

Panamá, 9 de agosto de 1999.

Doctora  
Marianela Morales A.  
Directora General de la  
Caja de Seguro Social  
E. S. D.

Señora Directora General:

Procedo a responder su Consulta dirigida a esta Procuraduría en la Nota D.G.-N-273-99 de fecha 23 de julio de este año, en la cual solicita nuestro criterio jurídico en relación con:

¿la viabilidad jurídica de que la Caja de Seguro Social realice una transacción, es decir, que a través de su Directora General pueda llevar a cabo un acto administrativo, homologado por su Junta Directiva para efectuar una transacción mediante un convenio, acuerdo o arreglo destinado a poner término a la reclamación presentada por el señor CARLOS AROSEMENA KING, en el sentido de que la Caja lo indemnice por supuestos daños y perjuicios ocasionados por el usufructo de un bien mueble de su propiedad.¿

Mediante Resoluciones No.48 de 30 de abril de 1990, No.239 de 20 de agosto de 1990 y No.357 de 27 de agosto de 1991, dictadas por el Contralor General de la República, al reclamante señor Carlos Arosemena King, le fueron cautelados sus bienes en razón de un proceso de responsabilidad patrimonial que se surtió en la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (D.R.P.) de la Contraloría General de la República.

Entre los bienes cautelados al señor Arosemena King, se encontró una planta eléctrica, sobre la cual, el Consejo de Gabinete posteriormente, a través de Resolución de No.59 de 23 de abril de 1991, resolvió ¿Autorizar al Contralor General de la República para que entregue la planta eléctrica a la entidad del Estado que coordina la ayuda humanitaria a la Provincia de Bocas del Toro, para que dicha entidad transporte, instale y opere la referida planta eléctrica...¿

La Dirección de Responsabilidad Patrimonial (D.R.P.) se pronunció en relación con la vinculación o imputabilidad del señor Carlos Arosemena King, en su Resolución No.15-97 de 14 de marzo de 1997, concluyendo que no existía responsabilidad patrimonial en las causas investigadas, por lo que consecuentemente esa misma instancia emitió la Resolución No.143-97 de 2 de abril de 1997, ordenando el levantamiento de las medidas cautelares que recaían sobre sus bienes.

Transcurrido el proceso ante la D.R.P. contra el reclamante Arosemena King, éste plantea a la Caja de Seguro Social el 28 de mayo de 1998 su disposición de ¿llegar a un acuerdo extrajudicial de transacción con la Institución¿, basando su intención en que se ¿reconozca, por parte de la Caja de Seguro Social, el avalúo de la Planta sino también el beneficio generado a esa Institución durante siete (7) años¿ (Confróntese

Nota de fecha 28 de mayo de 1998, dirigida por el señor Carlos Arosemena King a la Dra. Marianela Morales, Directora General de la Caja de Seguro Social).

La Caja de seguro Social por su parte, a través de su Dirección Nacional de Asesoría Legal, emite su criterio jurídico en relación con la pretensión ¿extrajudicial¿ del reclamante en el Memorando D.DAL.M.299.98 de 12 de junio de 1998. En ese criterio, se hace un completo examen tanto de ¿forma¿, como de ¿fondo¿ de la reclamación, y en cuanto a estos señalamientos se concluyó lo siguiente respectivamente.

¿Entonces si esta prohibición existe en caso de reclamaciones judiciales contra el Estado, la misma cobra mucha mayor relevancia en casos como el presente, en el que ni siquiera se ha presentado una demanda ante los tribunales competentes.¿

¿Se trata de un bien cautelado por la Contraloría General de la República y la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, actuación en la que la Caja de Seguro Social no tuvo ninguna participación, y por ende tampoco tiene ninguna responsabilidad por los presuntos daños ocasionados con tal acción.¿

Formuladas las anteriores consideraciones, es preciso anotar que la determinación del derecho a la indemnización que reclama el señor Carlos Arosemena King, escapa del ámbito de las funciones de la Procuraduría de la Administración, pues esa materia, habida cuenta de la participación del Estado (Léase Consejo de Gabinete y/o Caja de Seguro Social), tendría que ser valorada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y luego, producida la nulidad de su actuación, si a ello hubiere lugar, tendría lugar el proceso contencioso administrativo tendiente a lograr la indemnización correspondiente (Confrontar artículo 98 del Código Judicial).

Lo indicado en el párrafo precedente, dirige nuestra opinión a considerar la posibilidad jurídica del ¿acuerdo extrajudicial de transacción¿ planteado por el reclamante a la Caja de Seguro Social.

La Constitución Política en el artículo 195, numeral 4, que recoge las funciones del Consejo de Gabinete, reconoce la posibilidad de que el Estado o sus entidades puedan celebrar acuerdos de transacción en los asuntos litigiosos de los que sean parte. Esa norma dice textualmente lo siguiente:

Artículo 195. ¿Son funciones del Consejo de Gabinete:

...

4. Acordar con el Presidente de la República que éste pueda transigir o someter a arbitraje los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador General de la Nación.

...¿

La disposición anterior, ha sido desarrollada a nivel legal en el artículo 1069 del Código Judicial, cuya letra dice:

Artículo 1069. Los representantes judiciales del Estado, de los Municipios y de cualquiera otra institución descentralizada, autónoma o semiautónoma, no podrán

transigir sin autorización expresa del Consejo de Gabinete, del Consejo Municipal o del organismo o corporación que deba darla según la Ley.

De acuerdo con el texto de la norma constitucional citada, así como de la disposición legal que la desarrolla, existe un presupuesto para que el Estado pueda transar o transigir dentro de un conflicto en el que sea parte, y este viene a ser: la existencia de un proceso judicial sobre esa causa, o lo que es lo mismo, que ella haya sido planteada ante un juez o un tribunal competente. Esta afirmación se desprende de la terminología utilizada en ambas disposiciones jurídicas; en la primera, en la constitucional, la palabra *litigioso* y en la segunda, la expresión *representantes judiciales*, enmarca, la exigencia de pleito ante tribunal de justicia, para poder celebrar una transacción.

Si examinamos el concepto del término *litigioso* vertido por el jurista Guillermo Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, dice que es: *Juicio ante juez o tribunal. Disputa, contienda, altercación de índole judicial. Por su parte, viene a definir *judicial* como: *Perteneciente al juicio. Atinente a la administración de justicia. Concerniente a la judicatura. Relativo al juez.* Todos estos significados evidentemente confirman el hecho de que cuando hablamos tanto de litigioso, como de judicial, nos encontramos frente a un proceso ante un tribunal de justicia.*

Visto lo anterior, resulta clara la exigencia de que el Estado panameño, sus entidades, sólo pueden transigir, o sea, terminar los conflictos o controversias en las que sean parte si existe un proceso judicial, o en términos jurídicos, si se encuentra trabada la *litis*.

Al confrontar los hechos expuestos en la Consulta, hemos podido determinar, y así lo expresa con claridad el reclamante que a la Caja de Seguro Social, le ha propuesto *un acuerdo extrajudicial de transacción* (Confrontar Nota de fecha 29 de mayo de 1999, dirigida por el señor Carlos Arosemena King, a la Directora de la Caja de Seguro Social), por lo que se concluye que, ante la ausencia de un proceso de indemnización en los términos concebidos por las normas legales examinadas, la Caja de Seguro Social no puede acceder a celebrar el convenio de transacción propuesto.

Atentamente,

Linette A. Landau  
Procuradora de la Administración  
(Suplente)

LL/07/cch.