

Panamá, 27 de marzo de 2002.

Licenciado

**Alberto E. Tello G.**

Director Ejecutivo del Instituto  
Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)  
E. S. D.

Señor Director:

Cumpliendo con nuestras funciones constitucionales y legales, damos contestación a su Nota D.E.Nº.122/2002 de 14 de febrero de 2002, por medio de la cual tuvo a bien consultarnos respecto a "si la suspensión provisional de la Resolución Nº.3 de 30 de agosto de 2000, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, le es o no aplicable al IPACOOOP.

Criterio de Asesoría Legal

En opinión del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, el fallo en mención, no les afecta en la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad en la cooperativas, toda vez que la ley 17 de 1997 que regula el régimen especial de las cooperativas establece que: "la autoridad de aplicación de la legislación de Cooperativas y el órgano fiscalizador es el IPACOOOP", y como tal, tiene competencia privativa sobre las actividades que realicen las cooperativas.

Por otro lado el artículo 125 de la ley 17 de 1 de mayo de 1997 señala que:

**"Artículo 125.** Los libros contables y sociales que debe llevar las cooperativas, foliados, sellados y rubricados en el IPACOOOP, son:

1. Los libros contables: de inventario y balance, libro diario combinado y libro mayor.
2. Los libros sociales: registro de asociados, actas de las asambleas, actas de los cuerpos directivos y asistencia a las asambleas.

Parágrafo: El IPACCOOP establecerá mecanismos de fiscalización adicionales y podrá autorizar, previamente, el uso de sistemas, programas computacionales, o mecanismos o instrumentación de registros, datos y consignación de inventarios y asientos contables, siempre que, a su juicio, garanticen la inalterabilidad de su contenido para la fiscalización y determinación del aporte cooperativo”.

#### Consideraciones Preliminares

Para mayor aclaración me permitiré transcribir algunos aspectos medulares de la Sentencia de 26 de noviembre de 2001, referente a la suspensión provisional de la Resolución N°.3 de 30 de agosto de 2000 dictada por la Junta Técnica de Contabilidad.

“Mediante el acto impugnado son adoptadas en forma íntegra las normas de contabilidad emitidas y que emita el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASC); además, ordena la inscripción en el Registro de Normas de Contabilidad Financiera de la Junta Técnica de Contabilidad, de una serie de normas emitidas por el IASC, resuelve coordinar con el ANOCOFIN, las universidades y asociaciones profesionales la divulgación de las normas internacionales de contabilidad, y  **fija su entrada en vigencia el período fiscal que inicia en el año 2001.**

En el libelo contentivo de la demanda el letrado formula petición a la Sala para que suspendan los efectos de dicho acto, dado el desconocimiento de las normas adoptadas,

**cuya aplicación se hace obligatoria a partir de los períodos fiscales de 2001, que en caso de incumplimiento se exponen a sanciones.** (Resaltado de la Procuraduría.)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley N°.135 de 1943 la Sala Tercera puede suspender los efectos del acto, resolución o disposición acusada si, a su juicio, ello es necesario evitar un perjuicio grave. **En las acciones contencioso administrativas de nulidad este perjuicio está constituido por violaciones ostensibles o palmarias al ordenamiento jurídico.**

En el caso bajo examen, de las disposiciones legales que el abogado demandante ha citado como infringido el artículo 14 de la Ley 57 de 1 de septiembre de 1978, que enumera las funciones de la Junta Técnica de Contabilidad.

Anteriormente, la Sala Tercera, mediante fallo de 25 de octubre de 2000, declaró nula, por ilegal, la Resolución N°.4 de 10 de febrero de 1998, emitida por la Junta Técnica de Contabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias, mediante la cual adoptaron como propias y de aplicación en la República de Panamá, las normas internacionales de contabilidad emitidas y que emita la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad y las normas y guías internacionales de auditoría emitidas y que emita el Comité de Prácticas Internacionales de Auditoría de la Federación Internacional de Contadores, para la auditoría de estados financieros, y otras disposiciones para a la ejecución de las anteriores.

En aquella ocasión la Sala consideró que el acto impugnado infringía el artículo 14 de la Ley 57, por falta de competencia de la Junta Técnica de Contabilidad en esta materia.

Ante los hechos advertidos, la Sala estima conveniente, adoptar la medida cautelar solicitada, sin menoscabo de que el Tribunal en el momento procesal correspondiente analice con mayor detenimiento la cuestión planteada, por lo que esta decisión no debe considerarse como un pronunciamiento adelantado sobre el objeto litigioso.

## Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Como cuestión previa, consideramos oportuno definir lo que es la suspensión del acto administrativo. Para el jurista Edgardo Molino Mola, la suspensión del acto es una medida cautelar que busca preservar los derechos del administrado, suspendiendo la ejecución del acto impugnado de ilegal o contradictorio de la ley, con el propósito de que cuando se produzca la sentencia se pueda hacer justicia efectiva.

En resumen, la suspensión del acto administrativo es una figura cautelar, que busca salvaguardar los derechos subjetivos de los administrados como resultado de la firmeza del acto administrativo impugnado, así como tutelar la integridad del ordenamiento jurídico y el principio de separación de poderes.<sup>1</sup>

Respecto a la facultad que tiene la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, para suspender los efectos del acto impugnado, en Auto de 17 de octubre de 1980, se señaló:

“Con relación a la facultad que le confiere el artículo 73 de la ley 135 de 1943 esta Sala se ha pronunciado en el sentido de que tal potestad de suspender los efectos del acto impugnado en la demanda mientras dure el proceso por ser una potestad discrecional le permite en los casos que haya accedido a la suspensión solicitada por el demandante dejar sin efecto la misma si con posterioridad considera que no es necesario o se disipa la impresión que sostuvo en principio esto es para evitar un perjuicio notoriamente grave.”

---

<sup>1</sup> MOLINO MOLA, Edgardo, “La Suspensión del Acto Administrativo” (Conferencia dictada en el Hotel

Se colige de la anterior jurisprudencia, que la Sala podrá suspender el acto, resolución o disposición cuando así lo estime necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. Por otro lado, la suspensión provisional del acto acusado no es recurrible pues sólo la Sala compete modificar dicha suspensión cuando cambien las circunstancias que la hicieran o no viable.<sup>2</sup>

En Sentencia de 15 de enero de 1992, se desarrolló lo atinente a la suspensión provisional en los procesos de nulidad. Veamos:

“De conformidad con la nueva doctrina sentada por la Sala en estos precedentes procede la suspensión del acto administrativo como medida cautelar en los procesos contenciosos administrativos de nulidad para evitar no sólo perjuicios patrimoniales sino sobre todo, cuando puede producirse una lesión al principio de separación de poderes o la integridad del ordenamiento jurídico. La lesión potencial a este último puede ocurrir cuando el acto administrativo impugnado es manifiestamente incompatible con una norma jurídica de superior jerarquía.<sup>3</sup>

Se infiere del anterior precedente, expuesto por el jurista Edgardo Molino Mola, en su artículo “Suspensión del Acto Administrativo”, que en el proceso contencioso administrativo de nulidad, cabe la suspensión provisional para evitar no sólo el perjuicio de carácter patrimonial sino cuando puede originarse una conculcación al ordenamiento jurídico.

En mérito de lo expuesto, este despacho es de opinión, que el fallo provisional emitido por la Sala Tercera, que suspende provisionalmente los efectos de la Resolución N°.3 de 30 de agosto de 2000, dictada por la Junta Técnica de Contabilidad” es aplicable al IPACOOOP, toda vez, que son las mismas normas internacionales de contabilidad que de igual manera, ha adoptado el IPACOOOP para la elaboración y presentación de los estados financieros de las cooperativas, y que hoy día son objeto de una demanda de nulidad. Por consiguiente, al

---

<sup>2</sup> Bambio el día 16 de mayo de 1992. págs.184

<sup>3</sup> Op. Cit. Pág.191-194.

suspenderse sus efectos, ésta debe acogerse a dicha medida hasta tanto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia resuelva, lo correspondiente.

En estos términos, dejo aclarada su solicitud, me suscribo de usted, con nuestro respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.