

, 21 de septiembre de 1989.

Licenciada  
Maruja Bravo  
Viceministra de  
Trabajo y Bienestar Social  
E. S. D.

Señora Vice-Ministra:

Doy respuesta a la Nota N°206-DVM-89 fechada el pasado 6, que me dirigió el Lic. Victor M. Collado S., a la sazón titular del despacho a su digno cargo, en la que tuvo a bien formular consulta "sobre la naturaleza jurídica" de la Cruz Roja Panameña, habida consideración de que ante ese Ministerio se han planteado algunas reclamaciones de carácter laboral contra la referida entidad.

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

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

- o - o -

A su vez, el artículo 2 de la misma Ley la señala la misión que debe cumplir:

"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 caso de siniestro público o epidemias que pudieran afligir a la Nación".

- o - o -

Los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 de la ley en referencia

delinean los aspectos medulares de la referida entidad, con el carácter de una institución pública antes que una asociación o sociedad. Aparte de que la ley le señala su misión, las normas en referencia 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 del Escudo, Lema, Bandera y distintivos generales, así como la organización de la Legión, clases, derechos y deberes de todos los miembros, constitución y renovación de los organismos 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 3 y 4 de dicha ley, que desarrolló en mayor detalle la forma de creación de la referida institución, en los siguientes términos:

"Artículo 39: 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."

- o - o -

"Artículo 42: 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 constará de los cargos que se determinen por el Reglamento Orgánico de la misma."

- o - o -

De acuerdo con las normas reproducidas, la Cruz Roja fue creada por un Comité cuyos miembros fueron nombrados por el Ejecutivo y cuyas funciones y organización debieron ser determinadas "por el Reglamento que acuerde dicho Comité, en sesión especial convocada al efecto y que sea aprobada por el Poder Ejecutivo". De igual manera, "redactará y aprobará, en la misma forma, el Reglamento Orgánico de la Institución, que someterá igualmente a la sanción del Poder Ejecutivo para su validez y ejecución".

El artículo 4 dispuso que el citado Comité se disolvería cuando transfiriese "sus poderes al Organismo superior que se elija en su oportunidad", para lo cual debió convocar a una Junta General de todos los oficiales y miembros según el registro que debía llevarse a ese efecto, Junta que sería presidida por el Presidente del referido Comité, en la que debía declararse constituida "la Asamblea Magna de la Cruz Roja Nacional de Panamá"; ocasión en la cual se elegirían las personas que debían formar parte de la Directiva Suprema y Central de la Institución, que constaría de los cargos que se determinasen en el Reglamento Orgánico de la misma.

Por su parte, la Ley 25 de 1967 decretó un aumento del subsidio que el Estado venía otorgando a la citada institución, lo que hizo en los artículos 1 y 2, del siguiente tenor:

"Artículo Primero: Se aumenta hasta la suma de ciento veinticinco mil balboas (B125,000.00), 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."

- o - o -

A su vez, la Ley 11 de 1979 exoneró "a la Cruz Roja Nacional del pago por los servicios de luz, teléfonos, gas y agua" (artículo 1º).

Todo este régimen jurídico se refleja en la reglamentación vigente que reorganizó la Cruz Roja, lo cual se hizo mediante Decreto Ejecutivo N21451 de 12 de agosto de 1968, proferido por conducto del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, en cuyo artículo 1º 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."

- o - o -

Se trata, pues, de una reorganización aprobada por un acto oficial del Ejecutivo, como es un decreto ejecutivo reglamentario.

Por otro lado, en el artículo 1º del Título I del citado Código se dispone lo que sigue:

"ARTICULO PRIMERO: La Cruz Roja Panameña fundada en Panamá el 1º 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."

- o - o -

Esta norma reglamentaria reconoce de manera expresa que la Cruz Roja fue fundada el 1º de marzo de 1917, de acuerdo obviamente a lo establecido en la Ley 40 del referido año y con base en los Convenios de Ginebra, de los cuales la misma forma parte "desde la incorporación de la República de Panamá"

a tales convenios, lo que ocurrió mediante las leyes 37, 38, 39 y 59 de 1967.

En este Decreto 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 2º se establece que está "oficialmente reconocida por el Gobierno como Sociedad Autónoma de socorro voluntario, auxiliar de los Poderes Públicos, y particularmente como servicio auxiliar de las Fuerzas Armadas, 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.

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, 1º del Decreto Ejecutivo Nº26 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".

- o - o -

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 incluso en lo establecido en el artículo 34 del referido Decreto Ejecutivo 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.

De igual manera los artículos 2 de la Ley 40 de 1917, 2º y 5º del Decreto Ejecutivo 1451 de 1968 la 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 en favor de todas las víctimas de la guerra, tanto civiles como militares".

En el aspecto económico, conforme al artículo 5 de la Ley 40 de 1917, el Estado se obligó a suministrarle local y a prestarle ayuda y cooperación, lo que igualmente se establece en el artículo 89 del referido Decreto de 1968, en el que también se señalan como fuentes de ingresos otros provenientes de actividades propias.

A su vez, el artículo 5, numeral 13, de la Ley 28 de 1986, que aprobó el Presupuesto del Sector Público actualmente en vigencia, que incluye el Presupuesto de Funcionamiento del Gobierno Central, se contemplan la Cruz Roja así:

*13. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social	<u>1,673,110</u>
Aportes para Bienestar Soc.	926,096
Asistencia Social	143,000
Al Sector Externo	143,514
Cruz Roja Panameña	246,400
Pensiones e Indemnizaciones	214,100*
- o - o -	

De todo lo dicho, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1.- La Cruz Roja Nacional es una institución creada por el Estado mediante Ley, cuya conformación y atribuciones han sido determinadas por la Ley y los reglamentos adoptados por el Comité designado por el Organó Ejecutivo y aprobado por éste;

2.- Lo anterior, a mi juicio, enmarca a la Cruz Roja Nacional en la figura contemplada en el numeral 3 del artículo 64 del Código Civil, que 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;"

- o - o -

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 señalados igualmente por la ley y los reglamentos aprobados por el Organó Ejecutivo.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a la señora Vice  
Ministra mi aprecio y consideración distinguida.

Atentamente,

OLMEDO SANJUR G.  
Procurador de la Administración.

/mdex.