



INSTITUTO NACIONAL DE SALUD
SECRETARIA GENERAL

FECHA: 14 DE JUNIO DE 2022
RADICACIÓN No: PQRSD 2022-1221
INVESTIGADO: POR ESTABLECER
QUEJOSO: ANÓNIMO
ASUNTO: AUTO INHIBITORIO

OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a analizar la viabilidad de inhibirse de iniciar la acción disciplinaria.

HECHOS

Se recibe queja anónima radicada con el consecutivo PQRSD No 2022-1221, vía correo electrónico en el portal de atención al ciudadano del Instituto Nacional de Salud, mediante la cual se realizan las siguientes manifestaciones:

“BUENOS DÍAS DOCTORES, DE MANERA ATENTA ME COMUNICO CON USTEDES POR ESTE MEDIO PARA MANIFESTAR MI MALESTAR CON EL GRUPO DE TALENTO HUMANO, MÁS EXACTAMENTE CON LOS ENCARGOS PUBLICADOS EL PASADO JUEVES 9 DE JUNIO. MI QUEJA VA DIRECTAMENTE AL ENCARGO IDENTIFICADO COMO ESTUDIO NO. 25. ME PARECE UNA REAL INJUSTICIA QUE UNA FUNCIONARIA DEL NIVEL ASISTENCIAL, AUXILIAR ADMINISTRATIVO GRADO 14, LE DEN UN ENCARGO DE PROFESIONAL GRADO 5, A CONTINUACIÓN, LES INFORMARE PORQUE: 1- EN LA PLANTA DEL INS, EXISTE ACTUALMENTE UN CARGO TÉCNICO GRADO 18, EL CUAL SE UBICA EN LA DIRECCIÓN OBSERVATORIO NACIONAL DE SALUD, LA PROFESIÓN DE ESTA FUNCIONARIA ES ADMINISTRACION DE EMPRESAS. 2- EN LA ALTERNATIVA DE ESTE ENCARGO DICE SIN EXPERIENCIA, AL FINALIZAR DICHO PÁRRAFO. 3- TAMBIÉN SUCEDE LO MISMO EN EL ESTUDIO DE ENCARGO NO. 15, IGUAL ESTÁN POSTULANDO A LA PERSONA DEL GRADO AUXILIAR ADMINISTRATIVO GRADO 14. ES MUY EVIDENTE EL FAVORITISMO DE LA SEÑORA ALBA LUCIA TRIANA CORTES, HACIA ESTA FUNCIONARIA DEL GRADO 14. COMO SEA LA TIENEN QUE ENCARGAR A UN EMPLEO DE PROFESIONAL, DESCONOCIENDO Y VULNERANDO LOS EMPLEOS TÉCNICOS QUE ESTÁN POR ENCIMA DE ELLA. POR FAVOR SEÑORES DEL SINDICATO, REVISEN Y PROCUREN

QUE ESTO NO SE CONVIERTA EN UNA INJUSTICIA. GRACIAS POR SU ATENCIÓN"

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El artículo 209 de la Ley 1952 de 2019 establece la posibilidad de proferir una decisión inhibitoria, es decir una determinación a través de la cual el Despacho se abstiene de dar inicio a una actuación disciplinaria.

De acuerdo con esta norma las causales para proceder de esta manera son: la información o queja manifiestamente temeraria, la información o queja que contenga hechos disciplinariamente irrelevantes o de imposible ocurrencia, y la presentación de hechos absolutamente inconcretos o difusos.

De acuerdo a la lectura realizada a la queja anónima allegada, se debe indicar en primer lugar que de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1952 de 2019, la acción disciplinaria no procede por anónimos, salvo en los eventos en que se cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992.

Normas que en esencia consagran:

LEY 24 DE 1992.

"(...)

Artículo 27. Para la recepción y trámite de quejas esta Dirección se ceñirá a las siguientes reglas:

1. Inadmitirá quejas que sean anónimas o aquellas que carezcan de fundamento. Esta prohibición será obligatoria para todo el ministerio público.

LEY 190 DE 1995.

Artículo 38. Lo dispuesto en el artículo 27 numeral 1 o de la Ley 24 de 1992 se aplicará en materia penal y disciplinaria, a menos que existan medios probatorios suficientes sobre la comisión de un delito o infracción disciplinaria que permitan adelantar la actuación de oficio". (El subrayado es nuestro).

Por otra parte, según el artículo 81 de la Ley 962 de 2005, ninguna denuncia o queja anónima podrá promover acción disciplinaria **excepto cuando se acredite, por lo menos sumariamente la veracidad de los hechos** denunciados o cuando se refiera en concreto



a hechos o personas claramente identificables.

Disposición sobre la cual la Corte Constitucional en revisión de constitucionalidad y en Sentencia C-832/06, señaló:

*"DENUNCIA O QUEJA ANONIMA-Casos en que activa la función estatal de control La disposición demandada reproduce en un texto único una regla que ya existe en los distintos regímenes de procedimiento penal, disciplinario y fiscal. Se trata de impedir que cualquier queja o denuncia anónima obligue a las autoridades respectivas a iniciar un trámite que puede resultar completamente innecesario, inútil y engorroso. Como entra a estudiarse, todas estas previsiones persiguen que la administración no se vea obligada a iniciar trámites engorrosos que puedan terminar por congestionarla y afectar los principios constitucionales de eficacia y eficiencia administrativa. La norma contenida en el artículo 81 demandado recoge en una única disposición los requisitos universales que debe contener una denuncia o queja para ser admitida por la autoridad correspondiente. Esta norma autoriza a la administración a racionalizar su actuación y a desestimar las denuncias o quejas anónimas que no ofrezcan razones de credibilidad. En otras palabras, evita que denuncias anónimas que en principio no ofrecen credibilidad, den lugar a actuaciones administrativas que suponen un desgaste de tiempo y recursos y que terminan por congestionar a las autoridades públicas y por comprometer los principios de eficiencia y eficacia de la función pública. En este sentido es razonable que, con miras a satisfacer los principios constitucionales mencionados, el ordenamiento jurídico impida que cualquier queja anónima constituya un mecanismo idóneo para promover una actuación, salvo que reúna ciertas características como las que establece la norma acusada. **Solo cuando el anónimo va acompañado de medios probatorios, es decir, elementos de juicio que sumariamente den cuenta de la irregularidad administrativa y que permitan inferir seriedad del documento, se le debe dar credibilidad y por ende activar la función estatal de control.**" (El subrayado y la negrilla fuera de texto).*

Así las cosas está claro, que bajo el amparo de la normatividad y decisión de constitucionalidad en cuestión, este Despacho debe abstenerse de ordenar en este caso algún tipo de averiguación disciplinaria, ya que de actuarse de forma contraria, se estaría sin duda incurriendo en la prohibición establecida en la primera de las normas antes referenciadas y en lo dicho por la Corte, esto último, de obligatorio cumplimiento para cualquier operador disciplinario por tratarse de una sentencia de constitucionalidad, por cuanto:

- El documento de queja correspondiente a este asunto no cuenta con datos de ubicación física o telefónica, tampoco un correo electrónico en donde sea posible ubicar al quejoso y establecer su identidad.

Cravino

3 de 9



- Tampoco se acreditó la justificación seria y creíble de mantener su reserva, conforme lo prevé la Sentencia C- 951 de 2014 de la Corte Constitucional.

Acerca de las afirmaciones efectuadas se informa que:

- **1. Cargo analizado e identificado con el número de estudio 15:** Este estudio corresponde al análisis del empleo denominado Profesional Universitario código 2044 grado 9, con la ficha 056 de la Resolución 1103 del 14 de septiembre de 2015 ubicado en el grupo Gestión Contractual de la secretaria general.

Entre los requisitos para el estudio de este empleo se encuentran:

Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) en: Derecho y afines, Economía, Ingeniería Industrial y afines o Administración Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por ley y adicionalmente debe demostrar 24 meses de experiencia profesional relacionada.

Asimismo, presenta la posibilidad de una alternativa a los requisitos la cual es:

Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) en: Derecho y afines, Economía, Ingeniería Industrial y afines o Administración y Título de Posgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo, no requiere experiencia si tiene título de especialización.

Revisados los grados inmediatamente inferiores, es decir los profesionales 7, 5 y 3 se encontró que quien cumple los requisitos del empleo es el servidor JULIO JULIAN CARDENAS, titular del empleo de carrera administrativa de Profesional Universitario código 2044 grado 3.

- En cuanto a los grados Técnicos, se evidenció que, de acuerdo con los documentos cargados y actualizados por los servidores, en el sistema SIGEP 2, sólo cuatro (4) servidores han efectuado estudios del nivel profesional que corresponden a títulos en Administración de Empresas, Odontología y Contaduría Pública.
- Frente a los casos de los dos (2) servidores con estudios profesionales en Odontología y Contaduría Pública, los Núcleos Básicos del Conocimiento de esas profesiones no corresponden con los contemplados en la ficha del manual objeto de estudio. Lo anterior puede ser verificado a través del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) administrado por el Ministerio de Educación, el cual identifica cada profesión dentro de un NBC.
- Acerca de los servidores titulados en Administración de Empresas que cumplen con



el título profesional y el NBC exigido en el manual, no existe evidencia de que posean la experiencia profesional y tampoco existe registro de que tengan estudios de posgrado (especialización, maestría o doctorado) que permitan conmutar los estudios por la experiencia, de acuerdo con la alternativa, establecida en el manual.

- Por tal razón, continúa el estudio en orden descendente de acuerdo con el grado de cada empleo, hasta el nivel asistencial, en el que, solo hasta el grado 14 se encuentran los primeros servidores que cumplen con los requisitos del empleo que verificamos en los párrafos anteriores, es decir, que tengan un título profesional, que ese título corresponda con el NBC del manual de funciones objeto de estudio y adicionalmente que posean experiencia profesional relacionada o los estudios de posgrado que les conmuten esa experiencia. Resultado de esos análisis, se publican los servidores que se observan en el estudio número 15 del 08 de junio de 2022.
- Debe tenerse en cuenta que, para este empleo, solo se analizó hasta el nivel asistencial grado 14, pero pueden existir servidores de grados inferiores al 14 que cumplan con el perfil solicitado, sin embargo, no serán analizadas dichas situaciones, hasta que se defina si los primeros servidores que se publicaron en el estudio aceptan o no el empleo.
- Debe recordarse igualmente, que los servidores tienen el deber de actualizar de manera permanente su historia laboral, de manera física como en el SIGEP 2 y asegurarse de la visualización de los soportes, pues allí se encuentran los documentos básicos con los que se realizan los estudios de encargo los cuales son:
 - ✓Certificaciones de estudios que deben expresar claramente cuántos semestres se han cursado y aprobado y/o cuantos créditos académicos se han cursado, así como detallar el total de créditos que deben cursarse para esa carrera o estudio superior en particular. Se recomienda que por cada semestre aprobado o módulo de créditos que se cursen, se cargue una certificación actualizada que pueda llegar a ser tenida en cuenta a medida que los servidores avanzan en sus estudios.
 - ✓Certificaciones laborales, las cuales deben reunir los requisitos **mínimos** exigidos en la norma, Decreto Único Reglamentario del sector Función Pública, a saber:

*"Las certificaciones o declaraciones de experiencia **deberán contener como mínimo**, la siguiente información:*

- 1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.*
- 2. Tiempo de servicio.*
- 3. Relación de funciones desempeñadas.*

Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya prestado sus servicios en el mismo período a una o varias instituciones, el

Guerra



tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez."

- **2. Cargo analizado e identificado con el número de estudio 25:** Este estudio corresponde al análisis del empleo denominado Profesional Universitario código 2044 grado 5, con la ficha 049 de la Resolución 11 3 del 14 de septiembre de 2015 ubicado en el grupo Gestión Financiera de la secretaria general.

Entre los requisitos para el estudio de este empleo se encuentran:

Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) en: Administración, Economía y Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por ley, adicionalmente debe demostrar 12 meses de experiencia profesional relacionada.

Asimismo, presenta la posibilidad de una alternativa a los requisitos la cual es:

Título profesional en disciplina académica del Núcleo Básico del Conocimiento (NBC) en: Administración Economía y Título de Posgrado en la modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo, no requiere experiencia si tiene título de especialización.

- De nuevo, y con solo dos (2) NBC para análisis, se realiza el estudio que se detalló para el empleo anterior cuyos resultados son los que se describieron en párrafos anteriores, se evidencia entonces que los servidores que poseían los títulos de Odontología y Contaduría Pública no cumplen con los NBC establecidos en el manual como se informó anteriormente, y dos servidores cumplen con el título de estudios, pero no cumplen con la experiencia o con el título de posgrado.
- Para este estudio se revisan todos los servidores de la planta de personal que cumplan con los requisitos académicos y de experiencia hasta el último grado y se publican los resultados observados en el documento divulgado.

Por último y no menos importante, es de resaltar que el estudio número 15 fue elaborado por la servidora Luz Dary Morales Alvarez, profesional del Grupo Gestión del Talento Humano y revisado por la contratista Olga Jeanet Malagón. Mientras que el estudio 25 fue efectuado por la servidora Claudia Patricia Carreño, profesional del Grupo Gestión del Talento Humano, como puede observarse en la parte inferior de las publicaciones, en ningún momento actuó como analista o revisora la servidora Alba Lucía Triana Cortés, por tanto, las afirmaciones acerca de la citada servidora no tienen sustento legal ni documental de acuerdo con lo descrito en el presente documento.

Sin embargo, cualquier servidor o ciudadano, tiene la posibilidad de interponer los recursos que considere pertinentes después de publicado el acto administrativo, por medio del cual se nombra a la persona que va a ocupar el empleo en encargo, dentro de los 10 días hábiles

contados a partir del día siguiente de la publicación del acto en página web. La recepción de las reclamaciones frente al Acto Administrativo se realiza ante la Comisión de Personal en primera instancia y mediante el recurso de apelación ante la Comisión Nacional del Servicio Civil en segunda instancia, los requisitos para presentar la reclamación son:

- Órgano al que se dirige.
- Nombres y apellidos completos del peticionario y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y de la dirección.
- Objeto de la reclamación.
- Razones en que se apoya.
- Pruebas que pretende hacer valer.
- Fecha en que sucedieron los hechos que fundamentan la reclamación, y
- Suscripción de la reclamación.

Finalmente, será la CNSC quien decida de fondo las actuaciones a seguir para el derecho reclamado.

Todo lo anterior permite con suficiencia evidenciar, que la afirmación registrada en el escrito anónimo no está acorde a la realidad y se trata entonces de la apreciación personal de quien formuló la queja, sin fundamento fáctico, probatorio y jurídico, lo cual lleva a esta instancia a no tener la queja como documento razonable para el inicio de diligencia alguna.

Es del caso señalar que la improcedencia de la investigación disciplinaria por anónimos tiene su respaldo en lo sostenido por la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Judicial y la Policía Judicial de la Procuraduría General de la Nación en Radicado No. 011-78808 de 2002, que refiere.

"(. . .)

*Frente a las quejas anónimas, el numeral 1° del artículo 27 de la Ley 24 de 1992 impone de manera general su inadmisión, pero el artículo 38 de la Ley 190 de 1995 la exceptúa cuando "existan medios probatorios suficientes" sobre la comisión de una "infracción disciplinaria" que permita adelantar la actuación de oficio. Y el artículo 69 de la Ley 734 de 2002 establece que la iniciación de la acción disciplinaria **"no procederá por anónimos"** (subraya y negrillas fuera de texto), salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados" en los artículos antes citados" (...) Iniciar de oficio una investigación disciplinaria sin que se satisfagan las exigencias procedimentales mínimas previstas en la Ley para el caso de los anónimos vulneraría el debido proceso establecido en la normatividad disciplinaria, pues para iniciarla es necesario que existan medios de prueba que permitan al operador disciplinario obtener cierta legalidad que justifique la operacionalización oficiosa por parte del Estado.*

(...)"

En lo que respecta a la carencia en este escrito de señalamientos concretos de modo y tiempo de los hechos descritos, se realizan señalamientos imprecisos y no allega prueba siquiera sumaria de las manifestaciones que realiza, como tampoco se identifica plenamente con el fin de ser llamado a ratificarse de tales señalamientos, motivos por los cuales considera el Despacho que la misma adolece de fundamento por ser genérica e imprecisa.

Ahora bien, dicha denuncia debe contener además dos elementos necesarios para justificar su accionar, el primero relacionado con la **credibilidad**, es decir, a la condición de creíble que ostente la noticia sobre la infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon el hecho, factores que permiten establecer la rectitud intencional del denunciante dirigido a salvaguardar los intereses de la función pública.

El segundo elemento de la queja es el **fundamento**, mediante el cual se dirige la acción disciplinaria para garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, es decir, que los funcionarios no violen los deberes, incurran en prohibiciones, impedimentos e inhabilidades y conflictos de intereses, abusen o se extralimiten en los derechos y funciones.

Este despacho ha adoptado la posición de rechazar los anónimos que no informen o vayan acompañados de prueba siquiera sumaria, que sustente la irregularidad administrativa y que permitan inferir seriedad del documento. Lo anterior con respaldo en el numeral 1º del artículo 27 de la Ley 24 de 1992, que prohíbe al Ministerio Público la activación del aparato estatal por la vía del control disciplinario, como consecuencia de un anónimo, en concordancia con la Ley 190 de 1995, en su artículo 38, y el artículo 86 de la Ley 1952 de 2019 que señala que la acción disciplinaria no procederá por **anónimos**.

No siendo posible demandar que algún quejoso se presente a un eventual proceso disciplinario, con el fin de que allegue pruebas o amplíe estas denuncias en las circunstancias modales de cada caso, toda vez que, quien presenta esta queja es una persona anónima, las anteriores situaciones constituyen enormes obstáculos para estimar derroteros a dónde dirigir nuestras investigaciones.

Es de anotar que si en el futuro se aportan pruebas, que soporten las afirmaciones realizadas y que permitan la apertura de la acción disciplinaria se podrá reabrir la diligencia, como quiera que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

En mérito de lo expuesto,



RESUELVE

PRIMERO. INHIBIRSE de adelantar acción disciplinaria con base en el escrito origen de esta decisión, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva en este proveído.

SEGUNDO: ARCHIVAR la PQRSD 2022-1221, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo; advirtiéndole que la respectiva solicitud puede ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

TERCERO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno, advirtiéndose que la misma no constituye cosa juzgada, por cuanto de encontrarse o aportarse material nuevo que permita disponer el accionar del aparato disciplinario, se procederá de conformidad.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EL SECRETARIO GENERAL,


JUAN CAMILO CHAVARRO MARÍN

Elaboró: Héctor Julio Cuadros Monsalve - Coordinador Grupo Gestión del Talento Humano (E)

Revisó: Michael David Gutiérrez García- Contratista Secretaría General