



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de octubre de 2015
C-114-15

Licenciado
Willie Chin Lee
Director Ejecutivo
Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
(IPACOOOP)
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota D.E. /No. 101/AL/2015, por la cual consulta a esta Procuraduría si la Junta Directiva del IPACOOOP, puede dictar una resolución que anule un acto administrativo que ordenó la liquidación de una Cooperativa, y dictar una nueva resolución que ordene su intervención.

Damos respuesta a su interrogante señalando que, en la opinión de esta Procuraduría, no podrá el IPACOOOP anular o revocar de oficio, con fundamento en los artículos 52 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio 2000, sobre procedimiento administrativo general, una resolución por la cual se decretó la liquidación de una cooperativa y dictar otra en su reemplazo, ordenando su intervención.

Al respecto, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 17 de 1 de mayo de 1997, orgánica del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, con la finalidad de evitar la disolución y liquidación de una cooperativa, dicha entidad fiscalizadora del Estado podrá, por autorización de su Junta Directiva, intervenirla administrativamente, cuando se susciten anomalías que afecten la prestación de servicios públicos o la producción, venta o distribución de los artículos de primera necesidad, o cuando se afecte la calidad de éstos; pudiendo igualmente intervenirla temporalmente, sin requerir autorización de su Junta Directiva, cuando se detecten malos manejos de los recursos de la misma, que puedan afectar negativamente el patrimonio y los intereses de sus asociados.

En ese sentido, debemos destacar que la intervención es una medida que se mantendrá hasta subsanar las irregularidades o hasta que se **decrete la disolución de la cooperativa**, tal como se desprende del artículo objeto de estudio, por lo que, la **“intervención”** constituiría una medida de carácter preventivo, que busca subsanar las irregularidades y evitar la aplicación de medidas más extremas, como la disolución o liquidación, donde la cooperativa únicamente conservaría su existencia jurídica para los efectos de la liquidación.

Cabe anotar, que el artículo 135 de la Ley 17 de 1997, establece el tipo de sanciones que puede aplicar el IPACOOOP a las cooperativas, por motivo de las violaciones contempladas en

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

la Ley, estas serían: **amonestación escrita, imposición de multa hasta de mil balboas (B/1,000.00) y orden de disolución y liquidación de la cooperativa**, con la correspondiente cancelación de la personalidad jurídica.

Una vez efectuadas estas aclaraciones y para dar respuesta a su inquietud, debemos referirnos a la anulabilidad y a la revocatoria del acto administrativo. En primer lugar, los artículos 52 y 53 de la Ley 38 de 2000, contenidos dentro del Título II del Libro Segundo de dicha excerpta legal, señalan los supuestos que dan lugar a la anulabilidad del acto administrativo, a fin de evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o restablecer el curso normal del proceso, conforme lo expresado en el artículo 55 de dicha excerpta legal.

Conforme al artículo 52 de la Ley 38 de 2000, los actos administrativos incurren en vicio de *nulidad absoluta* cuando: 1) Así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; (2) Se dictan por autoridades incompetentes; (3) Se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal y; (4) Cuando graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquéllos que fueron formulados al interesado. Al tenor del artículo 53 de la misma excerpta, fuera de los supuestos antes mencionados, será *meramente anulable*, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

En el caso particular que ocupa nuestra atención, el IPACOOOP busca lograr la nulidad de una resolución por la cual se ordenó la liquidación de una cooperativa y así, poder ordenar su intervención.

Sin embargo, a juicio de este Despacho, no sería procedente la aplicación del procedimiento de anulación de los actos administrativos establecido en el Título II del Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, toda vez que según se observa, el trámite respectivo ya se surtió y culminó con la emisión de una resolución, la cual se encuentra en firme. En este orden de ideas, importa señalar que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, es competencia de la Corte Suprema de Justicia, específicamente de la Sala Tercera, anular los actos acusados de ilegalidad. En consecuencia, será ésta la instancia competente para conocer y decidir sobre la anulación de dicha resolución, por cualquier vicio de ilegalidad del cual adolezca el proceso mediante el cual se dictó la misma.

La acción de nulidad constituye un mecanismo que tiene tanto la Administración Pública como el interesado, para que se declare la nulidad del acto y se restablezca el orden jurídico quebrantado; de allí que, de acuerdo con el artículo 51, en concordancia con el 52 de la Ley 38 de 2000, la anulación del acto no opera de oficio, ya que estaríamos frente a un acto que sufre posibles vicios de ilegalidad, por lo que lo procedente sería demandar su anulación ante **el poder jurisdiccional**. (Cfr. Sentencia del 11 de diciembre de 2008, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia)

Conforme a lo expresado, en el supuesto que el IPACOOOP, al emitir el acto de liquidación, hubiese incurrido en alguna causal de nulidad absoluta, o en alguna infracción del

ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, deberá demandar la anulación de ese acto ante la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a la **revocatoria del acto administrativo**, debemos señalar que esta procede contra actos administrativos en firme (es decir, actos definitivos) que reconocen o declaran derechos subjetivos o individuales a favor de terceros. En tal sentido, las autoridades administrativas tienen la posibilidad de revocar o anular, de oficio o a petición de un tercero interesado, una resolución en firme, que reconozca o declare derechos a favor de éstos, siempre que su decisión se fundamente en alguna de las causales establecidas en el artículo 62 de la disposición legal citada.

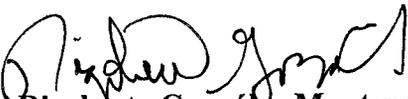
En el marco de lo antes indicado, es evidente que en relación a la situación planteada en su consulta, no sería procedente la revocatoria de la resolución que ordena la liquidación, por la vía del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, porque dicho acto administrativo en particular, no reviste esta naturaleza (no es de los que reconocen o declaran derechos subjetivos); además, la ley que regula la materia, no establece disposición alguna que permita revocar en sede administrativa la resolución a la cual alude la interrogante planteada, por lo que tampoco sería viable esta medida.

Por las consideraciones jurisprudenciales y legales expuestas, esta Procuraduría es de la opinión que en virtud de lo dispuesto en los artículos 52 y 62 de la Ley 38 de 2000, la Junta Directiva del IPACCOOP, no está facultada para declarar de oficio la nulidad de la resolución por la cual se decretó la liquidación de una cooperativa y en su reemplazo emitir una nueva, ordenando su intervención.

No obstante lo anterior, debo advertir que en atención a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, concordante con el artículo 41 de la Constitución Política, que regula el ejercicio del derecho constitucional de petición, cualquier solicitud que elevasen las personas afectadas por una Resolución, emitida por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, en la cual se ordene la intervención forzosa administrativa de una entidad cooperativa fiscalizada por la misma, **deberá ser resuelta dentro de los 30 días siguientes a su presentación, salvo los supuestos de excepción establecidos en la Ley**; sin perjuicio del derecho que asiste a éstos, de ejercer contra la decisión así adoptada, los recursos que les concede el ordenamiento jurídico.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

