

Panamá, 13 de febrero de 2004.

Licenciado
Alberto E. Tello
Director Ejecutivo del
Instituto Panameño Autónomo
Cooperativo (IPACCOOP)
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna la Constitución Política y la Ley como **“consejera jurídica de los servidores públicos administrativos sobre determinada interpretación de la ley o procedimiento que deba seguirse...”,** en determinados casos administrativos, paso a examinar lo consultado en nota D.E.977-03, calendada 22 de diciembre de 2003, recibida en este despacho el 30 del mismo mes y año.

Antecedentes de hecho

Los asociados de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cristóbal, R.L, formularon ante el IPACCOP, queja y solicitud de sanción, contra la referida asociación, por razón de un contrato de préstamo con garantía hipotecaria sobre bien inmueble, suscrito entre los denunciados y la referida cooperativa.

Por lo anterior, según se indica el IPACCOOP, procedió a hacer las respectivas averiguaciones de los hechos denunciados, determinando que no se había comprobado la violación a la ley, reglamento y estatutos, lo cual fue contestado a los peticionarios a través de nota.

Sostiene el Departamento de Asesoría Legal de la entidad consultante, que conforme a la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para dar respuesta a la queja y solicitud de sanción antes aludida, no es indispensable la elaboración de una resolución.

Se extrae de lo expuesto, que le interesa conocer la opinión jurídica de este despacho, **“si para dar contestación a la queja antes aludida, el IPACCOOP, debe emitir una resolución administrativa”**.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Sobre el punto consultado, cabe partir señalando que la Constitución Política en su artículo 283, asigna expresamente un compromiso para con el Estado de promover y vigilar el funcionamiento de las cooperativas, debiendo establecer mediante ley su inscripción, y reconocimiento, a través de un régimen especial.

Como quiera que la temática planteada en su consulta, está relacionada con la figura de la queja, estimamos oportuno, referirnos al contenido del artículo 41 de la Constitución Política, que allí se contiene en los siguientes términos:

“Artículo 41: Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y **quejas** respetuosas a los servidores públicos por motivos interés social o particular y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

La Ley señalara las sanciones que correspondan a la violación de esta norma”.

En ese sentido, también la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo en General, en su artículo 201, define queja en los términos siguientes:

“Artículo 201: Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

82. Queja: Querrela que se interpone ante una autoridad competente por asunto en el que se ve afectado un interés particular del quejoso o de un número plural de personas, de un tercero o de interés público (social), como lo que se presenta por incorrecta actuación de un servidor público (social), como lo que se presenta por incorrecta actuación de un servidor público, por desconocimiento o reclamo de un derecho, deficiente prestación de un servicio público, entre otras. La queja no requiere de formalidad especial y debe ser absuelta en un término de treinta días, salvo las excepciones contempladas en esta Ley”.

Doctrinalmente el Doctor José Dolores Moscote, en su obra “El Derecho Constitucional Panameño”, Pág. 204, sobre el derecho de queja se expresó de la siguiente manera:

“El derecho de quejarse, de pedir algo a la suprema autoridad gubernamental. Es una de las más antiguas libertades conquistadas por el hombre en sus luchas contra la tiranía. En tanto que la queja o petición se dirige a obtener alguna decisión justa en materia de carácter privado que ha sufrido algún daño en perjuicio en sus intereses. El derecho de

petición es francamente un derecho individual del cual puede hacer uso todos los hombres sin distinción de nacionalidad o ciudadanía”.

Entonces la queja constituye, una garantía constitucional y legal, sin formalidades especiales, que posee toda persona, de recurrir respetuosamente ante una autoridad pública, a fin de que intervenga en un asunto de interés público o particular, cuando se haya ocasionado un perjuicio, surgiendo para el funcionario respectivo la obligación de resolver la petición dentro de treinta días.

Como se aprecia, el derecho a quejarse también se ejerce contra las actuaciones irregulares de la administración, cuando afecta el interés social o particular, cuyo propósito es resolver los conflictos que surjan entre la administración pública y la sociedad.

Por lo expuesto, consideramos que ha sido la intención del legislador ofrecer una garantía al ciudadano que pueda ejercitar sin formalidades especiales, y así obtener una respuesta de la problemática dentro de un tiempo oportuno, que a través de otro proceso no podría resolverse en el término de treinta días.

Cabe resaltar, que en el derecho a quejarse, no se equipara al derecho a impugnar, toda vez que persiguen fines distintos.

La Ley 38 de 2000, contiene de forma precisa elementos tales como: requisitos, trámite, derechos y obligaciones que conlleva la presentación de una queja, veamos:

Artículo 40. Si la petición es formulada con fundamento en el derecho constitucional de petición, se seguirán las siguientes reglas:

1. La autoridad ante quien se dirige la petición deberá proferir la resolución correspondiente, dentro de los treinta días siguientes a su presentación, salvo los supuestos de excepción establecidos en la ley;
2. Cuando se reciba una petición, consulta o queja que deba ser objeto de determinado procedimiento administrativo o jurisdiccional especial, se comunicará así al peticionario dentro del término de ocho días, contado a partir de la recepción de la petición, con expresa indicación del procedimiento que corresponda según la ley, medida que se adoptará mediante resolución motivada; y
3. Si la autoridad ante la cual se formula una petición, estimare que carece de competencia para resolver, la remitirá a la que considere competente, y comunicará tal circunstancia al peticionario, previa resolución inhibitoria, en la que expresará la norma o normas legales en que se funda

la declinatoria de competencia y la entidad administrativa o jurisdiccional que, a su juicio, es la competente.

Cuando se produzca un conflicto de competencia positivo o negativo, entre autoridades que pertenezcan a un mismo ministerio, entidad descentralizada o local, lo resolverá el superior jerárquico de ambas autoridades; si éstas pertenecieran a ministerios, entidades descentralizadas o entidades locales diferentes, el conflicto lo decidirá la Ministra o el Ministro de la Presidencia, quien para ello deberá consultar con la Procuraduría de la Administración.

Artículo 42. El funcionario ante quien se presente una petición, consulta o queja estará en la obligación de certificar, en la copia del respectivo memorial, la fecha de su presentación o recibo de éste, y **transcurrido el término para su resolución o respuesta**, deberá también certificar, en la misma copia, que la petición, consulta o queja no ha sido resuelta dentro de dicho término. (el resaltado es de este despacho)

Con la copia y el certificado, mencionados en el párrafo anterior, el peticionario podrá recabar del funcionario respectivo la imposición de la correspondiente sanción

Artículo 74. Toda petición que se formule a la Administración Pública para que ésta reconozca o conceda un derecho subjetivo, debe hacerse por escrito y contendrá los siguientes elementos:

1. Funcionario u organismo al que se dirige;
2. Nombre y señas particulares de la persona que presenta el escrito, que deben incluir su residencia, oficina o local en que puede ser localizada y, de ser posible, el número del teléfono y de fax respectivo;
3. Lo que se solicita o pretende;
4. Relación de los hechos fundamentales en que se basa la petición;
5. Fundamento de derecho, de ser posible;
6. Pruebas que se acompañan y las que se aduzcan para ser practicadas; y
7. Lugar, fecha y firma de la persona interesada.

No requerirán el cumplimiento de las formalidades de este artículo, las peticiones para la extensión de copias de documentos, suministro de información sobre asuntos oficiales no reservados, extensión de boletas de citación y

otras que no justifiquen o den inicio a un proceso administrativo.

Artículo 75. Cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrles traslado de ésta para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la calidad de parte.

Los terceros interesados, en este caso, deberán formular su petición u oposición, cumpliendo con los requisitos del artículo anterior.

Artículo 76. Si la solicitud adolece de algún defecto o el interesado ha omitido algún documento exigido por la Ley o los reglamentos, el funcionario así lo hará constar, y le concederá un plazo de ocho días para subsanar la omisión; una vez transcurrido dicho plazo, devolverá al peticionario la solicitud, sin perjuicio de lo que dispone el artículo sobre caducidad de la instancia.

Artículo 77. La presentación de las denuncias y quejas ante la Administración Pública no requiere de formalidades especiales o estrictas, por lo que podrán presentarse en forma verbal (en cuyo caso se levantará la correspondiente acta que firmará la persona querellante o denunciante), en forma escrita, por telegrama, mediante fax y cualquier otro medio idóneo para hacer de conocimiento de la Administración Pública los hechos y las razones que las originaron.

De las disposiciones descritas, se extrae que la formulación de una queja lleva inserto requisitos generales, y específicos, para con el querellante y la administración, a saber:

- a) las reglas a que estará sujeto el funcionario ante quien se presente la queja. (artículo 40)
- b) en que casos la queja debe presentarse por escrito y los requisitos que debe contener. (artículo 74)
- c) cuando la administración deberá notificarle a terceros. (artículo 75)
- d) la queja puede presentarse de forma verbal, conforme a lo que dispone la ley. (artículo 77)

Ahora bien en la Ley de Procedimiento Administrativo, no existe disposición alguna que contenga como requisito legal que toda queja presentada ante la administración pública, se resuelva a través de una Resolución, si bien es cierto, la citada ley de forma clara y precisa faculta al funcionario público, a resolver una queja o petición a través de Resolución o bien dar una respuesta, tal como lo dispone en su artículo 42.

En ese sentido, la ley de procedimiento administrativo, en su artículo 201, dispone, como debe ser entendido el término resolución, expresando lo siguiente:

“Resolución: Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. Toda resolución deberá contener un número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y un considerando en el que se expliquen los criterios que la justifiquen. La parte resolutive contendrá la decisión así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de derecho y la firma de los funcionarios responsables”.

Como se aprecia, la Resolución puede dar respuesta a una petición, debiendo cumplir con los siguientes requisitos: a) estar motivada y fundamentada en derecho, b) emitirse para decidir una petición, poner fin a una instancia, decidir un incidente o un recurso administrativo, c) contener un número d) contar con el nombre de la autoridad que lo emite y, e) tener parte resolutive. Por tanto, no todas las actuaciones administrativas deberán constar en una Resolución.

Ahora bien, la problemática presentada en su consulta surge por razón de diferencias entre asociados de una cooperativa y por ende, deberá también observarse el régimen especial, contenido en la Ley 17 de 1997, y su respectiva reglamentación.

Sobre los hechos que fundamentan su consulta la Ley 17 de 1997, en su artículo 30 dispone que para las diferencias surgidas entre la cooperativa y sus asociados podrán establecerse juntas arbitrales, y las decisiones de las mismas tendrán carácter transitorio y obligatorio, o sea que la citada ley faculta a resolver internamente las disputas surgidas entre los socios y la cooperativa.

Cuando se denuncien supuestas violaciones a la ley respectiva y reglamentos estatuarios, el IPACCOOP está plenamente facultado para iniciar las investigaciones correspondientes, y de ser necesario podrá sancionar a las cooperativas, en los casos enunciados en el artículo 68 del Decreto Ejecutivo N°137 de 2001, los cuales son del siguiente tenor:

1. Cuando realicen su Asamblea Ordinaria después de los noventa (90) días que señala la Ley.
2. Cuando remitan tardíamente, al Registro de Cooperativas, los documentos para su inscripción.
3. Por incumplimiento en la remisión de informe, que según la Ley y este Reglamento, deben enviar al IPACCOOP.
4. Cuando las cooperativas, las federaciones, la confederación y las autoridades auxiliares del cooperativismo, no lleven los libros sociales y contables que exige la Ley y su Reglamento.

5. La falsedad o alteración en la presentación de los Estados Financieros de las Cooperativas, con el objeto de disminuir los compromisos económicos que establece la Ley o para calificarse para la obtención de créditos o financiamientos.
6. **Por comprobadas irregularidades administrativas en el manejo de la empresa cooperativa o por cualquier otra falta a la Ley y al presente reglamento.**

Por consiguiente, cuando una cooperativa incurra en una de los actos antes enunciados, el IPACCOOP, está facultado legalmente para imponer una sanción. En caso de comprobarse, la omisión o falta, corresponderá a dicha medida emitir la sanción por Resolución Ejecutiva, tal como lo dispone explícitamente el artículo 71 del Decreto Ejecutivo N° 137, de 2001 cuyo texto reza así:

“Artículo 71: La medida se formalizará mediante Resolución Ejecutiva, que será notificada a la Cooperativa sancionada, por medio de la oficina provincial, a través de los medios comunes.

En el examen del régimen especial de las cooperativas, no encontramos disposición alguna que disponga, que las respuestas a las peticiones ante el IPACCOOP, a fin de que se investigue a una cooperativa por supuestas irregulares deberán constar en una Resolución, lo cual nos conlleva a entender que dicha exigencia legal sólo se da, cuando efectivamente se compruebe efectivamente que la cooperativa incurrió en una de las faltas conforme a lo dispuesto en la Ley 17 de 1997 y su respectiva reglamentación.

Por lo expuesto, compartimos el criterio del departamento de legal, al considerar que la queja presentada contra la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cristóbal, R.L, por incumplimiento de las normas correspondientes, al no comprobarse la falta u omisión, no requiere una respuesta por resolución, toda vez que ni el régimen especial ni la Ley de Procedimiento Administrativo aplicable, de forma supletoria en estos casos, lo disponen como requisito indispensable, aunque no se descarta la posibilidad que una queja o petición se resuelva a través de una Resolución, cuando sea necesario, claro está conforme a los parámetros legales indicados en párrafos anteriores.

De esta forma esperamos haber aclarado atinadamente sus dudas.

Atentamente

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/cch.