

Bogotá D.C.,
110



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202401602
Fecha: 11 de junio de 2024 09:18:50 AM
Origen: Oficina Jurídica
Destino: Contraloría Departamental del Valle del Cauca

Doctor

PEDRO PABLO PARALES PÉREZ

Jefe Oficina Jurídica

Contraloría Departamental del Valle del Cauca

Carrera 6 entre calles 9 y 10, Edificio Palacio de San Francisco, Piso 6

Cali – Valle del Cauca

pedroparales@contraloriavalledelcauca.gov.co

Referencia: Concepto 110.051.2024

SIA-ATC. 012024000420

1. *De la denuncia en el control fiscal*

Respetado doctor Parales Pérez:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento del 05 de mayo de 2024 a través del portal de ciudadanía de nuestra página web, radicado en la AGR el 06 de mayo de 2024 con el número 2101-202401094 bajo el SIA-ATC. 012024000420, en el que consulta lo siguiente previa exposición respecto a la denuncia fiscal:

«Sobre las anteriores consideraciones solicito a su despacho pronunciarse sobre la viabilidad en la aplicación de la circular interna del 20 de enero de 2023 radicado CACCI No. 220230052 emanada del despacho de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, adicional a eso y en aras de ejercer mayor control a dichas autorizaciones de prórroga se delegó también en el jefe de la oficina jurídica la revisión y visto bueno de este tipo de solicitudes tal como se vislumbra en la lectura de la mentada circular.»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a nuestra vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal en Colombia, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...)» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Su solicitud se refiere a un concepto sobre la aplicación de la Circular Normativa 100-05.02 de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, acto administrativo de carácter interno, respecto del cual no es nuestra competencia determinar su legalidad; no obstante, este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando el tema de la denuncia en el control fiscal.

1. De la denuncia en el control fiscal

El Congreso de la República expidió la Ley 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” estableciendo dentro del Título V Control social a lo público, la denuncia en materia de control fiscal en los siguientes términos:

«Artículo 61. Objeto del Control Social. El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos.»
(...)

«Artículo 62. Alcance del Control Social. Quien desarrolle control social podrá:
(...)
c) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
(...)»

«Artículo 68. El artículo 16 de la Ley 850 de 2003 quedará así:

Instrumentos de acción. Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento



de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

(...)

b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos, contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

(...)

«Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal. La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.»

El legislador quiso, con la expedición de la Ley 1757 de 2015, dar especial relevancia al control y la fiscalización que la ciudadanía realiza sobre el gasto público, por ello, institucionalizó de manera expresa la denuncia en el control fiscal refiriéndose a todas aquellas «actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir (...) detrimento del patrimonio público», dándole igualmente un procedimiento especial:

«Artículo 70. Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:

Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal. La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- a) Evaluación y determinación de competencia;
- b) Atención inicial y recaudo de pruebas;
- c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente;
- d) Respuesta al ciudadano.

Parágrafo 1°. La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.

El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

Parágrafo 2°. Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.» (Resaltamos en negrilla)

Obsérvese que el legislador dejó de manera explícita en el segundo inciso del parágrafo primero del artículo 70, que el plazo de respuesta definitiva a la denuncia cuando esta sea

atendida en el proceso auditor será de seis (6) meses, pues para las actuaciones de los literales a) y b), su plazo de atención será el establecido en el CPACA, es decir, de cinco (5) días para la evaluación, determinación de competencia y traslado a entidad competente; y de quince (15) días para su atención y recaudo de pruebas cuando ella no fuere trasladada al proceso auditor, al proceso de responsabilidad fiscal o a la entidad competente, dentro de este mismo término se le debe informar al ciudadano el traslado de la denuncia a proceso auditor o al proceso de responsabilidad fiscal manifestándole para el primer caso, que su respuesta de dará dentro de los seis (6) meses establecidos en la norma y que para el segundo caso se deben tener en cuenta los términos procesales propios del proceso de responsabilidad fiscal los cuales son de ley.

En cuanto a los artículos 69 y 70 transcritos, la Corte Constitucional en la sentencia C-150 del 8 de abril de 2015 de revisión constitucional del «Proyecto de Ley Estatutaria 134 de 2011 CÁMARA (Acumulado 133 de 2011 CÁMARA) – 227 de 2012 SENADO “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”» (posterior Ley 1757 de 2015), estableció:

«6.43.3. Los artículos 69 y 70 examinados, establecen (i) una definición de la denuncia en materia de control fiscal señalando los asuntos sobre las cuales versa e indicando que se encuentran legitimados para presentarla las veedurías y cualquier ciudadano. Adicionalmente prevé (ii) el procedimiento para la atención de las denuncias del control fiscal, estableciendo las etapas, los términos para darle respuesta y la competencia del Contralor para armonizar el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias. Debe la Corte destacar que la remisión que en el parágrafo primero del artículo 70 se hace al Código Contencioso Administrativo debe entenderse hecha al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo^[238] adoptado mediante la Ley 1437 de 2011 y que en su artículo 309 derogó el Decreto 01 de 1984 que contenía el Código Contencioso Administrativo.

Las disposiciones examinadas resultan, en general, compatibles con la Constitución en tanto se refieren a uno de los mecanismos que hace posible materializar el control desplegado por las veedurías y la ciudadanía. En efecto, la denuncia en materia de control fiscal hace posible profundizar la actividad de seguimiento de la gestión de las personas que administran recursos públicos y, en esa medida, que pueden asumir responsabilidad fiscal por sus actuaciones.

Para la Corte una de las dimensiones más importantes del control social a lo público se refiere a la auditoría y escrutinio que de manera constante realizan los ciudadanos y organizaciones respecto de la manera como se destinan y ejecutan los recursos públicos. En consonancia con ello y atendiendo que las disposiciones se ocupan no solo de establecer el significado de la denuncia sino también de precisar el trámite que le debe ser impartido, se concluye que ella se ajusta a los derechos de los ciudadanos a ejercer el control de la administración pública derivado de los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución y a las competencias que en materia de control fiscal se encuentran establecidas en los artículos 267 y 268 de la Constitución.

6.43.4. Ahora bien, el artículo 70, que tiene como finalidad adicionar la Ley 850 de 2003, **señala un plazo improrrogable a efectos de dar respuesta a una denuncia**. Este plazo podría entrar en tensión con la regulación del procedimiento de asignación de responsabilidad fiscal establecido en la Ley 610 de 2000 en tanto tendría como efecto la aceleración de los trámites establecidos en el mismo. Dicha materia, en virtud del principio de legalidad, no le puede ser asignada al Contralor General de la República tal y como parece autorizarlo el



parágrafo segundo de la disposición que se examina.

En esa medida, la Corte considera que en atención a la necesidad de salvaguardar el principio de legalidad del proceso de responsabilidad fiscal el artículo referido debe declararse exequible en el entendido (i) que el plazo de 6 meses establecido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal y (ii) que la competencia de armonización atribuida al contralor no podrá implicar, en ningún caso, la modificación de las etapas, términos y garantías previstos en el régimen legal establecido en la Ley 610 de 2000 o normas que la modifiquen.» (Resaltamos en negrilla)

Obsérvese que la misma Corte Constitucional de manera expresa anota que el término de respuesta de seis (6) meses es improrrogable, por lo cual, la administración del órgano de control fiscal no podría ampliar este plazo.

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.035.2019 (Radicado 20191100022443 del 18 de julio de 2019), respecto de la denuncia en el control fiscal y el término para su respuesta, anotó:

«De manera especial, los organismos de control fiscal, de ser necesario, es decir, cuando no pueda resolver de fondo las peticiones bajo los términos generales de ley, podrán atender y dar respuesta de las denuncias en el control fiscal; es decir, a través del proceso auditor, caso en el cual deberán dar respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción. **La ley no contempla ninguna forma de ampliación o prórroga del anterior término máximo de resolución para las denuncias;** por el contrario, establece que para efectos de garantizar la participación de la ciudadanía, *los organismos de control deberán darle prioridad a la atención de forma rápida, eficiente y efectiva a las Denuncias, Querrelas o Quejas de la Ciudadanía.*

(...)

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el artículo 70 de la Ley 1757 de 2015, determinó cuatro etapas para la atención de las denuncias en el control fiscal, a saber:

La primera (*Evaluación y determinación de competencia*), debe agotarse dentro de los primeros cinco (5) días hábiles contados a partir de la recepción de la denuncia en la entidad, como quiera que de no ser la Entidad la competente para su atención, pueda dar el traslado correspondiente a la autoridad que se considere competente y dentro del plazo y términos de ley establecidos en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

La segunda (*Atención inicial y recaudo de pruebas*), la cual debe cumplirse dentro del término de quince (15) días hábiles. Si la Entidad es la competente para atender la denuncia, dentro de este plazo deberá recaudar las pruebas necesarias y resolver de fondo el asunto; de no ser posible esto último, dentro de este mismo plazo deberá trasladar la denuncia a proceso auditor o al proceso de responsabilidad fiscal, según lo que en cada caso amerite.

La tercera (*Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal o entidad competente*), se da como consecuencia y culminación de las dos primeras, en los plazos y términos indicados precedentemente.

La cuarta (*Respuesta al ciudadano*), como ya se indicó, puede darse dentro de los primeros quince (15) días hábiles contados a partir de la recepción de la denuncia en la entidad cuando sea posible ofrecer una respuesta directa y definitiva. Si ello no es posible, y debe proceder el

Avenida calle 26 No. 69 - 76 Edificio Elemento, Torre 4, pisos 17 y 18. Bogotá, D. C.

PBX: [571] 3186800 - 3816710 - Línea gratuita de atención ciudadana: 018000-120205

 auditoriageneral  auditoriagen  auditoriagen  auditoriageneralcol

participacion@auditoria.gov.co

www.auditoria.gov.co

traslado, entonces sucederá lo siguiente: si el traslado es a otra entidad, como ya se indicó, debe efectuarse dentro de los primeros cinco (5) días hábiles; si el traslado es interno a proceso auditor o a proceso de responsabilidad fiscal, deberá realizarse dentro de los primeros quince (15) días hábiles.

(...)

Si el traslado es a proceso auditor, de acuerdo con el segundo inciso del párrafo 1º del artículo 70 en mención, el proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción, es decir, a partir del traslado, **término que como ya se indicó no es susceptible de prórroga.**» (Cursiva propia del texto; resaltamos en negrilla)

Posteriormente en el concepto 110.31.2020 (Radicado 20201100016701 del 21 de julio de 2020) sobre la denuncia en el control fiscal y de manera puntual sobre la prórroga en el término para su respuesta, se dijo:

«Se tiene entonces, que el término para dar respuesta de fondo al requerimiento ciudadano, en este caso a la denuncia presentada, solo puede ser prorrogado de manera excepcional, debiéndose comunicar de ello al peticionario manifestándole de manera clara y expresa los motivos que llevan a dicha prórroga y la fecha en que se atenderá de fondo la petición.

(...)

2. Conclusiones

(...)

iii) Los términos para dar respuesta de fondo a las denuncias en el control fiscal, sólo pueden ser prorrogados de forma excepcional para brindar las correspondientes garantías procesales teniendo en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2015; excepcionalidad que debe estar plenamente justificada y que se le debe informar al ciudadano de manera expresa antes del vencimiento del término legal, manifestándole igualmente el término en el cual se le dará respuesta.»

A esta posición jurídica de 2020 se arribó en su momento por una interpretación extensiva del párrafo del artículo 14 del CPACA y de la sentencia C-951 de 2014, la cual, luego de una revisión, debemos reevaluar para en su lugar retornar a la posición jurídica anterior de que no es posible la prórroga del término de seis (6) meses para la respuesta al ciudadano respecto de la denuncia en el control fiscal establecido en el párrafo 1º del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015, teniendo en cuenta, entre otro, los siguientes argumentos:

El legislador a fin de desarrollar y regular el derecho fundamental de petición establecido en el artículo 23 superior, expidió la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», sustituyendo el Título II de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA.

Dentro del Título sustituido del CPACA encontramos el artículo 13 referente al «Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades» estableciendo en el segundo inciso:

«Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento



de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, **formular consultas, quejas, denuncias** y reclamos e interponer recursos.» (Resaltamos en negrilla)

De acuerdo con la norma, toda formulación de denuncias se considera como un derecho de petición impetrado ante la autoridad correspondiente. Es así como la denuncia en el control fiscal establecida en el artículo 69 de la Ley 1757 de 2015, relacionada en párrafos anteriores, se constituye como un derecho de petición.

Ahora bien, la regulación general del derecho de petición -CPACA, respecto al término para responder de fondo la petición, establece:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. **Salvo norma legal especial** y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. **Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados**, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.» (Resaltamos en negrilla)

Obsérvese que el legislador estableció términos para tres (3) tipos de peticiones: 10 días para solicitudes de documentos y/o información, 30 días para consultas, y 15 días para las demás peticiones; sin embargo respecto de estas últimas, excluye aquellas que tengan norma especial, entonces, aquí encontramos las denuncias en el control fiscal, las cuales tienen un término de respuesta de fondo de seis (6) meses por la disposición del segundo inciso del parágrafo del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015.

El parágrafo del artículo 14 del CPACA es claro al establecer la procedencia de la prórroga en el término de respuesta al derecho de petición «en los plazos aquí señalados», es decir, que la prórroga es posible sólo respecto a los tres tipos de petición anotados en el párrafo anterior, en los cuales no se encuentra incluido el derecho de petición denuncia en el control fiscal que tiene norma legal especial, así, no es posible aplicar por extensión esta norma que autoriza la prórroga.



Respecto de la prórroga en los términos establecida en este párrafo, la Corte Constitucional en la sentencia C-951 del 04 de diciembre de 2014 de revisión constitucional del «Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara “Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”», estableció:

«En relación con la prórroga cuando hay razones que justifiquen la imposibilidad de resolver las peticiones en los plazos indicados en el artículo 14 y a efectos de garantizar la efectividad del derecho, cabe resaltar que la disposición contempla la obligación de *“informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado”*, de tal manera que no se agota el deber de la autoridad con la expedición de un acto en el cual se determine que para dar respuesta a la petición se requiere de un plazo específico adicional, sino que implica el imperativo de informar efectivamente al peticionario de esta situación antes de que culmine el plazo fijado en la ley para resolver la petición. No basta la emisión de una comunicación si se constata que la misma no fue ciertamente dada a conocer al peticionario.

Es preciso recordar que el respeto de los términos para resolver las distintas modalidades de petición hace parte esencial del derecho de petición, de manera que la mora en la respuesta constituye una vulneración de este derecho fundamental.

Téngase en cuenta que esta sentencia de la Corte Constitucional es anterior a la expedición de la Ley 1757 de 2015, entonces las anotaciones respecto de la prórroga en los términos de las peticiones en general no son aplicables a los referentes a la denuncia en el control fiscal al tener ellos norma especial, situación a la cual igualmente se refiere la sentencia, así:

«Un aspecto adicional a examinar es la posibilidad que mediante otras normas legales especiales se fijen plazos diversos para dar respuesta a derechos de petición distintos de aquellos relacionados con documentos, información y consultas, que no se rigen por la regla general que confiere quince (15) días luego de la recepción para dar respuesta.

Dispone el inciso primero de artículo 14 que: *“Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción”*. A juicio de la Corte, **la posibilidad que consagra el legislador de que en otras disposiciones de orden legal se fijen términos particulares para resolver derechos de petición, no riñe con la Constitución, en cuanto esta no impone que la regulación del trámite de las peticiones se agote en un único y exclusivo cuerpo normativo ni fije términos estandarizados para resolver peticiones por parte de todas las autoridades.** Adicionalmente, la posibilidad de consagrar términos diversos en otras disposiciones atiende al reconocimiento de la multiplicidad de contenidos que pueden tener las peticiones y de diferencias en la organización y las dinámicas de las actuaciones de las distintas autoridades y entidades del Estado. **Lo esencial, es que exista un término razonable para obtener una respuesta pronta y oportuna a la petición.**» (Resaltamos en negrilla)

Ahora bien, respecto a la disposición del párrafo segundo del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 que asigna al Contralor General de la República la potestad para la armonización de la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal, debemos manifestar que el Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional OZG-0665-2018 «Por la cual actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los



demencia de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica 6689 de 2012», la cual sin embargo consideramos no cumple el propósito establecido por el legislador toda vez que la misma es diseñada para implementación en la Contraloría General de República, tal como se desprende de su epígrafe así como a lo largo de su desarrollo en el cual siempre se hace referencia es a las dependencias y funcionarios de la CGR tal como se anota en el «2.1 Objetivo General» y en el «4. Alcance o Campo de Aplicación», entre muchos apartes:

«2.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento de las denuncias fiscales y los demás derechos de petición **que sean de competencia de la Contraloría General de la República**, para garantizar con su aplicación el efectivo ejercicio del derecho fundamental de petición, procurando que las respuestas de fondo satisfagan plenamente los lineamientos legales y jurisprudenciales en la materia.» (Resaltamos en negrilla)

«4. ALCANCE O CAMPO DE APLICACIÓN

Este procedimiento debe aplicarse **por los servidores públicos de la Contraloría General de la República** que adelanten actividades relacionadas con la atención, trámite y seguimiento a las denuncias y demás derechos de petición, **y por los contratistas que al respecto actúen en representación de la misma**, de acuerdo con las competencias de sus respectivos cargos y las obligaciones contractuales, según corresponda.» (Resaltamos en negrilla)

De otro lado, el artículo 22 del CPACA establece:

«Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.
(...)»

Según la disposición anotada, será la entidad quien establecerá **la forma de tramitar los derechos de petición a su interior**, así como **la manera de atender las quejas**, lo cual debe hacerse atendiendo las disposiciones constitucionales y legales al respecto, tales como son el artículo 23 superior y las contenidas en el CPACA, en la Ley 1757 de 2015 y en las demás normas especiales al respecto; lo que indica que no puede modificar aspectos que el legislador ha establecido de manera clara y expresa, tales como determinar qué actuaciones del ciudadano constituyen derecho de petición o, como para el caso que nos ocupa, establecer términos para la respuesta de fondo a la petición.

A manera ilustrativa indicamos que en la Auditoría General de la República dicha reglamentación se estableció en la Resolución Orgánica 008 de 2019 «Por la cual se unifica la reglamentación sobre la atención de derechos de petición y la promoción del control social por parte de la Auditoría General de la República», en la cual se estableció:

«ARTÍCULO 26 - INTEGRACIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON EL PROCESO AUDITOR. Cuando se reciba en la AGR una denuncia en el control fiscal, la



evaluación y determinación de competencias se llevará a cabo dentro de los (5) cinco días siguientes a su recibo en la entidad. Las actividades relacionadas con la atención inicial, el recaudo de pruebas y el traslado al proceso auditor se adelantarán dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo en la entidad y la respuesta de fondo la proferirá el proceso auditor **en un plazo improrrogable de (6) seis meses**, contados a partir del traslado señalado anteriormente, todo de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 y el concepto 110.035.2019 del 18 de julio de 2019, proferido por la Oficina Jurídica de la AGR.» (Resaltamos en negrilla)

Finalmente, considera esta Oficina Jurídica que, los órganos de control fiscal cuentan con herramientas expeditas para la atención de las denuncias ciudadanas en el control fiscal cuando ellas pasen a ser atendidas en el proceso auditor; es así que se cuenta con los diferentes tipos de auditoría en las cuales es posible la atención de la denuncia sea incluyéndose cuando ya se esté en desarrollo o sea incluyéndose desde la planeación del ejercicio auditor a desarrollar.

Esto lo encontramos en la «Guía de Auditoría Territorial en el Marco de las Normas Internacionales - ISSAI – GAT Versión 4.0» de marzo de 2024, la cual en los aspectos generales, principios y fundamentos de la auditoría consignados en el numeral 1, establece:

«1.3.3.4 Cierre de auditoría y publicación de resultados
(...)»

En los casos en que el informe de auditoría incluya resultados sobre la atención de denuncias ciudadanas, debe enviarse al proceso de participación ciudadana para garantizar la respuesta de fondo al denunciante, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento adoptado para ese fin y demás normas que lo modifiquen o adicionen.»

«1.4.2.3 Horizonte de planeación del PVCFT
(...)»

➤ Participación ciudadana. Debe ser considerada, consecuentemente, la programación de auditorías con procesos de articulación y la atención de las denuncias ciudadanas. De esa manera será lograda una efectiva participación de las organizaciones civiles en el ejercicio de la vigilancia y control fiscal y **la generación de confianza por parte del ciudadano hacia la contraloría territorial, en la atención y efectiva respuesta a sus denuncias.**» (Resaltamos en negrilla)

«Determinación del nivel de riesgo del sujeto de control. **La matriz de riesgo fiscal** que elabora la contraloría territorial **podrá contemplar**, entre otros aspectos, lo relacionado con los riesgos institucionales detectados, los requerimientos o necesidades de control y **las denuncias presentadas por la ciudadanía**, las corporaciones públicas y los medios de comunicación. (...)» (Resaltamos en negrilla)

Así mismo, en su numeral 5 contempla los aspectos referentes a la Actuación Especial de Fiscalización – AEF, de los que extraemos los siguientes:

«5. ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN - AEF
(...)»

La actuación especial de fiscalización **es una acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida** frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CT a través del



Sistema de Alertas de Control Interno reportadas por la CGR, o a cualquier órgano de control fiscal por medio de comunicación social o **denuncia ciudadana**, que adquiere connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público; o que amerite una evaluación breve y expedita sobre temas específicos que serán definidos por el contralor territorial.» (Resaltamos en negrilla)

«5.1.2 Principios

a) Brevedad: Las etapas y procedimientos se realizarán durante el tiempo estrictamente necesario para cumplir sus objetivos.
(...)»

«Objetivo general

Realizar una acción de control fiscal breve y sumaria, que dé respuesta rápida frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la CT.»

Tal como se observa en la normatividad de la GAT Versión 4.0 transcrita, la atención de denuncias en el control fiscal puede ser incluidas en cualquiera de los diferentes tipos de auditoría a ejecutar o en curso; igualmente, cuando por alguna circunstancia no pueda ser atendida en dichas auditorías, su atención se deberá efectuar a través de una Actuación Especial de Fiscalización – AEF, atendiendo las características de ésta y en especial por la brevedad de su trámite, para así dar cumplimiento al término legal improrrogable de seis (6) meses para la respuesta de fondo al ciudadano.

En cuanto a la aplicación de la circular interna del 20 de enero de 2023 radicado CACCI No. 220230052 mencionada en su petición (el documento anexo se titula «CIRCULAR NORMATIVA» con el número 100-05.02 «N° COMUNICACIÓN 000052» «INTERNO 20230052») esta Oficina no se puede pronunciar toda vez que su control de legalidad corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo al tratarse de un acto administrativo; así como corresponde a la administración del órgano de control fiscal emisor, su revisión y decisión sobre la viabilidad de aplicarse o no.

2. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, se concluye lo siguiente:

- i. La denuncia en el control fiscal es la narración que presenta el ciudadano, organización o autoridad respecto a hechos, actuaciones u omisiones de los servidores públicos o particulares que manejen o administren recursos o bienes públicos y que puedan constituir detrimento del patrimonio público.
- ii. La atención de la denuncia en el control fiscal se podrá adelantar a través de los diferentes métodos y procedimientos de control fiscal que se encuentren establecidas por el organismo de control correspondiente, tales como las auditorías financieras y de gestión, las auditorías de desempeño, las auditorías de cumplimiento y la actuación especial de fiscalización.



- iii. El término para la respuesta definitiva a la denuncia en el control fiscal es de seis (6) meses improrrogables cuando ésta sea atendida en el proceso auditor. Si ésta es atendida en el proceso de responsabilidad fiscal, el término de respuesta estará en consonancia con los términos procesales legales de este proceso. Si su trámite es de competencia de otra entidad diferente al órgano de control fiscal, se le debe dar traslado al competente dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación. Si su atención no requiere traslado a proceso auditor, a proceso de responsabilidad fiscal o a otra autoridad, su respuesta definitiva será dada dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación.
- iv. Si la atención de la denuncia en el control fiscal requiere traslado a proceso auditor, a proceso de responsabilidad fiscal o a otra autoridad, se le debe comunicar de ello al peticionario en el término de quince (15) días siguientes a su presentación, allegando soporte de dicho traslado.
- v. En el presente concepto, esta Oficina Jurídica cambia la posición jurídica establecida en el concepto 110.035.2020 en cuanto a la prórroga en el término de seis (6) meses para la respuesta definitiva a la denuncia en el control fiscal cuando ella es atendida en el proceso auditor, para conceptuar que **dicho término es improrrogable**.
- vi. Los contralores en uso de atribuciones legales pueden reglamentar el trámite de las peticiones y dentro de ellas, de las denuncias en el control fiscal, al interior de su órgano de control fiscal, pero sin desconocer, desbordar ni modificar las disposiciones constitucionales y legales generales y especiales en dicha materia.
- vii. El Contralor General de la República no ha efectuado la armonización en la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal tal como lo estableció el legislador en el parágrafo 2º del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015, pues la Resolución Organizacional OGZ-0665-2018, es de aplicación para el trámite al interior de la CGR y por sus funcionarios tal como se enuncia a lo largo de la misma.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos**



sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'» (Resaltamos en negrilla)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace:
<http://www.auditoria.gov.co/web/quest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@auditoria.gov.co Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 7ecc3cd4. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



ROQUE LUIS CONRADO IMITOLA
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Cargo
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro – Profesional Especializado Grado 4
Revisado por:	Roque Luis Conrado Imitola – Director Oficina Jurídica
Aprobado por:	Roque Luis Conrado Imitola – Director Oficina Jurídica

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.