



**Radicado No: 20211100013811**

**Fecha: 29-04-2021**

Bogotá,  
110

Señor

**HÉCTOR FABIÁN INFANTE RIVAS**

Carrera 11 No. 22-48 Barrio Camilo Torres

Puerto Carreño - Vichada

[fabianinfante@hotmail.com](mailto:fabianinfante@hotmail.com)

Referencia: Concepto 110.025.2021

SIA-ATC. 012021000208

1. *Del acceso a la información por parte de los organismos de control fiscal*
2. *Del acceso a la información como derecho fundamental*

Señor Infante Rivas:

La Auditoría General de la República recibió a través de correo electrónico del 11 de marzo de 2021, su requerimiento contenido en oficio de la misma fecha, radicado bajo el SIA-ATC. 012021000208, en el que consulta:

*¿Cuál es el marco normativo, jurisprudencial o legal que faculta a los entes de control para solicitar, requerir información en términos de tiempo diferentes a los estipulados y dictados por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (sic)*

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 dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a 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).*

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan a la 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, pues como se expuso anteriormente, será la respectiva contraloría, la encargada de analizar la norma y darle la aplicación correspondiente.

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.

### **1. Del acceso a la información por parte de los organismos de control fiscal**

La Constitución Política de Colombia con las modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 04 de 2019 “*Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal*”, determina:

*Artículo 267. (...)*

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, **sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal**, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.*

*(...)*

*Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:*

*(...)*

*4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.*

*5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, **imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso**, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.*

*(...)*

*12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.*

(...)

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenecimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) períodos fiscales consecutivos.

Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.

(...)

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

(...)

Artículo 274. La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales se ejercerá por el Auditor General de la República, elegido por el Consejo de Estado de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los principios de transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años.

(...)

De las normas constitucionales referidas concluimos que, el control fiscal es una función pública que, dentro del marco de sus competencias, ejercen las contralorías del país (nacional y territoriales) y la Auditoría General de la República, así como también imponen las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudan su monto y ejercen la jurisdicción coactiva con prelación.

El Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias dadas en la reforma constitucional efectuada por el Acto Legislativo 01 de 2019, expide el Decreto-Ley 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”, el cual establece respecto al acceso a la información por parte de los organismos de control fiscal:

Artículo 1. Objeto. Por medio del presente Decreto Ley se desarrollan las disposiciones de los artículos 267, 268, 271, 272 Y 274 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, para el fortalecimiento del control fiscal, en especial, las siguientes materias: (...), v) el acceso a la información, (...).

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

(...)

k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna.

(...)

*Artículo 31. Acceso a la información por parte de la Auditoría General de la República. La Auditoría General de la República podrá acceder sin restricción a la información de las contralorías y por su intermedio a la de sus sujetos vigilados, en las condiciones establecidas en el artículo 27 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en virtud de lo establecido en los artículos 3 y 21 del Decreto Ley 272 de 2000 y los principios constitucionales de colaboración armónica y coordinación.*

(...)

*Artículo 53. Control posterior y selectivo. Se entiende por control posterior la fiscalización de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, con el fin de determinar si las actividades, operaciones y procesos ejecutados y sus resultados se ajustan a los principios, políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y normatividad aplicables y logran efectos positivos para la consecución de los fines esenciales del Estado. Este tipo de control se efectuará aplicando el principio de selectividad.*

*Para el ejercicio del control fiscal posterior y selectivo, la vigilancia fiscal podrá realizarse a través del seguimiento permanente del recurso público por parte de los órganos de control fiscal, mediante el acceso irrestricto a la información por parte de estos.*

*Artículo 56. Seguimiento permanente a los recursos públicos. La vigilancia y seguimiento permanente de los bienes, fondos y recursos públicos en el marco del control concomitante y preventivo se realizará en tiempo real y oportuno a través del acceso a la información y el acompañamiento a la gestión fiscal en todas sus etapas o ciclos de manera presencial o mediante el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de observar a los sujetos de control mientras estos realizan sus procesos o toman sus decisiones, sin que la Contraloría General de la República pueda interferir en aquellos o tener injerencia en estas, de conformidad con los mecanismos y ejercicios definidos en el siguiente capítulo.*

*Artículo 59. Acceso y análisis a la información. La Contraloría General de la República podrá requerir, conocer y examinar todos los datos e información sobre hechos u operaciones, actos, contratos, programas, proyectos o procesos en ejecución, en los que se involucren recursos públicos y/o se afecten bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, sin oponibilidad de reserva legal, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones.*

*Para lo anterior, la Contraloría General de la República podrá apoyarse en la gestión inteligente de la información, entendida como el uso eficiente de todas las capacidades tecnológicas disponibles, inteligencia artificial, analítica y minería de datos, análisis predictivo y prospectivo, entre otros, para la determinación anticipada de eventos o malas prácticas, con probabilidad significativa de ocurrencia, persistencia o mutación, y que impliquen riesgos de pérdida del patrimonio público.*

*Para el efecto, podrá conformar sistemas de seguimiento en tiempo real y confirmación directa con los gestores y los beneficiarios de dichas transacciones. En consecuencia, cada entidad deberá disponer lo necesario para garantizar el suministro oportuno y en tiempo real de la información requerida por la Contraloría General de la República, por conducto de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI-.*

*Artículo 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:*

*(...)*

*h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.*

*(...)*

*k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.*

*l) No atender, en el caso de personas o entidades dedicadas a actividades industriales, comerciales o de servicios, los requerimientos de los órganos de control fiscal para el suministro de copias o la exhibición de libros, comprobantes y documentos de contabilidad, o cualquier información que permita realizar estudios de mercado que sirvan como prueba para la determinación de sobrecostos en la venta de bienes y servicios a las entidades públicas o privadas que administren recursos públicos, o que desconozcan la inoponibilidad de la reserva de la información a órganos de control fiscal, en el debido ejercicio de sus funciones.*

*(...)*

*n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información.*

*Artículo 84. Criterios para la imposición de sanciones. Las sanciones dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal se impondrán teniendo en cuenta los siguientes criterios:*

*(...).*

*2. Suspensión: Solo procederá cuando la conducta en que incurra un servidor público pueda ser calificada como cometida a título de culpa grave o dolo y concurra una o varias de las siguientes circunstancias:*

*a. Cuando el sujeto de control niegue la entrega de información o el acceso a la misma o a bases de datos en tiempo real donde este contenida, a pesar de que el organismo de control la haya solicitado en por lo menos tres (3) ocasiones, para lo cual se deberá tener en cuenta los términos otorgados para la entrega de la información, las condiciones particulares, el volumen y la complejidad de la misma, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

*(...)*

*Artículo 90. Inoponibilidad y preservación de la reserva. El acceso a los sistemas de información o bases de datos de las entidades públicas y privadas que dispongan o administren recursos y/o ejerzan funciones públicas, por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, no podrá impedirse o limitarse con el argumento del carácter reservado o clasificado de la información.*

*Los funcionarios de los órganos de control fiscal estarán obligados a guardar la reserva y la confidencialidad de la información que tenga dicho carácter, en los términos de las Leyes 1712 de 2014 y 1581 de 2012 y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.*

La Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, establece:

*Artículo 10. Policía judicial. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial.*

*Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes:*

*(...)*

*3. Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna.*

El Decreto-Ley 403 de 2020 establece como principio de la vigilancia y el control fiscal, la oportunidad, definiendo en los siguientes términos en el literal m) del artículo 3º:

*En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.*

Los organismos de control fiscal tienen dentro de sus procesos misionales: *i)* la vigilancia fiscal (auditorías), *ii)* la determinación de la responsabilidad fiscal y *iii)* la participación ciudadana; además y derivado de los anteriores, otros procesos al interior de estas entidades son *iv)* el cobro coactivo de las acreencias a favor de estos órganos, *v)* el proceso administrativo sancionatorio fiscal, y *vi)* la potestad disciplinaria.

Cada uno de estos procesos cuentan con procedimientos especiales derivados de la ley y/o el reglamento: *i)* la vigilancia fiscal soportada en: el Decreto-Ley 403 de 2020, la Guía de Auditoría Territorial de 2020 (para las contralorías territoriales); *ii)* la responsabilidad fiscal soportada en: la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto-Ley 403 de 2020; *iii)* La participación ciudadana soportada en: la Ley 1755 de 2015, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1757 de 2015; *iv)* el cobro coactivo soportado en: el Decreto-Ley 403 de 2020, La Ley 1437 de 2011, la Ley 1066 de 2006, El Estatuto Tributario; *v)* el proceso administrativo sancionatorio fiscal soportado en: el Decreto-Ley 403 de 2020, la Ley 1437 de 2011 y *vi)* la potestad disciplinaria soportada en: la Ley 734 de 2002. Además, en los diferentes manuales y procedimientos establecidos en cada uno de estos órganos de control.

Estos procesos cuentan con términos perentorios, conllevando su incumplimiento a la imposibilidad de la continuación del proceso tal como ocurre con el término de prescripción en el proceso de responsabilidad fiscal, en el proceso de cobro coactivo, en el proceso sancionatorio o en el proceso disciplinario.

El proceso auditor a través del cual los organismos de control cumplen con su función de vigilancia fiscal, también cuentan con términos perentorios para cada una de sus etapas: planeación, ejecución e informe; términos estos que son relativamente cortos en el entendido de la cantidad de sujetos de vigilancia de estos órganos de control y de su escaso talento humano, por lo que vemos ejercicios auditores que cuentan con el término de unos pocos días para la ejecución de las auditorías.

Igualmente sucede con el proceso de participación ciudadana, dentro del cual se deben resolver los diferentes derechos de petición: de información general, de documentación, quejas, denuncias, reclamos y demás, los cuales cuentan con términos legales que deben ser acatados por el funcionario de control fiscal

Es por lo anterior que los organismos de control fiscal en las solicitudes de información a otras entidades, que deban efectuar dentro del desarrollo de estos procesos misionales, establecen términos inferiores a los establecidos en los artículos 14 y 30 de la Ley 1437 de 2011, lo cual se ajusta a la normativa aplicable, toda vez que, en las normas señaladas el plazo allí establecido es el máximo, sin que se establezca un término mínimo; veamos:

*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.*

*Artículo 30. Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término **no mayor** de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.*

Como se observa de la interpretación gramatical, en el artículo 14 el legislador anota la preposición dentro, lo que quiere decir que la respuesta a la petición puede darse en el primero o hasta en el último día del plazo allí establecido, sin que éste se pueda exceder tal como se anota en “no mayor”, entonces, el funcionario de control fiscal en desarrollo de los principios constitucionales y legales de oportunidad, celeridad y responsabilidad, establece un término prudencial, razonable y

oportuno en que la entidad solicitada puede absolver el requerimiento efectuado, término o plazo éste que debe atender igualmente al plazo o término que se disponga para la actuación en desarrollo: verificación de una gestión fiscal, práctica de una prueba decretada o información necesaria para responder una petición ciudadana.

La procedencia del establecimiento de un término inferior al establecido en el CPACA para responder una petición, la podemos entender mejor con el siguiente ejemplo:

La contraloría territorial se encuentra desarrollando una auditoría de gestión al sujeto vigilado; en la información rendida en la cuenta se encuentra que la entidad suscribió un contrato de suministro para la adquisición de elementos de oficina, el cual fue cumplido, pagado y liquidado; el auditor en la etapa de ejecución del proceso auditor debe entrar a comprobar la correcta ejecución del contrato, para lo cual requiere obtener los respectivos comprobantes de ingreso al almacén de los elementos adquiridos, los cuales no fueron allegados con la información de la cuenta rendida, razón por la cual es necesario solicitarlos a la administración de la entidad; en el cronograma de la auditoría se estableció que para la etapa de ejecución de la misma, se cuenta con diez días hábiles. En este escenario es pertinente preguntarse si ¿Al solicitar dicha información a la entidad se le concede el término de 10 días establecido en la Ley 1437 de 2011, podría el auditor cumplir con la ejecución de la auditoría en el término establecido para ello?. Sin asomo de duda la respuesta es NO y es por ello que atendiendo al principio de oportunidad y celeridad, a la entidad se le concederían menor cantidad de días para la respuesta, esto con el fin de poder analizar la información allegada y cumplir así con los términos de la auditoría programada.

## 2. El acceso a la información como derecho fundamental

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece el derecho fundamental de petición en los siguientes términos:

*Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

La Ley 1437 de 2011 consagra en el Título II de la Primera Parte, la normatividad referente al derecho de petición establecido en la Constitución Política de 1991, Título que fuere sustituido por el artículo 1º de la Ley Estatutaria 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”, estableciendo dentro de dicho Título:

*Artículo 30. Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.*

*Artículo 31. Falta disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta*

*Parte Primera del Código, constituirán falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.*

La Corte Constitucional en múltiples sentencias se ha pronunciado respecto al derecho fundamental de petición, entre las cuales destacamos para el presente concepto, las siguientes: Sentencia de constitucionalidad C-951 del 4 de diciembre de 2014 respecto 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”:

*En tal sentido, este cuerpo normativo constituye la garantía más simple, pero a la vez más ágil de la que dispone toda persona para que en desarrollo del artículo 23 en concordancia con el artículo 74 de la Carta Política, puedan acudir verbalmente o por escrito ante la administración o ante los particulares para solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, **el suministro de información**, el requerimiento de copias de documentos, la formulación de consultas, la presentación de quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.*

*(...)*

*De otra parte, el derecho de petición tiene relación con el artículo 209 de la Carta Política, que regula los principios de la función pública, como quiera que las solicitudes de las personas configuran la forma por excelencia, con la cual se inician las actuaciones de las autoridades, las cuales deben ceñirse a tales principios. Es así como, en el procedimiento del derecho de petición, las entidades estatales y particulares deben actuar guiadas por la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. La Ley 1437 de 2011 reconoció esa obligación al señalar que los principios del artículo 3º, disposiciones que se corresponden con los mandatos de optimización reconocidos por la Constitución, se aplican a la primera parte del Código, apartado en la que se encuentra el derecho de petición. Por esta razón, la Corte ha resaltado el nexo del derecho de petición con la función pública, al advertir que esa garantía implica el “establecimiento de una comunicación efectiva entre la Administración y los Ciudadanos, cuya fluidez y eficacia constituye una exigencia impostergable para los ordenamientos organizados bajo la insignia del Estado Democrático de Derecho”[112].*

*(...)*

*La jurisprudencia constitucional ha precisado que el derecho de petición tiene una doble finalidad[116]. De un lado, permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades. De otro lado, garantiza que **la respuesta a la solicitud sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado**[117], imponiendo una obligación a cargo de la administración.*

*(...)*

*Reglas del derecho de petición*

*(...)*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La respuesta a las peticiones debe cumplir con los requisitos de: 1. oportunidad, 2. resolverse de fondo con claridad, precisión y congruencia con lo solicitado y 3. ser puesta en conocimiento del peticionario[123]. Si no se cumple con estos requisitos, se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

(...)

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, la ley ha establecido un término dentro del cual debe darse respuesta al peticionario. De no ser posible darla en ese lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días (establecido tanto por el CCA, como por el CPACA); en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

(...)

Núcleo esencial del derecho de petición

El núcleo esencial de un derecho representa aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, los cuales no pueden ser intervenidos sin que se afecte la garantía[130]. En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a[131]: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión.

(...)

(ii) Plonta resolución: las autoridades y particulares tienen la obligación de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que este exceda el tiempo legal, interregno que el Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011 fijaron en días 15 hábiles. La Corte ha comprendido que el plazo de respuesta del derecho de petición debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud, de modo que ellos pueden responder la petición antes del vencimiento de dicho interregno[133]. Entonces, hasta que ese plazo transcurra no se afectará el derecho referido y no se podrá hacer uso de la acción de tutela[134].

(...)

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.**

(...)

5.18. Término breve para resolver peticiones de información o documentos por parte de autoridades, corresponde al ejercicio razonable y proporcionado de la potestad de configuración legislativa

(...)

El artículo 30 establece las reglas especiales para el trámite de peticiones entre las diversas autoridades que integran el aparato estatal, determinando que para las modalidades de petición de información y la solicitud de documentos, en los términos del artículo 13 del proyecto de ley, la petición se resolverá en diez (10) días, mientras que para las demás modalidades los términos serán los establecidos en el artículo 14 del proyecto de ley.

### *Análisis de constitucionalidad del artículo 30*

*Ha de recordarse que el término previsto por el legislador para la resolución de los derechos de petición en el artículo 14 del proyecto de ley es, como regla general, de quince (15) días posteriores a su recepción. Sin embargo, en la misma norma se contemplan dos excepciones, a saber: (i) diez (10) días para la resolución de peticiones de documentos y de información y (ii) treinta (30) días en casos de consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo.*

*Aparentemente la disposición del artículo 30 pretendía generar una regla especial para las peticiones de documentos e información entre entidades públicas, lo que se infiere de la última parte del texto del artículo en el que se asume que lo allí dispuesto difiere de la regulación general del artículo 14: “En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los términos previstos en el artículo 14”. Sin embargo, como salta a la vista, el artículo 30 somete las peticiones entre autoridades a las mismas reglas que a las peticiones de particulares por vía directa e indirecta. En cuanto a (i) las peticiones de documentos e información, de manera indirecta, por cuanto consagra un término de diez (10) días para su resolución de igual manera que lo establece el artículo 14 del proyecto de ley, así como para (ii) las demás modalidades directas (reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, la formulación de quejas, denuncias y reclamos, la interposición de recursos, así como la consulta y el examen de documentos), por remisión expresa al artículo 14 del mismo cuerpo normativo.*

*De acuerdo con lo ya señalado por esta Corporación en el análisis del artículo 14 del proyecto de ley, el establecimiento de un término de quince (15) días como regla general para la resolución de peticiones, de diez (10) días para las de información y documentos, así como de treinta (30) para las materias relacionadas con las funciones de la autoridad no resulta contrario a la Constitución y se cobija en el marco de la potestad de configuración legislativa del Congreso de la República, cuyo ejercicio en el caso concreto, resulta razonable y proporcionado.*

*Del mismo modo, la equiparación en materia de términos de resolución para las peticiones de autoridades y particulares no quebranta en forma alguna la Constitución y hace también parte del ámbito de configuración de la potestad legislativa.*

(Negrillas fuera de texto)

Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011, mediante la cual se declaró inexecutable los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011:

*3.1.1.3 En relación con lo que debe entenderse como elementos estructurales esenciales del derecho fundamental de petición, reiteradamente, la Corporación ha señalado que estos se constituyen en la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas. Sobre el particular, la Sentencia T-490 de 2005[84], reiterada por la Sentencia T-1130 de 2005, T-373 de 2005, T-147 de 2006 y T-108 de 2006, señaló:*

*En lo que concierne al derecho de petición, considera la Sala que conforme a las reglas que en esa materia ha fijado esta Corporación y que se encuentran contenidas, entre otras, en la Sentencia T-*

466 de 2004, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, el cual en el asunto de la referencia resulta lesionado puesto que el Seguro Social, según se ha reseñado, no demostró haber dado respuesta a la petición del actor formulada el 5 de noviembre de 2003. Esta sola circunstancia impedía al a-quo dar aplicación al artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

En igual sentido, en la Sentencia T- 147 de 2006, se dijo:

*“La abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de características esenciales del derecho de petición, cuyo núcleo esencial reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, tiene como presupuesto esencial una de dos circunstancias: (i) que al accionante no se le permita presentar petición, o (ii) que exista presentación de una solicitud por parte del accionante. En este sentido, la vulneración del derecho de petición se presentará o bien por la negativa de un agente de recibir la respectiva petición o frustrar su presentación – circunstancia (i)-; o bien que habiendo presentado una petición respetuosa no ha obtenido respuesta, o que la solicitud presentada no fue atendida debidamente –circunstancia (ii).”*

De la misma manera, las Sentencias T-1160A de 2001, T-1889 de 2001, T-846 de 2003, T-306 de 2003, T-447 de 2003, T-855 de 2004, T-734 de 2004, T-915 de 2004, T-192 de 2007, T-243 de 2008, T-325 de 2010, entre muchas otras, han señalado que el derecho de petición en su contenido[85] comprende los siguientes elementos[86]: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas[87]; (ii) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material[88], que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iii) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido[89].

(...)

3.1.1.6 Como desarrollo del derecho constitucional de obtener pronta respuesta, encontramos los artículos 14, 20, 21, 22 y 23, 28, 29, 30 y 31 del Código Contencioso Administrativo. En efecto, esta Corporación, en reiterados pronunciamientos, ha señalado que el derecho de petición no queda satisfecho con la simple recepción de las solicitudes y que su relevancia, como mecanismo que permite la comunicación entre los particulares y el poder público, no deriva primordialmente de esta etapa inicial sino de la solución que se brinde a la cuestión planteada. Así mismo, la misma debe producirse oportunamente y abordar el asunto de que se trate, sin que se traduzca necesariamente en una decisión favorable.

Sentencia de tutela T-170 del 24 de febrero de 2000:

3.3. En cuanto al primer aspecto, es necesario precisar que en razón de la naturaleza del derecho de petición, y por tratarse de un aspecto que toca directamente con el núcleo esencial de éste, corresponderá única y exclusivamente al legislador fijar los términos dentro de los cuales los distintos entes han de resolver las solicitudes que en interés general o particular le sean presentadas. Términos que, en razón de la esencia misma de los asuntos que le dan origen, deben ser razonables, a efectos que la respuesta, en sí misma, pueda satisfacer los requerimientos formulados.

Lo anterior significa que el señalamiento de los términos en que han de resolverse las peticiones, por

*tratarse de un aspecto esencial del derecho de petición, no puede ser objeto de regulación por cada uno de los entes que componen la administración, como de aquellos particulares que cumplen una función pública o presten un servicio público, dado que esta atribución es exclusiva del legislador. En efecto, corresponde a éste, en uso del principio de configuración legislativa, señalar en cada caso, si así lo considera conveniente, o de forma general, términos claros en los que ha de darse respuesta de fondo a las distintas peticiones que presenten los administrados, así como los procedimientos que se deben agotar para el efecto.*

*La fijación de estos plazos, estará determinada por la naturaleza misma del asunto que da origen a la solicitud, en donde ha de tenerse en cuenta los trámites que ha de agotar la entidad correspondiente para contestar en debida forma la petición planteada. En este sentido, los principios de razonabilidad y proporcionalidad jugarán un papel preponderante en la labor que el legislador está llamado a realizar, a fin de darle contenido a la expresión “pronta resolución” que emplea la Constitución para fijar los elementos constitutivos de este derecho.*

*(...)*

*3.10. Significa lo anterior que mientras el legislador no establezca un plazo específico para que el Seguro Social resuelva las solicitudes pensionales que le presenten sus afiliados, éste sigue rigiéndose en materia de derecho de petición por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, según el cual la respuesta a las peticiones en carácter particular o general, deben ser resueltas en el término de quince (15) días. La solicitud de pensión es una petición de carácter particular.*

*Sin embargo, para la Sala es claro que la naturaleza misma de la solicitud de pensión, por los trámites internos que ella impone para su reconocimiento o denegación, hace del término de quince (15) días, un plazo muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto. Por tanto, se puede afirmar que la inexistencia de un término exacto señalado directamente por el legislador, genera, en sí mismo, inequidades entre los diversos afiliados al sistema de seguridad social.*

Sentencia de tutela T-367 del 11 de agosto de 1997:

*“Se tiene por establecido, con base en el texto constitucional, que la prontitud en la resolución también hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución. La respuesta dada debe además resolver el asunto planteado -siempre y cuando la autoridad ante la cual se hace la petición tenga competencia para ello y no esté previsto un procedimiento especial para resolver la cuestión, caso este último, por ejemplo, de los asuntos que deben resolver los jueces en ejercicio de la labor ordinaria de administrar justicia-, es decir, que no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta.*

### **3. Conclusiones**

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto al tema consultado, podemos concluir:

- i) Los términos establecidos por el legislador para la resolución de los diferentes derechos de petición, presentados por cualquier persona natural o jurídica a las diferentes autoridades y en los casos determinados por el legislador ante particulares, se establecieron en desarrollo del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, el cual se honra con la respuesta definitiva de manera suficiente y oportuna.
- ii) Los organismos de control fiscal desarrollan procesos administrativos propios a fin de cumplir con su misionalidad de vigilancia y control fiscal; entre ellos, el proceso auditor, el proceso de responsabilidad fiscal, el proceso sancionatorio y el proceso de participación ciudadana, además de procesos propios de la administración pública como el proceso de cobro coactivo y el proceso disciplinario; todos estos procesos de acuerdo con su dinámica, cuentan con términos específicos para cada actuación y es por ello que en aras de dar cumplimiento a éstos, los organismos de control pueden presentar solicitudes de información o de documentación a otras entidades en términos inferiores a los establecidos en el CPACA, siempre atendiendo a los principios de oportunidad, celeridad y responsabilidad de la actuación administrativa pública.

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’**”*  
(Negrilla fuera de texto)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica*”, amplió

el termino para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

*(...)*

*(ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*(...)*

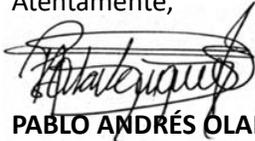
Así mismo, le informamos que la señora Auditora General de la República, expidió la Resolución Reglamentaria No. 003 del 26 de marzo de 2020 “Por la cual se suspenden términos en las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República por el disfrute de los días, 29, 30 y 31 de marzo de 2021, autorizado mediante Circular Interna No. 002 de 2021”, resolviendo:

*ARTÍCULO 1º: Suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas de la Auditoría General de la República por los días, 29, 30 y 31 de marzo de 2021, relacionados con: Derechos de petición entendidos como quejas, denuncias, reclamos, **conceptos**, solicitudes de información, denuncias de control fiscal, solicitudes de interés general y solicitudes de interés particular y demás que se presenten, procesos disciplinarios y el proceso auditor para los ejercicios que se encuentran en curso teniendo en cuenta el Plan General de Auditoría PGA-2021, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión. (Negrilla fuera de la norma) (...)*

Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

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 (Agua) de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fljimenez@auditoria.gov.co](mailto: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](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 7c349494, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**

Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		27/04/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		29/04/2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		29/04/2021

*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.*