

C-No.289

Panamá, 24 de noviembre de 2000.

Licenciado

JAIME FERNÁNDEZ U.

Presidente de la Cruz Roja Panameña.

E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio de 27 de octubre de 2000 y, recibido en este Despacho el 7 de noviembre de 2000, a través del cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría de la Administración, relacionada, --*a juicio suyo*--, al conflicto de leyes existente entre la Ley 11 de 1979 y la Ley 6 de 1997, relativas con el cobro de cuentas pendientes de pago por consumo de energía eléctrica, que debe la institución que usted dirige, a la empresa **ELEKTRA NORESTE, S.A.**

Mediante Consulta N°.111 de 25 de mayo de 2000, emitimos nuestra opinión, con respecto a la **Naturaleza Jurídica** de la Cruz Roja Panameña. En aquella ocasión, hicimos un análisis pormenorizado de los aspectos más importantes que constituyen la formación de esta significativa institución de carácter humanitario y de beneficio a toda la Nación.

Ahora bien, antes de entrar al análisis del caso que nos ocupa nos permitimos expresar una vez más, los aspectos de relevancia que distinguen a tan Honorable Institución.

Creación de la Cruz Roja Panameña

La Cruz Roja Panameña fue creada mediante Ley 40 de 1917, en cuyo artículo 1 se estableció lo siguiente:

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

El artículo 2 ibídem, señala su misión en los siguientes términos:

“**Artículo 2.** Esta Institución es ajena a toda tendencia religiosa 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”.

Para los efectos que nos ocupa, relacionados con su Consulta es imprescindible destacar y tener presente, que la Ley N°.40 de 1917 define de manera clara y categórica, los aspectos medulares de la entidad; con el carácter de una institución pública antes que una asociación o sociedad.

Las normas relacionadas con la Cruz Roja Panameña, han sido complementadas a través del tiempo; así por ejemplo, tenemos la Ley N°.25 de 1967 mediante la cual se decretó un aumento en el subsidio que el Estado otorgaba a la institución aludida. Veamos:

“**Artículo 1.** 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 2.** 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.”

Literalmente, el vocablo “**subsidio**” denota una expresión de socorro, ayuda de importancia o en condiciones por demás aflictivas; cantidad que se entrega con fines benéficos o sociales para subvenir a necesidades especiales¹.

Recordemos, que la Cruz Roja Panameña fue creada por disposición del Estado contenida en la Ley N°.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 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 N°.40 de 1917; 2 y 5 del Decreto Ejecutivo N°.1451 de 1968 señalan la misión que debe cumplir la Cruz Roja, esto es, que tiene 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”.

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración mantiene el criterio expresado en ocasiones anteriores, al señalar que:

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.

¹ **CABANELLAS, Guillermo.** Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta. Tomo VII, R-S. 26ª. Edición, Revisada, actualizada y ampliada por **LUIS ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO.** Pág. 538.

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:
 - a. **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.
 - b. En proporcionar, en caso de **catástrofes o de calamidad pública los socorros de urgencia necesarios a los damnificados**, por medio de una acción rápida y eficaz.
 - c. 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.
 - d. **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.

Analicemos ahora, el tema objeto de su Consulta.

Ley N°11
de 21 de junio de 1979
Por la cual se exonera a la Cruz Roja Nacional
del pago de teléfonos, gas, luz y agua

“Artículo 1. Exonérese a la Cruz Roja Nacional del pago por los servicios teléfonos, gas, luz y agua.

Artículo 2. Aplíquese también la exoneración de que trata el artículo anterior a la Cruz Roja Internacional cuando, por necesidad, preste servicios en el territorio nacional.”

Dos (2), son los aspectos de trascendental importancia que se destacan en la presente Ley. Veamos:

1. El artículo 1 de la Ley N°.11 de 1979, exonera de manera **expresa**, a la Cruz Roja Nacional, del pago por los servicios teléfonos, gas, **luz** y agua.
2. En el ámbito de aplicación de la presente Ley, el Estado está comprometido de igual forma, a la exoneración de estos mismos servicios, para con la **Cruz Roja Internacional** cuando, por necesidad, preste servicios en el territorio nacional.

Efectos que produce la Ley N°11
de 1979

En el primero de los puntos, podemos observar con meridiana claridad, que la intención del Legislador patrio al promulgar la citada Ley, fue la de otorgar a la Cruz Roja Nacional el beneficio de no pagar por el uso de estos servicios; que en su momento, algunos resultaban ser

públicos y gratuitos. En otras palabras, el Estado se comprometió mediante ley de la República, a eximir o liberar de dicha obligación de pago, a la institución de servicio social y carácter humanitario internacional.

No debemos olvidar, que esta Ley N°.11 de 1979, goza de la beneficio de ser una Ley de carácter Especial.

El segundo de los puntos, guarda directa relación con el derecho y beneficio, que se le otorga de manera especial, a la Cruz Roja Internacional, cuando de manera expresa también se le extiende la exoneración de que trata el artículo 1 de la ut supra citada ley.

En este aparte, se hace necesario observar las siguientes consideraciones:

- A. Por la importancia de la temática consultada, se hace necesario un análisis y estudio completo, a fin de determinar las directrices correctas que deben regir la materia, en el ámbito de aplicación de la misma.
- B. En virtud de lo anteriormente expuesto, iniciamos nuestro análisis de la siguiente manera.

Con lo establecido en el artículo 2 de la Ley N°.11 de 1979, por la cual se exonera a la Cruz Roja Interenacional del pago de teléfonos, gas, luz y agua, **se hace evidente que nos encontramos frente a una norma de carácter nacional, que da cumplimiento a obligaciones internacionales que adquirió el Gobierno de la República de Panamá, a través de su adhesión o firma de los Convenios Internacionales, con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).**

Así por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), procura garantizar protección y asistencia a las víctimas de los conflictos armados internos o internacionales y de sus consecuencias directas.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Creado en 1863, el CICR es el órgano fundador del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Anterior a cualquier otra institución humanitaria, sus características únicas lo diferencian de las organizaciones internacionales como no gubernamentales. El CICR fundamenta su acción en el cometido específico que le ha conferido los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, que incluye la tarea única de supervisar el trato dispensado a los prisioneros de guerra. Se reconoce también al CICR un **derecho de iniciativa humanitaria reconocido por la comunidad internacional**.

El CICR es una institución humanitaria neutral, imparcial e independiente. Su acción en todo el mundo incluye: actuar como intermediario neutral entre los beligerantes, atender a los heridos, visitar a los prisioneros de guerra y a las personas detenidas en relación con un conflicto armado no internacional o una situación de violencia interna, restablecer el contacto entre familias separadas, proteger la población civil, y proporcionar los socorros necesarios a las víctimas de conflictos. Además, el CICR **promueve el derecho internacional humanitario y vela por su aplicación**²

Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales) (Cruz Roja Panameña)

Hay actualmente 176 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en el mundo (19 de agosto de 1999). Las sociedades Nacionales actúan como auxiliares de los poderes en el respectivo país y prestan servicios en ámbitos diversos, como socorro en casos de desastres, salud, asistencia social, primeros auxilios y cursos de asistencia pediátrica. En tiempo de guerra, los socorristas de las Sociedades Nacionales son equiparados a los servicios médicos del ejército. Para

² Tomado de INTERNET; Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 13ª. Edición, 1994. <http://www.cicr.org/icrcspa.nsf/22615>.

formar parte del Movimiento, todas las Sociedades Nacionales deben ser reconocidas por el CICR, sobre la base de las condiciones de reconocimiento establecidas. Posteriormente, pueden hacerse miembros de la Federación, organismo coordinador de las Sociedades Nacionales.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación fue fundada en 1919. Su contenido es de prevenir y aliviar los sufrimientos humanos mediante las actividades de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

- La Federación estimula y favorece en cada país la fundación y el desarrollo de una Sociedad Nacional;
- Asesora y ayuda a las Sociedades Nacionales en el desarrollo de sus servicios comunitarios;
- Organiza y coordina acciones internacionales de socorro en caso de catástrofes naturales, haciendo llamamientos al mundo entero para que se preste ayuda;
- Promueve además la adopción de planes nacionales para la preparación de socorros en caso de desastre.

La Federación es el órgano permanente de enlace entre las Sociedades Nacionales, y actúa como portavoz y representante a nivel internacional³.

Dentro de todo el contexto que hemos venido desarrollando a través de la presente Consulta, se ha hecho necesario abordar y analizar todos estos detalles para que, al finalizar la misma, este Despacho pueda expresar conclusiones objetivas y, en derecho.

Debemos tener presente, que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), nace en el seno de la Conferencia Internacional de Ginebra, del 26 al 29 de octubre de 1863.

³ *Ibidem*

Muchos han sido los instrumentos internacionales que la República de Panamá, ha suscrito y de los cuales es signataria, en la materia que hoy nos ocupa; Tratados Internacionales, Convenios Internacionales, Protocolos y demás, razón por la cual hoy, está en la obligación de cumplir con todas esas normas de carácter internacional.

Ahora bien, dentro de este mismo contexto, estudio y análisis cronológico y ordenado, producto de la Consulta elevada a esta Procuraduría, nos permitimos enunciar, los Tratados en los cuales la República de Panamá es parte, con informaciones sobre las Leyes de Aprobación y/o Ratificación, además de normas relacionadas con el Derecho Internacional Humanitario:

- Nota del Poder Ejecutivo del Estado de Panamá 24 de julio de 1907. El Estado panameño se adhirió a la Convención de Ginebra (1. convenio de Ginebra) del 22- de Agosto de 1864.
- Ley No 37 de 23 de Enero de 1911. Asamblea Nacional de Panamá. Por la cual se aprueban las Convenciones celebradas por la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya.

GACETA OFICIAL N°1366 DE 6 DE MARZO DE 1911.
 GACETA OFICIAL N°1367 DE 7 DE MARZO DE 1911.
 GACETA OFICIAL N°1368 DE 8 DE MARZO DE 1911.
 GACETA OFICIAL N°1369 DE 9 DE MARZO DE 1911.
 GACETA OFICIAL N°1370 DE 10 DE MARZO DE 1911.
 GACETA OFICIAL N°1371 DE 11 DE MARZO DE 1911.

- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales.
- Convención de La Haya de 18 octubre de 1907, concerniente a la Limitación de Empleo de la Fuerza para el Cobro de Deudas Contractuales.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, relativa al Rompimiento de Hostilidades.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, concerniente a las Leyes y Prácticas de las Guerras Terrestres.

- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, concerniente a los Derechos y Deberes de las Potencias Neutrales y Personas Neutrales en caso de Guerra Terrestre.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, relativa al régimen de las naves mercantes enemigas al comienzo de la guerra.
- Convención de La Haya del 18 de octubre de 1907, relativa a la Transformación de las Naves Mercantes Enemigas al Comienzo de las Guerras.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, relativa a la Colocación de Minas Submarina Automáticas o de Contacto.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, concerniente al Bombardeo por Fuerzas Navales por Tiempo de Guerra.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, relativa a ciertas restricciones en el Ejercicio del Derecho de Captura en las Guerras Marítimas.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, para la Adaptación de la Guerra Marítima de los Principios Establecidos por la Convención de Ginebra.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, relativa al establecimiento de la Corte Internacional de Prensa.
- Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, concerniente a los Derechos y Deberes de las Potencias Neutrales en caso de Guerras Marítimas.
- Declaración Relativa a la Prohibición de Lanzar proyectiles y Explosivos desde Globos Aereosestáticos.
- Ley 39 de 25 de enero de 1911. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial N°1350 de 13 de febrero de 1911, por el cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención relativa al establecimiento de un Tribunal Internacional de Prensa. (Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907).
- Decreto Ley No. 1 de 24 de octubre de 1945. Asamblea Nacional de Panamá, Gaceta Oficial No. 9949 de 18 de marzo de 1946. Por el cual se aprueba la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de

Justicia.

- LEY No. 32 de 5 de diciembre de 1949. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial No. 11,076 de 22 de diciembre de 1949. Por la cual se aprueba la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 9 de diciembre de 1948. (Convención de la Organización de las Naciones Unidas).
- Ley N°35 de 23 de noviembre de 1957. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial N° 13,432 de 3 de enero de 1958, por la cual se aprueba la Adhesión de la República de Panamá a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.
- Ley No. 36 de 3 de enero de 1962. Asamblea Nacional de Panamá Gaceta Oficial N.14,577 de 21 de febrero de 1962. Por el cual se aprueba la Convención de La Haya de 14 de mayo de 1954, para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.
- Ley N° 37 de 2 de febrero de 1967. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial N° 5,805 de 16 de febrero de 1967, por la cual se aprueba la adhesión de la República de Panamá al Convenio de Ginebra 1 de 12 de Agosto de 1949.
- Ley 38 del 2 de febrero de 1967. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial N° 15,815 de 2 de marzo de 1967. Por la cual se aprueba la Adhesión de la República de Panamá al Convenio de Ginebra III de 12 de Agosto de 1949.
- Ley N° 39 de 2 de febrero de 1967. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial N° 15,854 del 27 de abril de 1967. Por la cual se aprueba la adhesión de la República de Panamá al convenio de Ginebra III de 12 de agosto de 1949.
- Ley N° 59 de 2 de Febrero de 1967. Asamblea Nacional Panamá. Gaceta Oficial N° S/N (no se publicó), por la cual se aprueba la Adhesión de la República de Panamá al Convenio de Ginebra IV, de 12 de agosto de 1949.
- Decreto de Gabinete-Ley N° 7 de 21 de enero de 1971. Junta Provisional de Gobierno. Gaceta Oficial N° 16,781 de 28 de enero de 1971. Por el cual la República de Panamá aprueba el Protocolo de Ginebra del 17 de junio de 1925 sobre la prohibición del uso, en la guerra, de gases asfixiantes tóxicos o similares o de medios bacteriológicos.

- Decreto de Gabinete N° 80 de 18 de marzo de 1971. Junta Provisional de Gobierno. Gaceta Oficial N° S/N (no publicada), por el cual se aprueba el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y sus Protocolos Adicionales (Tlatelolco), vigente - ratificado el 11, de junio de 1971.
- Ley N° 7 de 8 de noviembre de 1973. Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Gaceta Oficial N°1,4843 de diciembre de 1973, por el cual se aprueba la Convención del 10 de abril de 1972, sobre la Prohibición de Desarrollo, Producción y Almacenamiento Bacteriológicas (biológicas) y Toxinas y sobre su Destrucción. (Convención de la Organización de las Naciones Unidas).
- Ley N° 5 de 26 de octubre de 1976. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial No. 18,250 de 7 de enero de 1977. Por la cual se aprueba el Tratado de 14 de marzo de 1975, de no Proliferación de Armas Nucleares. (Convención de la Organización de las Naciones Unidas)
- Ley N°18 de- 22- de septiembre de 1982. Consejo Nacional de Legislación. Gaceta Oficial No.19,667 de 6 de octubre de 1982. Por la cual se adopta el Código Penal de la República. (Artículo 232, 233, 237 y 313 sobre Armas DIH).
- Ley N°21 de 31 de Mayo de 1995. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial N°22, 797 de 5 de junio da 1995. Por la cual se aprueban los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 1 y 2 de agosto de 1949, aprobados el 8 de junio de 1977, por la Conferencia sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario. Aplicable a los Conflictos Armados.
- Ley No. 53. de 1 de diciembre de 1995. Asamblea Legislativa de Panamá. Gaceta, Oficial N° 22,231 de 12 de diciembre de 1995. Por el cual se Tipifica y Sanciona el Delito de Posesión y Comercio de Armas prohibidas, se modifica y adicionan artículos al Código Penal se modifica un artículo del Código Judicial y se dictan otras disposiciones (Artículos -3 y 4-sobre armas-DIH).
- Ley No. 14 de 3 de enero de 1996. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial No. 22,947 de 8 de enero de 1996. Por la cual se aprueba la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el

personal Asociado aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1994.

- Ley No. 66 de 30 de diciembre de 1996. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial No. 23,195 del 2 de enero de 1997. Por la cual se aprueba la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; adoptada en Ginebra el 10 de Octubre de 1980 y sus Protocolos.
- Decreto Ejecutivo No. 159 de 25 de agosto de 1997. Ministerio de Relaciones Exteriores. Gaceta Oficial No. 23,363 de 27 de agosto de 1997, por el cual se crea la Comisión Nacional Permanente para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario
- Ley N°. 48 de 15 de julio de 1998. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta oficial N° 23,589 de 2 de julio de 1998, por la cual se aprueba la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo la Producción, el Almacenamiento y el empleo de Armas Químicas y sobre su destrucción, abierta a la firma en Paris, Francia el 13 de enero de 1993.
- Ley N° 50 de 15 de julio de 1998. Asamblea Nacional de Panamá. Gaceta Oficial N° 23,952 de 23 de julio de 1998. Por la cual se aprueba la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, adoptada en Oslo, Noruega el 18 de septiembre de 1997 y abierta a la firma en Otawa, Canadá el 3 y 4 de diciembre de 1997.

Ahora bien, Panamá está pendiente de la ratificación del primer y segundo Protocolo a la Convención de La Haya para la protección de Bienes Culturales. Adicionalmente, se encuentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores el estudio del Estatuto de la Corte Penal Internacional, firmado en Roma el 17 de julio de 1998. En relación a este tema, esta Procuraduría de la Administración, organismo consejero del Estado, ha manifestado su posición respecto a este tema indicando al Ministro de Relaciones Exteriores, lo siguiente:

“Damos respuesta a su Oficio N°.DT/314, mediante el cual solicitó a este Despacho, expresar nuestras consideraciones correspondientes, relativas a la

conveniencia y viabilidad de que la República de Panamá ratifique el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

La Procuraduría de la Administración, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección General de Organismos Internacionales), tuvo la valiosa oportunidad en su momento, de analizar detalladamente, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, observando con detenimiento, los puntos más álgidos y sensitivos del Proyecto, en concordancia con el mayor número de países participantes en la Conferencia Plenipotenciaria, inaugurada el pasado 15 de junio de 1998.

Esta Procuraduría de la Administración, considera oportuno, necesario e importante que la República de Panamá, se ratifique en la firma del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, tomando en cuenta, que tal ratificación constituye la yuxtapuesta a un acto jurídico ya perfecto, pero al cual agrega una garantía juratoria o real, o una cláusula penal.

Ahora bien, debemos tener presente que para esta ratificación se hace necesario y preciso que exista el consentimiento, objeto y causa con las circunstancias legales, como requisito.

En virtud de ello, nos permitimos remitirle a vuestra Excelencia, copia de la Consulta N°164 de 22 de junio de 1998, dirigida al Director General de Organismos y Conferencias Internacionales, a través de la cual esta Procuraduría de la Administración conjuntamente con dicha Dirección, analizó y discutió, los artículos del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, sobre todo los más sensitivos".⁴

⁴ CUEVAS, Adrián. Estudio sobre Compatibilidad del Aparato Jurídico y Legislativo Nacional, con el Derecho Internacional Humanitario. 1999.

Luego de haber realizado el presente análisis, debemos indicar que en un conflicto entre dos leyes, prevalece la ley que contiene un convenio internacional, ya que Panamá está obligada a acatar las normas del derecho internacional, tal como lo establece el artículo 4 de nuestra Constitución.

Es por ello, que la norma de carácter internacional tiene que cumplir con el formalismo del proceso de una ley aprobada por la Asamblea Legislativa, pero una vez incorporada a la legislación nacional se hace de forzoso cumplimiento, incluso por encima de otras normas de igual rango legal.

Cabría entonces preguntarse, ¿cuáles son los principios aplicables a la relación entre el derecho internacional y el derecho nacional?.

El Estado panameño se compromete a cumplir con las obligaciones que emanan de los Tratados que haya ratificado. Estas normas tienen el reconocimiento constitucional que deben acatarse, pero establece que previo el proceso de incorporación a la legislación nacional.

La forma de incorporación de los Tratados Internacionales en el aparato jurídico nacional no es automático, se sigue el mecanismo para la aprobación de una Ley formal. Son negociados y firmados por el Órgano Ejecutivo, pero deben ser ratificados por la Asamblea Legislativa, lo cual se desarrolla a través de la aprobación como norma jurídica interna.

Por su parte, los cuatro (4) Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977, fueron suscritos por Panamá, de acuerdo a lo establecido en la Carta Fundamental.

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, establece en su artículo 4 que:

“Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

Es por ello, que mediante la Ley No. 35 del 23 de noviembre de 1957 la Asamblea Nacional de Panamá (hoy Asamblea Legislativa) aprueba los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y se adhiere a los mismos. La mencionada norma jurídica contiene un solo artículo, que a la letra dice:

“Artículo Único: Apruébese en todas sus partes el Instrumento de adhesión de la República de Panamá a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, declarado por el Órgano Ejecutivo en fecha de 24 de enero de 1956, así como también el texto de los respectivos Convenios”

Panamá cuenta desde 1917 con la Cruz Roja Panameña, una entidad de derecho público, pero auxiliar del Estado panameño.

Ahora bien, la gran mayoría de los tratadistas coinciden en la idea de que cuando dos o más Estados manifiestan su voluntad de obligarse a cumplir determinados deberes y derechos mediante la celebración de un Acuerdo, dentro del orden jurídico internacional, estamos frente a la figura denominada **Tratado**.

El internacionalista Laurentino Díaz López, nos dice al respecto que en el Derecho Internacional, un Tratado es: “una estipulación o conjunto de estipulaciones realizadas por mutuo consentimiento entre dos o más Estados y cuyo contenido pueden versar sobre una o más materias que atañen a las partes contratantes”.⁵

⁵ Díaz López, Laurentino, **Derecho Internacional Público**. Tomo I, Impresora de la Nación, Panamá, 1981, pág. 157.

El jurista francés, Paul Reuter nos señala que: “los Acuerdos Internacionales son actos jurídicos plurilaterales concertados entre sujetos del Derecho Internacional sometidos por ello a este derecho”.⁶

El Doctor Julio E. Linares nos plantea que: “en un sentido amplio se da el nombre genérico de Tratado a cualquier Acuerdo Internacional celebrado por escrito entre sujetos de Derecho Internacional Público. En un sentido estricto se reserva el nombre genérico de Tratado a aquellos Acuerdos Internacionales celebrados por escrito entre sujetos de Derecho Internacional Público pero con la intervención del órgano o de los órganos competentes para celebrarlos”.⁷

Por todas las consideraciones que a través de la presente Consulta hemos podido analizar, esta Procuraduría de la Administración, llega a las siguientes conclusiones:

1. La Cruz Roja Panameña, es una institución humanitaria neutral, imparcial e independiente; su acción se da a nivel de todo el territorio nacional.
2. La Cruz Roja Panameña, al igual que las demás del resto del mundo, fundamentan su acción en el contenido específico que le han conferido los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales.
3. Ésta, constituye un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.
4. Que las obligaciones del Estado panameño, con relación al Movimiento de la Cruz Roja, **derivaron** de los Convenios Internacionales que Panamá ha ratificado.
5. Nuestro país se ha comprometido a coadyuvar en el desarrollo de la Cruz Roja y la difusión del Derecho Internacional Humanitario.
6. La Ley N°11 de 21 de junio de 1979, exonera de manera expresa del pago de los servicios de teléfonos, gas, **luz** y agua.
7. El Estado panameño, **está obligado** a cumplir en todo, el contenido y el espíritu de la Ley N°11 de 1979; en virtud que la misma se encuentra plenamente vigente.
8. En el ámbito de aplicación de la presente ley, Panamá está comprometida de igual forma, a la exoneración de estos mismos servicios para con la **Cruz Roja**

⁶ Reuter, Paul, **Derecho Internacional Público**. Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona, España, 1978, pág. 107.

⁷ Linares, Julio E., **Derecho Internacional Público**. Tomo II, Editorial Universitaria, Panamá, 1981, pág. 248.

