

22 de julio de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Contestación de
la Demanda**

Promovido por el Licdo. Jaime Jované, en representación de **Juan Jované De Puy**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Ejecutiva No. 3 de 22 de octubre de 2003, dictada por la **Presidenta de la República**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Nos presentamos respetuosamente ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el Licdo. Jaime Jované, en representación de **Juan Antonio Jované de Puy**, en contra de la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2001, "Por la cual se remueve de manera definitiva al Director General de la Caja de Seguro Social."

I. En cuanto a la pretensión:

La parte actora, representada judicialmente por el Licdo. Jaime Jované, solicita que vuestra Honorable Sala realice las siguientes declaraciones:

"a) QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO EN VIRTUD DEL CUAL SE REMOVIO DE MANERA DEFINITIVA AL PROFESOR JUAN ANTONIO JOVANÉ DE PUY, DEL CARGO QUE VENIA EJERCIENDO COMO DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTO DISTINGUIDO COMO RESOLUCIÓN EJECUTIVA N°3 DE 22 DE OCTUBRE DE 2003, EMITIDO POR LA

PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA Y SU ACTO CONFIRMATORIO.

b) Que como consecuencia de la Declaratoria de Nulidad por Ilegalidad del acto demandado, se restituya al Profesor JUAN ANTONIO JOVANE DE PUY, al cargo que venía desempeñando como Director de la Caja de Seguro Social, para el cual había sido nombrado de conformidad con la ley, por un período de cinco años que iniciaba el día 6 de octubre de 1999, y culminaba el día 6 de octubre de 2004.

c) Que se paguen al Profesor JUAN ANTONIO JOVANE DE PUY, todos los emolumentos dejados de percibir, en concepto de salarios, viáticos y gastos de representación a partir de la fecha en que fue separado de su cargo." (Ver foja 7).

- o - o -

II. Los hechos en que se fundamenta la acción, lo contestamos así:

Primero: Este hecho no consta en el expediente judicial; por tanto, lo negamos.

Segundo: Este hecho tal como viene expuesto por el demandante, no nos consta; por tanto, lo negamos.

Tercero: Este hecho lo contestamos igual al hecho segundo.

Cuarto: Aceptamos por ser cierto que mediante la Resolución N°34,288-2003 J.D. de 10 de septiembre de 2003, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, resuelve solicitar al Órgano Ejecutivo la remoción del profesor Juan Antonio Jované de Puy. Lo demás, no nos consta; por tanto, lo negamos.

Quinto: Aceptamos por ser cierto, que mediante la Resolución Ejecutiva N°1 de 10 de septiembre de 2003, se resuelve la remoción provisional del profesor Juan Antonio Jované, como Director General de la Caja de

Seguro Social. Lo demás, constituye una apreciación subjetiva del demandante; por tanto, la rechazamos.

Sexto: Aceptamos por ser cierto que mediante la Resolución N°1 de 10 de septiembre de 2003, se remueve provisionalmente del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social, al profesor Juan Antonio Jované de Puy. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Séptimo: Aceptamos por ser cierto que el profesor Juan Antonio Jované, presentó descargos contra los cargos que sustentaron su remoción. Lo demás constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Octavo: Aceptamos por ser cierto que mediante la Resolución N°03 de 22 de octubre de 2003, se remueve de manera definitiva al profesor Juan Antonio Jované de Puy, del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social, para lo cual se invoca como causal la incapacidad manifiesta a que se refiere el artículo 21 del Decreto Ley N°14 de 1954.

Noveno: Éste constituye una apreciación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Décimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Primero: Aceptamos por ser cierto que en la Resolución impugnada se expresa que el profesor Jované incurre en deficiencias en los procedimientos de compras de medicamentos, insumos y equipos, perjudicando la atención del asegurado, provocando el

desabastecimiento de medicinas, además de causar fuertes erogaciones adicionales al contratar servicios externos. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Décimo Segundo: Éste constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Décimo Tercero: Este hecho lo contestamos igual que el hecho décimo segundo.

Décimo Cuarto: Éste constituye una apreciación subjetiva del demandante; por tanto, la rechazamos.

Décimo Quinto: Éste constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Décimo Sexto: Este hecho no consta en el expediente judicial; por tanto, lo rechazamos.

Décimo Séptimo: Éste constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Décimo Octavo: Aceptamos por ser cierto que en la resolución impugnada se expresa que el Director General de la Caja de Seguro Social, permitió atrasos entre tres a doce meses, en la corrección de resoluciones emitidas por la Junta Directiva. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Décimo Noveno: Aceptamos por ser cierto, que en la Resolución atacada como ilegal, se señala que el profesor Jované, al no contratar a tiempo los servicios de mantenimiento del equipo de litotripcia de la institución, produjo la contratación de este

servicio de manera externa, por quince meses. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo: Aceptamos por ser cierto que la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2003, se fundamenta en informes de auditorías elaborados por la Contraloría General de la República. Lo demás constituye una apreciación subjetiva del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Primero: Aceptamos por ser cierto que en la resolución impugnada se expresa que hubo alteración en el contrato para la compra de oxígeno para esta institución de seguridad social. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Segundo: Aceptamos por ser cierto que en la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2003, uno de sus fundamentos, es que se debió aprovechar la oferta pública de adquisición de acciones (OPA), relacionados con la compraventa de acciones de la Cervecería Nacional, S.A. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Tercero: Aceptamos por ser cierto que la Resolución impugnada, se fundamenta en que el profesor Juan Antonio Jované de Puy, instruyó la renovación de depósitos a plazo fijo, en períodos cortos de bajo rendimiento, y con intereses del mercado de

eurodólares. Lo demás, constituye una argumentación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Cuarto: Aceptamos por ser cierto, que otros de los fundamentos, de la resolución ejecutiva demandada como ilegal, es que durante la gestión del profesor Jované, se incrementó significativamente el recurso humano en el área administrativa de la institución y no se adoptaron las medidas oportunas para la contención del gasto. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Quinto: Aceptamos por ser cierto, que en la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2003, se afirma que se utilizaron fondos de un programa en otro. Lo demás, constituye una alegación del demandante, que no consta en el expediente judicial; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Sexto: Aceptamos por ser cierto, que en la resolución ejecutiva impugnada, se señala que el profesor Jované permitió el irrespeto y la agresión verbal y física por parte de algunos funcionarios de la institución a los miembros de la Junta Directiva, sin adoptar los correctivos necesarios. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Séptimo: Aceptamos por ser cierto que una de las razones en que se sustenta la Resolución N°03 de 22 de octubre de 2003, emitida por la Presidenta de la República, es que el Director General de la Caja de

Seguro Social, presentó un presupuesto deficitario y no balanceado ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Octavo: Aceptamos por ser cierto que en la resolución ejecutiva impugnada; también, se le atribuye al profesor Jované, el no instruir a sus subalternos a que acompañasen a la Comisión de Presupuesto de la Junta Directiva, para que acudieran a las vistas presupuestarias en la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, del presupuesto del año fiscal 2003, tal como se lo ordenó la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Octavo (sic): Aceptamos por ser cierto que la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2003, fue notificada el día 27 de octubre de 2003, y que el día 5 de noviembre se sustentó el recurso de reconsideración, mismo que fuera resuelto mediante la Resolución Ejecutiva N°1 de 5 de enero de 2004. Lo demás, constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Vigésimo Noveno: Éste constituye una alegación del demandante; por tanto, la rechazamos.

Trigésimo: Este hecho lo contestamos igual que el hecho vigésimo noveno.

Trigésimo Primero: Éste constituye una apreciación subjetiva del demandante; por tanto, la rechazamos.

Trigésimo Segundo: Este hecho lo contestamos igual que el hecho anterior.

III. Disposiciones legales que se estiman infringidas y los respectivos conceptos de violación expuestos en la demanda:

El Licdo. Jaime Jované, quien representa en juicio los intereses del profesor Juan Jované de Puy, considera que la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2003, dictada por la Presidenta de la República, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. **Ley N°38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales."**

"Artículo 69: Toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley. Lo propio se aplica a las gestiones escritas de las partes y a su intervención en el proceso.

Todo expediente administrativo deberá foliarse con numeración corrida, consignada con tinta u otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y deberá registrarse en un libro, computador, tarjetario o mediante cualquier medio de registro seguro, que permita comprobar su existencia y localización, al igual que su fecha de inicio y de archivo.

El cumplimiento de lo establecido en este artículo será responsabilidad

solidaria del Jefe o de la Jefa del Despacho y del Secretario o de la Secretaria, o de quien haga sus veces."

- o - o -

A juicio del apoderado judicial del profesor Juan Jované de Puy, la violación a esta norma se produce en el concepto de violación directa, por omisión, pues a su juicio:

"... si la Señora Presidenta de la República, hubiese aplicado ésta norma a la controversia que nos ocupa, jamás hubiera dispuesto ni la remoción provisional, ni mucho menos la separación definitiva de mi patrocinado del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social, al no contar con un expediente formal, que incluyera no sólo la petición de la Junta Directiva de la Caja, sino todas y cada una de las pruebas que ante el Pleno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, debieron servir de sustento fáctico a la Junta Directiva, para solicitar la remoción de mi mandante del cargo que ostentaba. Luego entonces cuando se separa definitivamente a mi mandante del cargo, es que se trata de crear un expediente, sin ningún tipo de foliación por un medio seguro, que garantice que el expediente no va a ser objeto de alteración en cuanto al orden de sus folios y el contenido de sus pruebas.

Así pues sustenta la decisión de remoción de mi mandante, no un expediente en estricto derecho, sino un conjunto de documentos dispersos entre sí, de cuya existencia real nadie puede dar fe, carentes de ordenación lógica." (Ver foja 44).

2. Decreto Ley N°14 de 27 de agosto de 1954, "Por el cual se modifica la Ley 134 de 27 de abril de 1943, Orgánica de la Caja de Seguro Social."

"Artículo 17. Son facultades de la Junta Directiva:

a ...

b ...

c. Crear o suprimir las direcciones regionales, agencias, direcciones, departamentos, secciones, comisiones y cargos que fueren necesarios para la buena marcha de la Caja, señalar sus funciones y fijar los sueldos correspondientes."

- o - o -

"Artículo 21: El Director General, sólo podrá ser removido por sentencia judicial o en caso de incapacidad manifiesta, por resolución ejecutiva.

La remoción por incapacidad manifiesta sólo podrá efectuarse a solicitud de la Junta Directiva al Órgano Ejecutivo, hecha mediante resolución razonada y aprobada por mayoría absoluta de votos. El Órgano Ejecutivo apreciará el mérito de la solicitud y, en caso de acogerla, concederá al Director General término de un mes para presentar sus descargos. El Órgano Ejecutivo dispondrá de quince (15) días para resolver el caso y si juzga que hay mérito para ello, podrá suspenderlo o destituirlo del ejercicio de sus funciones. La remoción definitiva no será efectiva sólo al agotarse todos los recursos constitucionales y legales vigentes."

- o - o -

"Artículo 22. Son atribuciones y deberes del Director General:

a. ...

b. ...

c. Ordenar gastos hasta por Veinte Mil Balboas (B/.20,000.00) en cada caso dentro de los límites del respectivo presupuesto. Si tuviese que hacer gastos adicionales deberán ser aprobados por la Junta Directiva, a la cual deberá presentar un informe mensual de gastos..."

- o - o -

"Artículo 28-A: Los funcionarios administrativos de la Caja de Seguro Social, con cinco (5) años de servicios continuos o ininterrumpidos que trabajen en tiempo completo al servicio de la Institución, gozarán de

estabilidad en sus cargos y no podrán ser removidos o suspendidos sin que medie una causa justificada.

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social establecerá los requisitos generales para ser funcionario de la Institución y dictará las normas reglamentarias para los nombramientos y traslados, los procedimientos de investigación, medidas disciplinarias y sanciones que se impondrán en caso de violaciones cometidas por los funcionarios, de acuerdo al reglamento interno de personal y al manual de clasificación de puestos vigente."

- o - o -

"Artículo 35-F: Cada Fondo que se constituye para el financiamiento de los programas contemplados en la presente Ley, no podrá ser empleado para cubrir gastos de otros programas ni servicios ajenos a la Institución. De ser así, el Director General o la Junta Directiva están en la obligación de suspender, una vez detectada, cualquiera acción que implique la violación de esta disposición. No obstante, con el objeto de atender única y exclusivamente lo relativo al Programa de Enfermedad y Maternidad y con el fin de evitar duplicidad de servicios y costos innecesarios, se podrá mediante acuerdo de coordinación con los sectores gubernamentales de salud, participar en servicios de salud, sin menoscabo de la autonomía económica, funcional y administrativa de la Caja de Seguro Social."

- o - o -

"Artículo 36: Las inversiones de los fondos de la Caja de Seguro Social deben hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez. Además deben ser de carácter productivo y propender al desarrollo económico y progreso social del país.

La Caja de Seguro Social hará préstamos e inversiones a tasas de interés y garantías no menores a las

que se exija, para estos efectos, el Banco Nacional de Panamá."

En relación a la supuesta infracción al artículo 17 del Decreto Ley N°14 de 27 de agosto de 1954, el demandante asevera que la violación es directa por omisión, ya que:

"...si se hubiese aplicado la presente controversia, jamás se hubiese afirmado y dado por constatado, como lo hace la resolución impugnada que mi patrocinado incrementó injustificadamente la planilla de la institución, pues tal como se colige de ésta norma, la estructura de personal y administrativa, la crea y define la Junta Directiva de la Caja, no el Director General, a quien únicamente corresponde, dentro de los parámetros contemplados en el presupuesto ejecutar los nombramientos requeridos." (Ver foja 45).

Referente al concepto de la violación al artículo 21 lex cit., el procurador judicial del profesor De Puy, afirma que:

"...la ley orgánica no establece, cuándo estamos frente a un caso de incapacidad manifiesta. Y, siendo que en términos generales, la incapacidad o es por naturaleza o es definida por la ley, debemos aceptar que para el caso del Director General de la Caja de Seguro Social, esa incapacidad manifiesta no es por ley (el texto no contempla el supuesto), lo que nos lleva a afirmar, que la incapacidad manifiesta de que nos habla el artículo 21, dice relación directa con una circunstancia de la naturaleza que menoscabe el entendimiento, comprensión y capacidad de discernimiento del respectivo Director General." (Ver foja 46).

- o - o -

Además, en cuanto a la violación al artículo 21, señala que el proceso de separación del Director General de la Caja de Seguro Social, es un acto reglado, que tiene un

procedimiento consignado en la ley orgánica; en consecuencia, "la ley concede, frente a la formulación de cargos, un período dentro del cual se debe preparar y presentar al Ejecutivo los descargos respectivos, preparación y presentación que hace el Director General, manteniéndose en el ejercicio de cargo, de otra suerte, no tendrá garantía alguna para su defensa..." (Ver foja 49).

Del artículo 22, se expresa que de haber aplicado esta norma, jamás se hubiera afirmado que el profesor Jované era responsable de los atrasos en los procesos de compra de medicamentos en la institución.

Referente a la supuesta infracción al artículo 28-A del Decreto Ley N°14 de 1954, el apoderado judicial del profesor Jované, señala que:

"De haber aplicado el contenido de la presente norma, la Presidenta de la República, hubiera realizado y concluido que el profesor Juan Jované, para destituir a cualquier funcionario de la Caja del Seguro Social, debe agotar un procedimiento establecido en el Reglamento Interno de la Institución, por consiguiente, no puede 'per se', sin cumplir con el procedimiento, la destitución de ningún funcionario, pues incurriría en un claro de arbitrariedad que le acarrearía eventualmente graves sanciones e implicaría el pleno desconocimiento del debido proceso." (Ver foja 51).

- o - o -

El apoderado judicial del profesor Jované, ex Director de la Caja de Seguro Social, sustenta que la transgresión al artículo 35-F, se produce en concepto de aplicación indebida, porque se dice que se utilizó los fondos de un programa para

cubrir gastos de otro programa, consideración, que a su juicio, es totalmente errada, tal como se explicó en la formulación de descargos.

Finalmente, en cuanto a la aludida infracción al artículo 36 del Decreto Ley N°14 de 1954, el demandante advierte que se da en el concepto de violación directa por omisión, toda vez que:

“...de haberlo aplicado la Presidenta al momento de adoptar la Resolución Ejecutiva No. 3, de 22 de octubre de 2003, nunca hubiese podido afirmar la existencia de una condición de incapacidad manifiesta de nuestro patrocinado como Director General de la Caja del Seguro Social, ello es así, precisamente porque al amparo de ésta norma, nuestro representado, diseñó un plan de inversiones seguras, que tenían a la Caja como Inversionista de Segundo Piso, dándole una plena seguridad en la inversión y una seria garantía de recuperación de tales inversiones, así planteo por ejemplo el programa de préstamos en asocio con la Caja de Ahorros y el Banco Nacional de Panamá, que garantizaba las inversiones de la Caja, pues la colocaba como inversionista de segundo piso, cumpliéndose de ésta manera con el mandato consignado en ésta norma.” (Ver fojas 55 y 56).

- o - o -

Expuestas las normas legales que se estiman violadas por la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2003, emitida por la Presidenta de la República y los conceptos de violación expuestos por el demandante, este Despacho procede a la contestación de la demanda, en los siguientes términos:

IV. Contestación de la Procuraduría de la Administración:

Mediante la Resolución N°34,288-2003 JD de 10 de septiembre de 2003, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, solicitó al Órgano Ejecutivo la remoción del profesor Juan Jované de Puy, del cargo del Director General de la Caja de Seguro Social, de conformidad con lo establecido en el literal "i", del artículo 17 y el artículo 21 del Decreto Ley N°14 de 1954. (Ver fojas 2 a 6 del expediente administrativo).

Es así, que la Presidenta de la República, mediante la Resolución Ejecutiva N°1 de 10 de septiembre de 2003, ordena, de manera inmediata, la remoción provisional del profesor Juan Antonio Jované de Puy del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social (Ver foja 7 del expediente judicial), además, se resuelve, en el artículo segundo, lo siguiente:

"Artículo Segundo: Córrase traslado al Profesor Juan Antonio Jované de Puy de la Resolución No. 34,288 de 10 de septiembre de 2003, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social y concédasele término de un mes para que presente los descargos que estima pertinentes a los señalamientos efectuados en su contra."

- o - o -

En virtud de la Resolución N°3 de 22 de octubre de 2003, la Presidenta de la República, por conducto del Ministerio de Salud, remueve de manera definitiva, al profesor Juan Antonio Jované de Puy, del cargo de Director General de la Caja de

Seguro Social. De igual manera, en esta Resolución se ordena:

"SEGUNDO: Mantener vigente el artículo Primero de la Resolución Ejecutiva No.1 de 10 de septiembre de 2003, hasta tanto se agoten todos los recursos constitucionales y legales." (Ver foja 131 del expediente judicial).

- o - o -

Posteriormente, esta decisión administrativa fue confirmada mediante la Resolución Ejecutiva N°1 de 5 de enero de 2004, dictada por la Presidenta de la República. (Ver fojas 107 a 109 del expediente judicial).

La Resolución N°3 de 22 de octubre de 2003, emitida por conducto del Ministerio de Salud, se fundamenta en una serie de deficiencias administrativas advertidas durante el período en que el profesor Jované estuvo en la dirección general de la primera institución de seguridad social del país, las cuales pasamos a detallar de la siguiente manera:

- Desabastecimiento de medicinas que conduce a la contratación de servicios externos, y ocasiona fuertes erogaciones adicionales.

- Falta de ejecución presupuestaria, ya que al 30 de junio de 2003, la administración del profesor Jované sólo había comprometido 18.5 millones de balboas en compra de medicamentos, mientras que tenía un presupuesto asignado a esa fecha de 40.8 millones de balboas de un total de 46.9 millones de balboas para todo el año.

- Retraso de tres (3) años en la preparación del pliego de cargos para la adquisición de un cineangiógrafo digital y varios tomógrafos computarizados para el Complejo

Hospitalario Metropolitano y otros hospitales del interior del país.

- Información incierta e imprecisa de las resoluciones presentadas por la Administración a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, para la aprobación del gasto en los procesos de compras de insumos y medicamentos.

- Contratación de servicios externos por quince meses de un equipo de litotripcia, debido a que no se contrataron a tiempo los servicios de mantenimiento del equipo de la institución.

- Informe de Auditoría N°068-11-00-DGA. D.A.F.P. "Relacionado con el manejo irregular de las compras de medicamentos a nivel nacional en las policlínicas y hospitales de la Caja de Seguro Social, del período de 1° de enero de 1996, al 30 de junio de 2000". Este informe se encuentra visible a fojas 15 y siguientes del expediente administrativo, y del mismo destacamos lo siguiente:

"El total de compras realizadas en las diferentes policlínicas y hospitales de la Caja de Seguro Social lo comparamos con el promedio de los costos de los antecedentes de compras de la Caja de Seguro Social a través del depósito 10-10 lo que nos demostró que si se hubieran comprado mediante los costos de este almacén las compras realizadas sumarían sólo **B/.7,476.205,50**, lo que nos da exceso de costo de **B/.12,908.000.33**, lo que consideramos un perjuicio económico a la institución ya que la misma cuenta con procedimientos establecidos para reponer el desabastecimiento del almacén central quien es el que supe de medicamentos a todas las policlínicas y hospitales." (Ver foja 20).

- o - o -

- Informe Especial elaborado por la Contraloría General de la República, identificado con el N°102-110-2003-DAG-DAFP, "Relacionado con el Manejo Irregular de las Compras de Medicamentos a nivel nacional en las policlínicas y hospitales de la Caja de Seguro Social", para el período comprendido del 1 de julio de 2000 al 31 de octubre de 2002. (Ver fojas 668 y siguientes del expediente administrativo).

- También en la resolución impugnada, se expone sobre la compra de aspirina por cantidades inferiores a las requeridas, lo que originó que se realizarán compras menores por más de 20 millones. En este sentido, se expresa:

- Deficiencias administrativas en la compra de aspirinas; dilación en los trámites de 6 a 30 meses.
- La contratación irregular con clínicas privadas durante los años de 2000 a octubre de 2002, en concepto de exámenes de litotripsia y resonancia magnética, y que se realizaron sin contar con sus respectivas órdenes de compra o contratos y no contaban con la autorización de excepción del Ministerio de Economía y Finanzas, para contratar directamente.

- A foja 122 del expediente judicial, la Resolución impugnada señala las situaciones que se dieron en cuanto a la contratación de servicios médicos en clínicas y hospitales privados.

- Se expresa que existió dolo en la preparación del referido contrato para la compra de oxígeno, al agregarle a la cláusula primera, además del Oxígeno tipo I (gas), el Oxígeno II (líquido), cuando no estaba incluido en las publicaciones de llamado de licitación, ni en el Pliego de Cargos.

- Actitud negligente al no aprovechar la oportunidad de venta de las acciones emitidas por la Cervecería Nacional, S.A., de las cuales la institución es titular. No realizó la compraventa de estas acciones, por lo que a juicio de la Presidenta de la República, y del Ministro de Salud, privó a la Caja de Seguro Social, la oportunidad de disponer de la suma de B/.3,868.560.00, por las acciones cuyo costo original fue de B/.179,000.00. (Ver foja 2406 del expediente administrativo).

- Se consideró como una medida administrativa desatinada, el someter los depósitos a plazo fijo en períodos cortos de bajo rendimiento y con intereses de mercado de eurodólares, en vez de intereses que rijan en el mercado financiero local.

- No adoptó las medidas necesarias requeridas para la contención del gasto. En el año de 2003, se presentó uno tardío, que nunca se implementó.

- Deterioro de las finanzas de la Institución y se refleja en relación de resultados en los programas de enfermedad y maternidad; invalidez, vejez y muerte; riesgos profesionales, y en los programas de administración; todos los cuales muestran una situación de déficit.

- Se incrementaron los nombramientos, en materia de recursos humanos.

- Se violó el artículo 35-F de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, con el uso de fondos de un programa para financiar otros programas a través de la cuenta "saldos créditos por distribuir" o "débitos por distribuir", que no se encuentran en la clasificación del plan contable del Manual General de Contabilidad Gubernamental.

- No se cumple con la aplicación del Plan de Cuentas establecido para la consolidación de los Estados Financieros gubernamentales, que tienen carácter de obligatoriedad para el sector público.

- Presentó un proyecto de presupuesto deficitario para el Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal 2004, por más de noventa millones de balboas en contravención de las normas legales y constitucionales.

- Bajo la directiva del profesor Jované, se propuso la disminución de la partida 166, para la vigencia de 2004, en concepto de servicios externos de salud, dentro del territorio nacional, lo cual se consideró afectaría a la población asegurada que se atiende en el Hospital del Niño, Hospital Nicolás Solano, Instituto Oncológico Nacional, Hospital Integrado San Miguel Arcángel, según convenios celebrados con la C.S.S.

- No se cumplió con la obligación de presentar los estados financieros auditados ante la Asamblea Legislativa, a más tardar los 30 de junio de cada año. A foja 6170 del

expediente administrativo consta la certificación expedida por el Secretario General de la Caja de Seguro Social.

- Además, se expresa que el profesor: "no acató las instrucciones de la Junta Directiva al no instruir a sus subalternos para que acompañaran y respaldaran a la Comisión de la Junta Directiva, que participó en las respectivas consultas presupuestarias para el presupuesto del año fiscal 2003, tal y como lo establece el artículo 17, acápite d, de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social". (Ver foja 6073 del expediente administrativo).

Las expuestas, son las razones que sustentan la motivación de la Presidenta de la República, por conducto del Ministro de Salud, para proceder a la remoción del profesor Juan Jované de Puy, del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social.

En relación con la supuesta infracción al artículo 69 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, este Despacho disiente del criterio expuesto por el demandante, toda vez que consideramos que en el caso subjúdice la remoción provisional, y luego la definitiva del profesor Juan Antonio Jované de Puy, estuvo precedida de una solicitud escrita elaborada y aprobada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que luego fundamentó la Resolución N°01 de 10 de septiembre de 2003, en virtud de la cual la Presidenta de la República ordena de manera inmediata la remoción provisional del profesor Juan Antonio Jované de Puy.

Igualmente, se observa que el Órgano Ejecutivo ha presentado los expedientes administrativos debidamente

foliados, con numeración escrita; sin embargo, dada la complejidad del presente asunto administrativo, es necesario señalar que no es posible determinar la supuesta ilegalidad de los otros aspectos, toda vez que la norma en comento, señala que los documentos serán acopiados "por orden cronológico de llegada de los documentos".

Consideramos que esta norma no hace alusión a la fecha en que fue generado el documento; sino a la orden de llegada, es decir, el momento en que llegó la información a la institución; en este caso, sería al Ministerio de Salud, y dicha información; no se encuentra disponible, por medio de un libro computador, tarjetario o mediante cualquier otro medio de registro; por consiguiente, somos del criterio que no se produce la alegada violación al artículo 69 de la Ley N°38 de 2000.

En cuanto a la supuesta infracción a los artículos 17, este Despacho no comparte los planteamientos del demandante, toda vez que estimamos dicha excerta legal hace alusión a la facultad que posee la Junta Directiva para crear o suprimir las direcciones regionales, agencias, direcciones y departamentos; en fin, adoptar todas aquellas decisiones para organizar administrativamente a la Caja de Seguro Social.

Referente a la supuesta infracción al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, la Procuraduría de la Administración debe partir de la premisa fundamental que para la remoción del Director General de la Caja de Seguro Social, se requiere de una sentencia judicial, y para el caso

de que se invoque la incapacidad manifiesta debe efectuarse a través de una resolución ejecutiva.

En el supuesto que sea mediante una resolución ejecutiva, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, debe expedir una resolución motivada y aprobada por la mayoría absoluta de votos. Luego, como establece el artículo 21 del Decreto Ley N°14 de 1954, es necesario que el Órgano Ejecutivo aprecie el mérito de la solicitud, y en caso de acogerla, concederá al Director General el término de un mes para presentar sus descargos.

Presentada, la solicitud de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social al Órgano Ejecutivo, ésta no debe constituirse, per se, en la remoción del Director General por la supuesta incapacidad de éste; ya que en todo caso, el Órgano Ejecutivo, como un ente independiente de las decisiones que se adoptan en la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, debe otorgarle al Director General de la Caja de Seguro Social, la oportunidad para que presente sus descargos.

Sin embargo, acontece en este caso que el día 10 de septiembre de 2003, fecha para la cual la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, solicita la remoción del Director General de la Caja de Seguro Social, el Órgano Ejecutivo, mediante la Resolución Ejecutiva N°1 de 10 de septiembre de 2003, procede inmediatamente a la remoción provisional del profesor Juan Antonio Jované de Puy, del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social.

Consideramos que esta decisión administrativa adoptada por el Órgano Ejecutivo no se compadece con lo estatuido en el artículo 21 del Decreto Ley N°14 de 1954; pues esta norma consagra la oportunidad para que el Director General de la Caja de Seguro Social, sea escuchado y pueda presentar sus descargos. Sin embargo, tal como se anota en los párrafos anteriores, el Órgano Ejecutivo, no le concedió al profesor Jované, la posibilidad de presentar sus descargos, ya que una vez se emitió la resolución de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la Resolución N°01 de 10 de septiembre de 2003, se procedió a la remoción provisional.

En efecto, la norma legal, en comento, señala: "se concederá al Director General término de un mes para presentar descargos"; y en el caso subjúdice, tal oportunidad se le brindó luego de expedida la Resolución N°3 de 22 de octubre de 2003, lo cual contradice lo que manda la norma legal especial que rige en la Caja de Seguro Social.

Aunado a lo anterior, consideramos que debió primero emitir una resolución acogiendo la resolución de la Junta Directiva y asimismo, conceder el término de un mes para que el Director General formulara sus descargos. La Resolución para estos efectos, se convierte en el mecanismo formal a través de la cual la Administración Pública informa sus decisiones a quienes se vean perjudicados en sus intereses legítimos.

A este respecto, debemos puntualizar que el Órgano Ejecutivo, tiene la facultad para suspender o destituir al Director General de la Caja de Seguro Social; pero, dicha

acción de personal, únicamente puede adoptarse luego que el Director General hubiese presentado sus descargos en el mes que se le concede para tales efectos; oportunidad que sólo se le otorgó cuando se emitió la Resolución N°03 de 22 de octubre de 2003.

Por consiguiente, somos del criterio que en el presente caso se violó la garantía fundamental del debido proceso, punto cardinal en todo proceso, inclusive el administrativo, en el cual se admite la participación activa de las personas que puedan verse perjudicadas en la adopción, en este caso, de esta medida administrativa extraordinaria de remoción del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social.

En la legislación de la Caja de Seguro Social, se ha previsto de un mecanismo especial con la finalidad de salvaguardar la permanencia del Director General durante su gestión; procedimiento que reviste caracteres diferenciadores de otras instituciones, que a nuestro juicio, se justifican en la medida que responde a las importantes funciones que se le ha encomendado a esta institución.

En relación con la garantía fundamental del debido proceso, el jurista panameño Rogelio Fábrega Zarak, afirma que: "La necesidad de la juridicidad de los actos públicos reclama una ampliación del principio del debido proceso a todas las manifestaciones de producción de un acto jurídico, muy señaladamente en aquellos casos en los cuales, en la fase de producción del mismo, participa un administrado, sobre todo si el procedimiento tiene por objeto el reconocimiento o la violación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo

digno de protección." (Registro judicial de julio de 1995, pág. iv); por tanto, se reconoce la necesidad de que en todo procedimiento administrativo se permita el derecho de audiencia, de contradicción, de defensa del administrado.

Por tanto, consideramos que la medida de remoción provisional del cargo de Director General de la Caja de Seguro Social, se efectuó sin que mediase el cumplimiento de las garantías mínimas contempladas en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, toda vez que la decisión de remover al Director General de la Caja de Seguro Social sólo puede ordenarse una vez que se le haya otorgado al Director General la oportunidad de presentar sus descargos, una vez solicitada la remoción por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Por consiguiente, somos del criterio que la Resolución N°03 de 22 de octubre de 2003, infringe el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, ya que el proceso realizado para su destitución no respetó lo contenido en dicha normativa.

En cuanto a la supuesta infracción a los artículos 22, 28-A, 35-F y 36 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, este Despacho estima que la Resolución impugnada no vulnera tales preceptos legales, toda vez que a través de la misma, se realiza una valoración de la gestión administrativa del Director General de la Caja de Seguro Social, durante el período en que estuvo en la administración de dicha institución.

La Administración Pública para la consecución de sus fines y objetivos, de manera efectiva y eficiente, se organiza en determinada estructura, a la cual se le asigna un marco técnico y jurídico que le permita desenvolverse. Así, la Caja de Seguro Social, se encuentra regida por principios y lineamientos generales y particulares que gobiernan su funcionamiento. Los artículos 22, 28-A, 35-F y 36 del Decreto Ley N°14 de 1954, a nuestro juicio, están comprendidos dentro de aquellas directrices que debe atender el Director General de la Caja de Seguro Social.

Consideramos que pueden existir diversas opiniones sobre el manejo administrativo de una institución, en la que siempre se debe procurar la eficiencia de los recursos humanos y administrativos; por consiguiente, la Resolución Ejecutiva N°03 de 22 de octubre de 2003, constituye una evaluación sobre la gestión administrativa de quien ostentó la Dirección General de la Caja de Seguro Social, y de la cual pueden surgir puntos favorables y otros desfavorables que correspondería al demandante demostrar en este proceso.

Por las consideraciones expuestas, estimamos que no se producen las alegadas violaciones a los artículos 22, 28-A, 35-F y 36 del Decreto Ley N°14 de 1954.

De esta manera respondemos el traslado de la demanda interpuesta por el Licdo. Jaime Jované, en representación de **Juan Jované de Puy**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Ejecutiva N°3 de 22 de octubre de 2003, dictada por la Presidenta de la República, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

V. Pruebas: Aceptamos los documentos originales y copias debidamente autenticadas que se han presentado. Aducimos los expedientes administrativos del profesor Juan Antonio Jované de Puy, los cuales fueran remitidos por el Ministro de Salud, al momento de rendir su informe explicativo de conducta.

VI. Derecho: Aceptamos parcialmente el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General