

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1934

Panamá, 17 de noviembre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente: 997152022.**

La Licenciada Karen García, actuando en nombre y representación de **Ivan Kravcio Guardia**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 071-2022-DG del 15 de febrero de 2022, emitida por la **Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es es cierto como viene expuesto; por lo tanto, se niega.

**Tercero:** No es es cierto como viene expuesto; por lo tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 34, 52, 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general; establece los presupuestos en los cuales los actos administrativos incurren en vicio de nulidad; y señala que el recurso de reconsideración una vez interpuesto o propuesto en tiempo oportuno y por

persona legitimada para ellos, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto (Cfr. fojas 4-6 y 10 del expediente judicial);

**B. Los artículos 99 y 107 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante la Resolución 35,888-2004-JD de 15 de junio de 2004,** que indican que el régimen disciplinario tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la legalidad, moralidad, imparcialidad, responsabilidad, cooperación y ejecución eficiente de los servicios de la Caja de Seguro Social; y por otro lado, menciona que de existir la posible comisión de una falta, se realizará un informe por escrito al jefe inmediato, el cual deberá ser de conocimiento del funcionario, garantizándole el acceso al mismos, así como el de la presentación de sus descargos (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

**C. El artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (que en realidad corresponde a la Convención Americana de los Derechos Humanos),** el cual señala que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

**D. El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004,** que establece que el servidor público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpuesta persona (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

**E. El artículo 1 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018,** señala que, todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tendrán el derecho de mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico; que el padecimiento de las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral parcial, no podrá ser invocado como una causal de despido (Cfr. foja 9 del expediente judicial), y

F. El artículo 49 de Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, indica entre otras cosas, que, los servidores públicos administrativos que ingresen a la Caja de Seguro Social, una vez cumplan con dos (2) años de servicios continuos e ininterrumpidos que laboren jornada completa y que a partir de la entrada de vigencia de la ley, obtengan dos evaluaciones anuales satisfactorias, en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual de Evaluación de Desempeño, alcanzarán la estabilidad del cargo (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

### III. Cargos de Ilegalidad formulados por la demandante.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, la apoderada especial del actor señala que lo siguiente: *“La Resolución 188-2022 de 17 de mayo de 2022, vulneró el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ya que al momento de aplicar la sanción el superior inmediato menoscabó el debido proceso con la objetividad requerida y por ende, el principio de estricta legalidad, se aplicó la sanción de destitución de manera discrecional y arbitraria, toda vez que el servidor público **Kracvio Guardia**, se encontraba en periodo de vacaciones o descanso, por lo que mal podría notificársele de un proceso disciplinario...”* (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Así mismo, indica lo siguiente: *“La resolución impugnada se ciño en aplicar una sanción de destitución, sin realizar un análisis exhaustivo del caso bajo estudio, pues la Autoridad demandada se limitó a aplicar la sanción a su arbitrio, sin considerar los antecedentes de conducta del supuesto infractor...”* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por último, señala lo que a seguidas se copia: *“La Resolución No. 017-22 D.G. de 15 febrero de 2022, infringe el tenor del artículo 1 de la Ley 59 de 8 de diciembre de 2005, modificada mediante Ley 4 de 25 de febrero de 2010, ya que mi representado incorporó documentos médicos en la que consta que padece de **Miocardopatía dilatada, Insuficiencia Sistólica severa en el ventrículo izquierdo en estudio realizado en ritmo fibrilación auricular, hipocinesia severa generalizada con función sistólica global del 28% ....**”* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

#### IV. Breves antecedentes del caso.

Según observa este Despacho, el Doctor José Calame, Director Médico de la Policlínica Generoso Guardia, mediante la nota PGG-DM-NE-022-2021 de 1 de febrero de 2021, le informó al Doctor Carlos Tejos, Director Médico de la Policlínica Alejandro De la Guardia, que el Galeno **Iván Kravcio Guardia**, no asiste a laborar en consulta externa desde que inició la pandemia en marzo de 2020 (Cfr. foja 195 del expediente administrativo aportado por el demandante).

Al respecto, el Director Médico de la Policlínica Alejandro De la Guardia, emitió la nota de 9 de junio de 2021, a través de la cual le comunica a **Iván Kravcio Guardia**, lo siguiente:

“...

Se le recuerda que mediante Acción de Personal No. 2521-07, del 22 de mayo de 2007, usted fue trasladado del Hospital Susana Jones Cano a la Policlínica Don Alejandro de la Guardia, hijo (sic) para laborar 3 días y a la Pol. Generoso de la Guardia, 2 días.

Por lo anterior le recomendamos presentarse a la Policlínica Generoso Guardia, a fin de dar cumplimiento con lo establecido en la Acción de Personal antes señalada.

...” (Cfr. foja 207 del expediente administrativo aportado por el demandante).

Posteriormente, se observa a foja 208 del expediente administrativo aportado por el demandante, que mediante la nota de P.B.D.M 151-2021 de 30 de julio de 2021, el Director Médico de la Policlínica Alejandro De la Guardia, solicitó inicio de las investigaciones pertinentes en contra del Doctor **Iván Kravcio Guardia**.

En ese sentido, y en atención a la respuesta brindada mediante el memorial DENSYPS-DNSS-MC-033-2021 de 6 de agosto de 2021, el Director Médico de la Policlínica Generoso Guardia, solicitó formalmente al Departamento de Recursos Humanos, el inicio de las investigaciones disciplinarias, por la posible irregularidad en el cumplimiento de las jornadas laborales, por parte del Doctor **Iván Kravcio Guardia** (Cfr. foja 2013 del expediente administrativo aportado por el demandante).

En atención a la solicitud presentada, el Subdirector de Recursos Humanos de la Caja de Seguro Social, mediante la providencia PGG-DRH-P-035-2021 de 8 de septiembre de 2021, visible a foja 215 del expediente administrativo aportado por la demandante, le comunicó a **Iván Kravcio Guardia**, que se iniciaron las investigaciones disciplinarias en su contra, por supuestamente incurrir en las faltas establecidas en los artículos 20 y 21 del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, los cuales son del siguiente tenor:

“**Artículo 20:** Son deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social los siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones de trabajo que se adopten.

...

6. Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta, con la dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas.

7. Acatar las órdenes e instrucciones que le impartan sus superiores jerárquicos, de acuerdo con las necesidades, prioridades y urgencias del servicio, siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, que no atenten contra su honra, dignidad y se encuentren acorde a las funciones para las cuales ha sido nombrado o asignado.

...”

“**Artículo 21.** Se prohíbe a los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, lo siguiente:

...

32. Cobrar salarios sin cumplir con su jornada de trabajo respectiva.

...”

Así las cosas, se observa que mediante el informe PGG-DRH-I-064-2021 de 27 de diciembre de 2021, y luego de la investigación realizada, el Departamento de Recursos Humanos, concluyó que la conducta realizada por **Iván Kravcio Guardia**, se enmarcó con claridad en numeral 5, artículo 13 del Reglamento Interno de Personal, que es del tenor siguiente:

“**Artículo 13.** Se considerarán ausencias injustificadas, las no comprendidas en el artículo 12, del presente reglamento. Estas ausencias serán sancionadas de la siguiente manera:

...

5. Aquel servidor público que en el período de doce (12) meses falte más de cuatro (4) viernes o lunes injustificadamente, indistintamente será destituido. Para estos efectos, los días anteriores y posteriores al día feriado se considerarán como lunes o viernes. La acumulación de las faltas se hará por un período de doce (12) meses a partir de la comisión de la primera falta”

De igual manera, se desprende del informe PGG-DRH-I-064-2021 de 27 de diciembre de 2021, lo siguiente:

“...

#### **V. RECOMENDACIÓN**

**Destituir de forma directa**, al servidor público **Iván Kravcio**, por ausentarse de sus labores, más de cuatro (4) viernes o lunes injustificadamente, los días detallados en el cuadro adjunto.

...” (Cfr. foja 236 del expediente administrativo aportado por el demandante).

Como resultado de lo anterior, el Director General de la **Caja de Seguro Social**, emitió la Resolución 071-2022-D.G de 15 de febrero de 2022, mediante la cual destituyó a **Iván Kravcio Guardia**, del cargo de Médico Especialista I, en el área de Ortopedia de la Policlínica Generoso Guardia, por haberse ausentado 88 lunes sin justificación (Cfr. fojas 249-251 del expediente administrativo aportado por el demandante).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución 188-2022-D.G de 17 de mayo de 2022, que confirmó en todas sus partes el acto principal, y le fue notificado al actor el 23 de mayo de 2022 (Cfr. fojas 316-318 del expediente administrativo aportado por el demandante).

Posteriormente, presentó ante la Junta Directiva de la **Caja de Seguro Social**, un Recurso de Apelación; mismo que se encuentra pendiente de resolver, tal y como lo manifiesta la entidad demandada en su informe de conducta (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 27 de septiembre de 2022, **Iván Kravcio Guardia**, actuando por medio de su apoderada especial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que

dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, a través de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 071-2022-DG del 15 de febrero de 2022, emitida por la **Caja de Seguro Social**, su acto confirmatorio; y que como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución demandada que lo reintegre al cargo que ocupaba, así como el consecuente pago de los salarios caídos (Cfr. foja 3 de expediente judicial).

**V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Luego de examinar los planteamientos expuestos, este Despacho se opone a los argumentos expresados por el recurrente, puesto que de acuerdo con las evidencias que reposan en autos, el acto acusado de ilegal, es decir la Resolución 071-2022-DG del 15 de febrero de 2022, emitida por la **Caja de Seguro Social**, se dictó conforme a derecho, por lo que los razonamientos ensayados por el accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

**5.1 De la competencia del Director de la Caja de Seguro Social, para emitir el acto objeto de reparo.**

Al respecto, debemos destacar que el numeral 14, del artículo 41 de la Ley 51 de 21 de diciembre de 2005, le otorga al Director General de la Caja de Seguro Social, la facultad de aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan. Veamos.

“**Artículo 41.** Facultades y deberes del Director General.  
Son facultades y deberes del Director General:

...  
14. Nombrar, trasladar, ascender y remover a los funcionarios de la Caja de Seguro Social; **aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan**, así como conceder vacaciones y licencias, de acuerdo con las normas establecidas en el sistema de administración de recursos humanos, aprobado por la Junta Directiva de conformidad con la Constitución, las leyes, los acuerdos, los reglamentos vigentes y la Ley de Carrera Administrativa como norma supletoria.

...” (La negrita es nuestra).

Al respecto, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....

21. **Competencia.** Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo subrayado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

**“La Competencia.**

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquella es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themistocles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

**La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.**

**El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada.** La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración;



corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad**. La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

**La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.**

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”. Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que el Director General de la **Caja de Seguro Social, estaba plenamente facultado** para emitir el acto cuya legalidad se cuestiona.

## **5.2 Del Debido Proceso.**

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

En este sentido, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del “Debido Proceso Legal”, en los términos citados a continuación:

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

...

**31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política:** el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.” (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos<sup>1</sup> señala que: *“el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho”*.

Vale la pena además, destacar lo anotado al respecto por el autor Ossa Arbeláez<sup>2</sup>, quien nos explica que: *“el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes”*.

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el

<sup>1</sup> Obra: El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55

<sup>2</sup> Obra: Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239.

principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

### 5.3 Del acto acusado de ilegal.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo, respetando además todos los Derechos de **Ivan Kravcio Guardia**; razón por la cual los argumentos ensayados por el recurrente con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

En ese sentido, podemos señalar que del contenido de la Resolución 071-2022-D.G. (acto acusado de ilegal), se desprende lo siguiente:

“... ”

Que mediante Hoja de Trámite s/n del 20 de agosto de 2021 y copia de Memorando Circular DENSYPSS-DNSS-MC033-2021 del 6 de agosto de 2021, suscrito por el doctor Gustavo Santamaría, Director Nacional de Servicios en Salud, recomendó al galeno José Calame, solicitar un proceso de evaluación de posible irregularidades, contra el servidor público **IVÁN KRAVCIO**, por incumplimiento de los deberes y violaciones de las prohibiciones tipificadas en el Reglamento Interno de Personal, debido a que, no se presentó a laborar en Consulta Externa, durante 88 lunes y 91 miércoles, desde el mes de marzo del 2020 al mes de noviembre de 2021;

...” (Cfr. foja 259 del expediente administrativo aportado por el demandante).

Ante el escenario anterior, es ostensible que la conducta del hoy demandante, se enmarcó con claridad en el numeral 5 del artículo 13 del Reglamento Interno que rige en la citada institución, lo que conllevó al Departamento de Recursos Humanos, a realizar las investigaciones pertinentes y recomendar su desvinculación de la administración (Cfr. fojas 254-259 del expediente judicial).

Lo anterior, queda aún más evidenciado, cuando observamos lo que se desprende del informe PGG-DRH-I-064-2021 de 27 de diciembre de 2021. Veamos

“ ... ”

### III. ANÁLISIS:

Las pruebas documentales y el testimonio de ambos Directores Médicos, doctor José Calame, Director Médico de la Policlínica 'Generoso Guardia' y el doctor Carlos Trejos, Director Médico, de la Policlínica Alejandro de (sic) la Guardia, Hijo; confirman que el servidor público Ivan Kravcio, se ausentó de sus labores sin justificación los días lunes y miércoles desde el 30 de marzo del 2020 hasta el 29 de noviembre de 2021, de acuerdo al calendario 2020 y 2021, (ver cuadro).

#### **CUADRO DE AUSENCIAS INJUSTIFICADAS DÍAS LUNES Y MIÉRCOLES**

CUARENTENA: DEL 12 DE MARZO HASTA EL 25 DE MARZO DEL 2020= 14 días.

LUNES			MIÉRCOLES		
MES	AÑOS	DÍAS	MES	AÑOS	DÍAS
Marzo	2020	30	Marzo	2020	4, 11, 18 y 25
Abril	2020	6, 13, 20 y 27	Abril	2020	1, 8, 15, 22 y 29
Mayo	2020	4, 11, 18 y 25	Mayo	2020	6, 13, 20 y 27
Junio	2020	1, 8, 15, 22 y 29	Junio	2020	3, 10, 17 y 29
Julio	2020	6, 13, 20 y 27	Julio	2020	1, 8, 15, 22 y 29
Agosto	2020	3, 10, 17, 24 y 31	Agosto	2020	5, 12, 19 y 29
Septiembre	2020	7, 14, 21 y 28	Septiembre	2020	2, 9, 16, 23 y 30
Octubre	2020	5, 12, 19 y 26	Octubre	2020	7, 14, 21 y 28
Noviembre	2020	2, 9, 16, 23 y 30	Noviembre	2020	4, 11, 18 y 25
Diciembre	2020	7, 14, 21 y 28	Diciembre	2020	2, 9, 16, 23 y 30
Enero	2021	4, 11, 18 y 25	Enero	2021	6, 13, 20 y 27
Febrero	2021	1, 8, 15 y 22	Febrero	2021	3, 10, 17 y 24
Marzo	2021	1, 8, 15, 22 y 29	Marzo	2021	3, 10, 17, 24 y 31
Abril	2021	5, 12, 19 y 26	Abril	2021	7, 14, 21 y 28
Mayo	2021	3, 10, 17, 24 y 31	Mayo	2021	5, 12, 19 y 26
Junio	2021	7, 14, 21 y 28	Junio	2021	2, 9, 16, 23 y 30
Julio	2021	5, 12, 19 y 26	Julio	2021	7, 14, 21 y 28
Agosto	2021	2, 9, 16, 23 y 30	Agosto	2021	4, 11, 18 y 25
Septiembre	2021	6, 13, 20 y 27	Septiembre	2021	1, 8, 15, 22 y 29
Octubre	2021	4, 11, 18 y 25	Octubre	2021	6, 13, 20 y 27
Noviembre	2021	1, 8, 15, 22 y 29	Noviembre	2021	3, 10, 17 y 24
<b>TOTAL DE DÍAS</b>		<b>88 días</b>			<b>91 días</b>

Que en ninguna de las citadas fechas llamó para reportar que no asistiría a laborar por estar indispuerto, ni presentó documentación válida que justificara su conducta, cabe indicar, que el referido galeno, presentó nota s/n fechada 6 de diciembre de 2021, a la secretaria de la Dirección Médica, donde hace una serie de afirmaciones, de las cuales el doctor José Calame, Director Médico de la Policlínica 'Generoso Guardia' manifestó total desacuerdo ya que al funcionario Iván Kravcio,

nunca se le prohibió su fiel cumplimiento con su horario de trabajo los días lunes y miércoles.

**Por otra parte se evidenció, que la conducta presentada por el doctor Iván Kravcio, en las fechas antes descritas, causaron recarga laboral y afecto la óptima atención que necesitan los pacientes de la Sala de Ortopedia.**

En revisión conjuntamente con la sección de Estadísticos la última Hoja de Registro Diario que se mantiene en el archivo es la del 11 de marzo del 2020 y del 11 al 24 de marzo de 2020 mantenía un estatus laboral de incapacitado, por lo cual definitivamente queda consignada la falta cometida por el servidor público Iván Kravcio.

...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 237 del expediente administrativo aportado por el demandante).

En ese contexto, debemos destacar que para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado, es decir, del Derecho Sancionatorio. Esto es, básicamente, la facultad *"derivada del "ius punendi" se ha extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este ente, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe"* (Cfr. Sentencia de 27 de noviembre de 2008).

El ejercicio de esta potestad sancionadora adquiere vigencia a través del cumplimiento de los principios y garantías que componen el debido proceso. De ahí que como señala la doctrina el fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora del Estado o de la Administración lo encontramos en el Título III denominado de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de Las Garantías Fundamentales, artículo 32 de nuestra Carta Magna integrada con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

Desde esta perspectiva, la garantía del debido proceso supone la concreción de ciertos límites a la Administración en el ejercicio del poder sancionador. Así lo ha puesto

de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse en los siguientes términos:

“En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso” (Cfr. Corte IDH, Caso Baena y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costos, párr. 126).

Así pues, se tiene que en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal, y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del *ius puniendi*).

En ese contexto, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en la Resolución 188-2022-D.G (recurso de reconsideración), con respecto a las evidencias reflejadas en la investigación disciplinaria que comprueban la responsabilidad atribuida al actor, cito:

“...

Que no obstante, esta Dirección General advierte que la destitución aplicada al señor **IVÁN KRAVCIO GUARDIA** no ha sido ociosa, ni antojadiza, sino que ha surgido o se ha adoptado, como consecuencia de la grave irresponsabilidad laboral del nombrado servidor público, consistente en que durante el periodo comprendido entre marzo de 2020 a noviembre de 2021 acumuló un total de 179 ausencias injustificadas a su trabajo; correspondiendo de éstas, 88 ausencias a días lunes y 91 a días miércoles, omisión que demuestra fehacientemente el alto nivel de desidia del recurrente, quien de forma injustificada ha incumplido con una de las más elementales obligaciones de todo trabajador, sea del sector público o privado: concurrir puntualmente a su trabajo a cumplir con sus deberes;

Que en criterio de esta Dirección General, el crecido número de ausencias injustificadas acumuladas por el nombrado **KRAVCIO GUARDIA** durante el período ya descrito, se ha traducido en un grave e injusto perjuicio para la población asegurada, al no contar con los servicios de este profesional médico, y para la Caja de Seguro Social al tener que pagar salarios por un tiempo prologado sin recibir el servicio en las condiciones convenidas o acostumbradas;

Que por otra parte es bueno precisar que la presente causa, está totalmente relacionada con la comisión, investigación, comprobación y sanción de una falta de naturaleza netamente administrativa: ausencias injustificadas al trabajo, consideradas, debido a su número, abandono del cargo, conforme a derecho. Por consiguiente, es una materia cuya investigación y conocimiento escapa de la esfera de competencia de la Junta Asesora Técnica de la Salud, organismo que de acuerdo al Artículo 54 de la Ley N°51 de 2005, solo investiga y recomienda sobre temas de ética profesional, negligencia en el desempeño profesional, e incompetencia manifiesta en el ejercicio de los profesionales y técnicos de la Salud, de allí que no asiste razón a la (sic) recurrente al invocar como vicio del acto, la falta de pronunciamiento de la Junta Asesora de la Salud:

...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 321 del expediente administrativo aportado por el demandante).

En atención a lo anterior, resulta oportuno acotar algunos aspectos doctrinales, sobre el tema de la ética pública en el marco de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, explicado por la jurista Miriam Mabel Ivanega de la siguiente manera:

“...

**La experiencia moral del ciudadano como funcionario** y del particular en tanto colaborador de la Administración, **constituyen el punto de partida de la investigación en la ciencia de la ética pública**; su resultado es la determinación del sentido de aquella experiencia con base en los principios universales que proporciona la razón. Ello supone la exigibilidad de ciertos valores deseables, **respeto de la conducta de los agentes públicos. La conducta de éstos será ética si se exteriorizara el cumplimiento de los deberes y pautas que derivan de aquellos valores.**

...

La sociedad define cuáles son las conductas que espera de sus funcionarios, que son receptadas legislativamente en el orden nacional e internacional. **De esta forma se impone a quien realice una función pública-como deber primordial- que el servicio a los intereses generales presida su actuación.”** (Responsabilidad

Disciplinaria y la Lucha contra la Corrupción, Colección Jurídica Disciplinaria ICDD. Volumen III. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá, D.C. 2013. Págs. 27-29) (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Así las cosas, esta Procuraduría no desconoce que el plano ético y el plano disciplinario son independientes entre sí en el sentido que ambas conductas son tipificadas y consecuentemente sancionadas de manera distinta en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, de una lectura del extracto doctrinal previamente citado, queda claro que ambos aspectos no pueden analizarse uno aislado del otro, pues las normas éticas tienen por finalidad **sentar los pilares y principios fundamentales de conducta y transparencia bajo los cuales deben regirse los servidores públicos en el marco de sus actuaciones, prevaleciendo siempre el interés de la colectividad**; ya que dista mucho de la realidad la **posibilidad de tipificar dentro de la normativa disciplinaria todas las posibles conductas en las que pueda incurrir un funcionario y que constituyan faltas administrativas**, de ahí la importancia que todo agente público ceba sus decisiones y actuaciones de acuerdo a lo establecido en los distintos cuerpos normativos.

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022), proferida por la Sala Tercera, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

“... ”

**Es menester traer a colación, que el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, hace alusión a los Principios que informan al Procedimiento Administrativo General. En este contexto, esta Sala considera que en el Procedimiento de Investigación Disciplinaria, a la actora se le garantizó un Proceso justo y apegado al Procedimiento establecido en el Reglamento Disciplinario de la Institución.**

Lo anterior es así, pues de conformidad con las constancias procesales contenidas en autos, la accionante tuvo conocimiento desde su inicio del Procedimiento Disciplinario instaurado en su contra y de las razones que motivaron su remoción del cargo que ocupaba...

**Luego del análisis de los hechos descritos, la Sala Tercera, es del criterio que la Resolución..., emitida por el..., acusada de ilegal, no ha violentado el Principio del Debido Proceso Legal consagrado en el artículo 34, ni el**



**artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ni tampoco los Procedimientos contenidos en el Reglamento Interno de la Institución** y, por consiguiente, no se ha quebrantado las disposiciones convencionales aducidas por la actora.

...” (El resaltado es nuestro).

En este marco, es importante anotar que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Por otro lado, debemos resaltar que en la esfera administrativa también **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales se destituyó a **Iván Kravcio Guardia**, del cargo de Médico Especialista I, en el área de Ortopedia de la Policlínica Generoso Guardia, por haberse ausentado 88 lunes sin justificación, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

**“Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:**

**1. Los que afecten derechos subjetivos;**  
...”

Por tanto, reiteramos que en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se sancionó al actor, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a la imposición de la misma; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. fojas 249-251 y 316-318 expediente administrativo aportado por el demandante).

**5.4 De la protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.**

Por otro lado, este Despacho advierte que la apoderada judicial de **Ivan Kravcio Guardia**, de forma incorrecta, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró lo

dispuesto en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, “*Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral*” (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En ese contexto, cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, modificado por el artículo 4 de la Ley 19 de 25 de abril de 2018, que puntualiza lo siguiente:

“**Artículo 4.** El artículo 4 de la Ley 59 de 2005, queda, así:

**Artículo 4. Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta Ley, solo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo, o, tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes.**

En el caso de servidores públicos incorporados a los régimen especiales la solicitud se hará de conformidad con la legislación especial vigente

...” (La negrita es nuestra).

De la disposición legal antes citada, esta Procuraduría advierte que la misma señala de manera expresa que se encuentran exceptuados de dicho fuero si se acredita “... *tratándose de servidores públicos, invocando para ello alguna causa justa prevista en la ley, de acuerdo con los procedimientos correspondientes*”, tal como ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención; ya que el ahora demandante, fue destituido del cargo de Médico Especialista I, en el área de Ortopedia de la Policlínica Generoso Guardia, como consecuencia de un proceso disciplinario, al habersele acreditado las faltas disciplinarias contenidas en los artículos 13 (numeral 5), 20 y 21 del Reglamento Interno de Personal de la **Caja de Seguro Social**.

En abono a lo anterior, en la Sentencia de nueve (9) de febrero de dos mil dieciocho (2018), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, indicó lo siguiente:

“... ”

Por otro lado, la parte actora alega que se encuentra amparado por el fuero de la estabilidad laboral que le confiere el hecho de padecer de una enfermedad degenerativa de origen lumbar, de conformidad con la ley 59 de 2005. Aparte de invocarlo por haber por ser un servidor público de carrera administrativa debidamente acreditado por la Dirección General de Carrera Administrativa próximo a jubilarse de la Administración.

En este sentido, debemos señalar que el señor Luis Del Rosario Nieto Rodríguez **no fue removido de su cargo desconociéndose el fuero de estabilidad laboral** por pertenecer a la carrera administrativa **ni su condición de persona que padece de una enfermedad discapacitante** ni por estar dentro de los dos (2) años anteriores a poder optar por acogerse al derecho a la jubilación, **pues se le dieron las oportunidades para que a través del contradictorio y en cumplimiento del debido proceso se defendiera, comprobándose que su desvinculación de la administración, se dio por incurrir en una falta disciplinaria de máxima gravedad, contenida en el Reglamento Interno de la institución.**

Bajo este contexto, **debemos señalar que el fuero de la estabilidad laboral que intenta hacer valer el señor Luis Del Rosario Nieto Rodríguez, no resulta ilimitado, ya que al incurrir en una falta disciplinaria, debidamente comprobada mediante un procedimiento disciplinario, la misma acarrea la pérdida de dicho fuero.**

Sin menoscabo de lo anterior, **se evidencia que, la desvinculación de la administración del señor Luis Del Rosario Nieto Rodríguez, se dio en base en la causal disciplinaria en la que incide, que dio como resultado la aplicación de la remoción de su puesto de trabajo y no en detrimento de su condición de servidor público carrera administrativa próximo a acogerse al derecho a la jubilación ni de su condición médica, por lo que no prosperan dichas alegaciones realizadas en este caso, y por ende, no se encuentran probados los cargos de violación del artículo 141 del Texto Único de la ley 9 de 1994 ni del artículo 4 de la ley 59 de 2005, por las mismas razones.**

...” (Lo destacado es nuestro).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, razón por la cual solicitamos que dichos cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

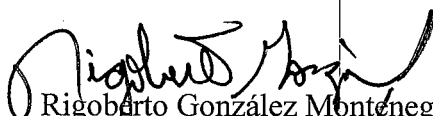
En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 071-2022-DG del 15 de febrero de 2022, emitida por la **Caja de Seguro Social**; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.


**VI. Pruebas:**

**6.1** Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en la entidad demandada.

**VII. Derecho:** No se acepta el invocado por el recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General