dispone que la Cruz Roja puede ser disuelta mediante disposición de la Ley o por disposición de la Asamblea General, lo que indica que su existencia está regida por las normas legales.**

En ese mismo orden de ideas, los artículos 2 de la Ley 40 de 1917; 2 y 5 del Decreto Ejecutivo 1451 de 1968 le señalan la misión que debe cumplir la Cruz Roja, esto es, que tienen fines “caritativos y de acuerdo con las disposiciones del Poder Ejecutivo, contribuirá a atender y cuidar de los enfermos o de los heridos en casos de siniestros públicos o epidemias que pudieran afligir a la Nación”, es auxiliar de los Poderes Públicos y, en especial, de las Fuerzas Armadas en todos los dominios previstos en los Convenios de Ginebra y a favor de todas las víctimas de la guerra, tanto civiles como militares”. (Subrayado Nuestro)

En el aspecto económico, conforme al artículo 5 de la Ley 40 de 1917, el Estado se obligó a suministrarle local y prestarle ayuda y cooperación, lo que igualmente se establece en el artículo 8° del referido Decreto de 1968, en el que también se señalan como fuentes de ingresos otros provenientes de actividades propias. (Ref. Consulta N° 142 de 21 de septiembre 1989)

A su vez, el artículo 26, numeral 21, de la Ley N°61 de 31 de diciembre de 1999 “por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2000”, en su Capítulo XXI, sobre las Transferencias del Gobierno Central, dispone: Que los gastos por concepto de transferencias corrientes aprobados son recursos que se traspasan al propio Sector Público, al Sector Externo y al Sector Privado, con base en el detalle que se autoriza a continuación.

Institución	Destino	Propias	Subsidios	Monto
21. Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez, y La Familia.		<u>4,468,100</u>		
A Personas		174,900		
Becas de Estudio		1,300		
Aportes para Asistencia Social		2,386,900		
Cruz Roja Panameña.		246,000		

Contribución a la Seguridad Soc.	759,000
A instituciones Privadas.	900,000

De todo lo dicho, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Que la Cruz Roja Panameña es una institución creada por el Estado mediante Ley, cuya conformación y atribuciones han sido determinadas por la misma Ley y reglamentos adoptados por el Comité designado por el Órgano Ejecutivo y aprobado por éste;

2. Se trata de una institución con un radio de acción que abarca no sólo el ámbito Nacional sino Internacional, y que está constituida sobre las bases de los Convenios de Ginebra de los cuales la Cruz Roja de Panamá forma parte desde su incorporación de la República de Panamá a estos Convenios.

3. La Cruz Roja Nacional es una Institución por excelencia constituida de conformidad con la Ley. Posee personalidad jurídica. Su duración es ilimitada; su sede ha sido fijada en la ciudad de Panamá.

4. Además, es una Institución especial, con carácter nacional y con fines caritativos y de acuerdo con las disposiciones del Poder Ejecutivo.

5. El objetivo general de la Cruz Roja es prevenir y atenuar los sufrimientos con toda imparcialidad, sin ninguna distinción de raza, nacionalidad, clase, religión, ni credo político. A este efecto su misión consiste:

“En actuar en caso de guerra, preparándose ya en tiempo de paz, auxiliar de los servicios de sanidad militar de las Fuerzas Armadas en todos los dominios previstos en los Convenios de Ginebra y a favor de todas las víctimas de la guerra, tanto civiles, como militares.

En proporcionar, en caso de catástrofe o de calamidad pública los socorros de urgencia necesarios a los damnificados, por medio de una acción rápida y eficaz.

En contribuir a la lucha contra las epidemias, a la prevención de enfermedades y al mejoramiento de la salud, otorgando cuidados médicos y difundiendo los conocimientos de higiene más elemental para conservar la salud.

En favorecer el movimiento de la Cruz Roja de la Juventud entre los niños, dentro del marco de los reglamentos nacionales e internacionales de este movimiento.

En reclutar, instruir y disponer de las enfermedades, asistentes sociales, socorristas y cualquier otra clase de personal, voluntario o no, que sea necesario para el cumplimiento de sus tareas y obligaciones

En proponer el ideal de los principios humanitarios de la Cruz Roja para desarrollar los sentimientos de solidaridad y de comprensión mutua entre todos los hombres y todas las naciones.”

De lo antes puntualizado, podemos inferir, que la Cruz Roja Nacional, se enmarca dentro de la figura que se contempla en el numeral 3, del artículo 64 del Código Civil, que le señala como una de las personas jurídicas:

"Artículo 64. Son personas jurídicas

3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial."

Se trata de una Corporación creada por ley especial y no de una simple asociación o sociedad reconocida por el Poder Ejecutivo, cuya misión, naturaleza y funciones han sido señaladas expresamente por la Ley, y los reglamentos aprobados por el Órgano Ejecutivo.

De igual manera, y para reforzar, podemos indicar que estando la Cruz Roja Panameña ubicada dentro de uno de los renglones del Presupuesto del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, es parte de ese Presupuesto, y que proviene directamente de la transferencia del Gobierno Central; en ese sentido, podemos concluir que si la Cruz Roja está ubicada por Ley N°61 de 1999 en el Presupuesto del Ministerio de la Juventud, la Mujer y la Niñez y la Familia, la misma esta adscrita dentro del Ministerio antes señalado.

En cuanto a la reforma de los estatutos, el Decreto Número 1451 de 1 de agosto de 1968, dispone en su Capítulo Octavo, que la Asamblea General es la autoridad más alta de la Cruz Roja Panameña. Así, es ella quien:

"Aprueba la modificación de los Estatutos, de conformidad con las disposiciones previstas a este efecto..."

Por último, queremos indicar que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 40 de 1917, "...la organización y atribuciones de la de la Cruz Roja Nacional, serán determinadas por el Reglamento que acuerde dicha Comisión, en sesión especial convocada al efecto y que sea aprobada por el poder Ejecutivo. **También ésta redactará y aprobará, en la misma forma, el Reglamento Orgánico General de la Institución, que la someterá igualmente a la sanción del Poder Ejecutivo para su validez y ejecución.** Lo anterior, nos lleva a la conclusión que el Órgano Ejecutivo representado por la máxima autoridad que gobierna el Estado panameño, o sea "El Presidente de la República, es a quién le corresponderá de acuerdo al artículo 179 numeral 14, con la participación del Ministro del Ramo, **"Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor, cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu."**

Por todo lo antes expuesto, este Despacho es de opinión que de conformidad con el Decreto N°1451 de 1 de agosto de 1968, artículo 8, corresponderá a la Asamblea General como la más alta autoridad de la Cruz Roja Nacional **modificar los Estatutos de acuerdo a las disposiciones previstas a este efecto, es decir, la Ley N°40 de 1917 párrafo final;** la cual señala que

luego de redactada y aprobada por este Órgano Superior, (Asamblea General) su sanción corresponderá al Poder Ejecutivo (Presidente de la República con la participación del Ministro del Ramo o sea, Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Cfr. Artículo 179, numeral 14 de la Constitución Política.)

En estos términos dejo respondida su interesante Consulta, nos suscribimos de Usted, con respeto y consideración.

Atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf..