



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de noviembre de 2018
C-078-18

Ingeniero

Juan Felipe De La Iglesia

Director Ejecutivo

Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)

Ciudad

Ref.: Posible conflicto de aplicación entre dos leyes (Ley N° 11 de 21 de junio de 1979 y Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001).

Ingeniero De La Iglesia:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante **Nota No.2329-DE fechada 14 de agosto de 2018**, y recibida en este Despacho el 21 de agosto de 2018, mediante la cual consulta sobre el posible conflicto entre la 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”, y la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001 “Que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y dicta otras disposiciones”, en relación al cobro de cuentas pendientes de pago por el consumo de agua que la Cruz Roja adeuda a la Institución.

I. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Al ser la Ley N° 11 de 1979, por la cual se exonera a la Cruz Roja Nacional del pago de teléfonos, gas, luz y agua, una ley especial, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), no puede cobrar gasto alguno por concepto de agua a la Cruz Roja Nacional, sobre la base de lo dispuesto en la citada Ley.

II. Consideraciones previas al fundamento del Criterio.

La Cruz Roja Nacional de la República de Panamá, fue fundada mediante Ley N° 40 de 1 de marzo de 1917, como una institución con carácter nacional, con fines caritativos y de acuerdo con las disposiciones del Poder Ejecutivo, contribuiría 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 por ello, que para el mayor éxito de los fines que se perseguían con la fundación de la Cruz Roja Nacional, se facultó al Poder Ejecutivo para que le prestara su ayuda y cooperación en la forma y medida que lo estimara oportuno¹, además de ser

¹ Cfr. Artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 40 de 1917.

declarada constituida oficialmente como Institución ese mismo año mediante Decreto N° 139 de 16 de diciembre de 1940 (*Cfr. Artículo 1*).

La Cruz Roja panameña surgió a consecuencia del movimiento internacional en favor de la paz que emergió como resultado del Convenio Internacional suscrito el 22 de agosto de 1864 (Convenio de Ginebra), un año después de la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el cual cabe resaltar, ha jugado un papel primordial en la aplicación de los Convenios de Ginebra que constituyen parte del denominado derecho internacional humanitario, toda vez que el artículo 3, común a dichos convenios, concede al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el derecho de ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.

De igual manera, el artículo primero del Decreto Número 1451 de 1 de agosto de 1968, por el cual se reorganiza la Cruz Roja Panameña, señala lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO

Constitución

La Cruz Roja Panameña fundada en Panamá el 19 de marzo de 1917, está constituida sobre la base de los Convenios de Ginebra, de los cuales la Cruz Roja Panameña 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.”

Por otro lado, es importante resaltar que la Cruz Roja Panameña fue reconocida por el CICR en junio de 1925, formando así parte de la Cruz Roja Internacional, e igualmente miembro de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja.

El Decreto Número 1451 de 1 de agosto de 1968, por el cual se reorganiza la Cruz Roja Panameña, deja establecido la importancia de esta institución, al señalar que la misma está constituida sobre la base de los Convenios de Ginebra, de los cuales forma parte desde la incorporación de Panamá a dichos Convenios y cuyo objetivo es el de prevenir y atenuar los sufrimientos con toda imparcialidad, sin ninguna distinción de raza, nacionalidad, clase, religión, ni credo político, siendo alguna de sus finalidades principales la de proporcionar en caso de catástrofe o de calamidad pública, los socorros de urgencia necesarios a los damnificados, así como de contribuir en la lucha contra las epidemias, a la prevención de enfermedades y al mejoramiento de la salud.²

III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Primeramente, consideramos importante señalar que el artículo 1 de la Ley N° 11 de 21 de junio de 1979, vigente dispone lo siguiente:

“**ARTÍCULO 1: Exonerase a la Cruz Roja Nacional del pago por los servicios de luz, teléfonos, gas y agua” (Lo resaltado es nuestro)**

No obstante, la Ley N° 77 de 28 de diciembre de 2001, del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), en su artículo 42 del capítulo VIII sobre tarifas, tasas

² Artículo primero y quinto del Decreto N° 1451 de 1968.

y políticas de subsidio, determina que la única institución exenta del pago del suministro de agua potable es el Cuerpo de Bomberos. Veamos:

“Artículo 42. El IDAAN no prestará gratuitamente ningún servicio con excepción del suministro de agua potable al Cuerpo de Bomberos. Las tarifas por servicios a entidades gubernamentales, nacionales o municipales, se fijarán en base al costo real del servicio y se consideraran como gastos ordinarios e inherentes del Gobierno Nacional o Municipal. Las asociaciones sin fines de lucro que reciban dicho servicio, se considerarán como consumidores privados para efectos del cobro.” (Lo resaltado es nuestro)

Sobre la base de lo anterior, el artículo 14 del Código Civil establece el Principio de Especialidad de la norma:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
[...]

En ese sentido, por ser la Ley N° 11 de 1979 una ley especial, ésta, se prefiere sobre la general (Ley N° 77 de 2001); de igual forma téngase presente que el artículo 69 de la citada Ley N° 77 de 2001, establece la derogatoria expresa de un número plural de leyes y entre esas, no se encuentra la que exonera a la Cruz Roja Nacional del pago de agua, por lo tanto, ésta se mantiene plenamente vigente.

Por lo expuesto, esta Procuraduría es del criterio que al ser la Ley N° 11 de 1979, una ley especial, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), debe cumplir lo establecido en dicha disposición legal y exonerar a la precitada institución, del pago de los servicios de agua.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc