



Radicado No: 20221100014881

Fecha: 04-05-2022

Bogotá,
110

Doctora
CLARA MARITZA SANCHEZ FONSECA
Funcionaria Contraloría Departamental del Amazonas
clarasanchez@cdamazonas.gov.co

Referencia: Concepto 110.024.2022
SIA-ATC. 012022000189
1. *Del derecho de petición*
2. *De la denuncia ciudadana en materia de control fiscal*

Doctora Clara Maritza:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento del 8 de marzo de 2022 a través del portal ciudadanía de nuestra página web, el cual fue radicado el 9 de marzo de 2022 con el número 20222330004722 y bajo el SIA-ATC. 012022000189, en el que consulta lo siguiente:

«De manera respetuosa solicito concepto sobre la inclusión de denuncias ciudadanas dentro de un proceso de auditoría de acuerdo a la nueva guía de auditoría (De cumplimiento, de desempeño y financiera y de gestión)

(...)

Solicito amablemente conceptuar sobre:

De acuerdo a los nuevos tipos de auditoría, es viable adelantar denuncias a través de algún tipo de auditoría?

A través de que modalidad de auditoría de acuerdo a los tipos de la nueva guía, es viable adelantar denuncias?

Se presenta extralimitación de funciones cuando el equipo auditor adelanta denuncias pese a que estas

se encuentren dentro de las funciones del área de participación ciudadana?

(...)

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 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, 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.

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.

1. Del derecho de petición

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagra en el artículo 23 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.»

El legislador reglamenta este derecho fundamental en 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), el cual es 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».

El CPACA establece dentro del objeto del derecho de petición, la formulación de denuncias:

«Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. (...)

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. (Negrilla fuera de la norma (...))»

En cuanto al término para la resolución de las peticiones, este cuerpo normativo 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. (...)

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.»

Así mismo, respecto de la competencia para su resolución, establece:

«Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.»

«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. (...))»

2. De la denuncia ciudadana en materia de 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.»

«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.»

La Corte Constitucional en la sentencia C-150 del 8 de abril de 2015 respecto a la 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», estableció:

«Para este Tribunal, el artículo examinado {68} se ajusta a la Constitución. (...)

(...)

Adicionalmente, la habilitación para presentar denuncias por posible detrimento al patrimonio público es constitucionalmente legítima en tanto promueve un ejercicio más amplio del control y, en esa medida, es compatible con el carácter expansivo de la democracia. (...)

(...)

.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.

(...)

El Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional OGZ-0665-2018 «Por la cual se actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica 6689 de 2012».

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.31.2020 (Radicado 20201100016701 del 21 de julio de 2020) conceptuó respecto de la denuncia en el control fiscal y esta Resolución, así:

«Es de anotar que el Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional OGZ-0665-2018 "Por la cual se actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de denuncia (sic) de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica 6689 de 2012", la cual sin embargo, no da cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015 toda vez que el procedimiento actualizado y adoptado, solamente rige al interior de la Contraloría General de la República sin ser extensivo a los demás órganos de control, considerando este despacho, que las entidades de control fiscal en ejercicio de artículo 22 del CPACA, deben tener su reglamentación interna para la atención de las peticiones ciudadanas y entre ellas las denuncias en control fiscal.

(...)

2. Conclusiones

Con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización relacionada hasta el momento, podemos concluir respecto de la denuncia en el control fiscal:

- i) Esta hace alusión a hechos referentes a irregularidades en el uso de los recursos públicos

ii) El proceso para su atención y respuesta se presenta en dos fases:

a) Fase inicial o de evaluación: En esta etapa se determina en primer lugar la competencia del órgano de control fiscal (de no ser competente, deberá darse traslado al competente e informar al ciudadano dentro de los cinco (5) días siguientes a la radicación de la denuncia en los términos del artículo 21 del CPACA); luego se determina su procedencia de atención como derecho de petición como tal, o su traslado a proceso de responsabilidad fiscal o a proceso auditor.

b) Fase de trámite y respuesta de fondo:

Se puede presentar una de tres opciones: 1) Que se atienda directamente como derecho de petición; 2) que se atienda a través del proceso de responsabilidad fiscal; o 3) que se deba atender a partir del proceso auditor.

- 1) Si la determinación es atenderla como derecho de petición, el órgano de control deberá adelantar la gestión necesaria para resolverla, lo que incluye el recaudo probatorio y la respuesta de fondo dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de la misma por el ciudadano.
- 2) Si de la evaluación inicial se obtiene que la misma debe ser resuelta a través del proceso de responsabilidad fiscal, el órgano de control dará traslado a la dependencia competente de su trámite y deberá informar de ello al ciudadano dentro de los cinco (5) días siguientes a su radicación por parte del ciudadano, teniéndose en cuenta que por disposición legal, el trámite de un proceso de responsabilidad fiscal tiene un plazo máximo de hasta cinco (5) años.
- 3) En el caso que de la evaluación se determine que la misma debe ser atendida a través del proceso auditor, así se le informará al ciudadano y su respuesta de fondo se dará dentro del término de seis (6) meses contados a partir de su radicación por parte del ciudadano, atendiendo lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015.

(...))»

Sobre el tema, en el concepto 110.035.2019 (Radicado 20191100022443 del 18 de julio de 2019), se pronunció así:

«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, Querellas o Quejas de la Ciudadanía.

Téngase presente que este trámite especial de respuesta a través del proceso auditor, es facultativo, no obligatorio; y no es aplicable a todas las modalidades de peticiones, sólo lo es para las denuncias enmarcadas dentro de la definición contenida en el artículo 69 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

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 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 de responsabilidad fiscal, el plazo de 6 meses para dar respuesta definitiva establecido en el artículo 70 ya referido no puede implicar, en ningún caso, la afectación de las garantías procesales establecidas en el proceso de responsabilidad fiscal ni 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.

En este punto habrá que decir que la respuesta definitiva esperada por el peticionario no se resuelve de fondo en esta instancia, pues ello se definirá ya dentro del proceso mismo de responsabilidad fiscal a que haya lugar, dentro de los términos y plazos definidos en la Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, y demás normas que posteriormente las modifiquen. Por tanto, el trámite de la denuncia como petición podrá cerrarse con la comunicación al peticionario del traslado efectuado a proceso de responsabilidad fiscal, eso es, dentro de los primeros quince (15) días hábiles contados a partir de la recepción de la denuncia en la entidad.

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.

Lo anterior se desprende de la lectura del párrafo 1º del artículo 70 de la Ley 1757 de 2015; que adiciona un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:

(...)

En efecto, el párrafo establece dos términos. El segundo, de seis meses, exclusivo para el trámite de la denuncia cuando ésta es trasladada a proceso auditor para a través de él lograr la respuesta definitiva y de fondo a la denuncia. El primero, de quince días hábiles, para todos los demás efectos ya ampliamente tratados en este concepto. Es por esta causa que razonadamente el término de los seis meses solamente aplica cuando es estrictamente necesario iniciar un proceso de auditoría para resolver de fondo la denuncia.»

Igualmente, y sobre el tema nos hemos pronunciado en los conceptos 110.058.2018 (Radicado 20181100034181 del 09 de noviembre de 2018), 110.051.2018 (Radicado 20181100025851 del 29 de agosto de 2018) y 110.034.2018 (Radicado 20181100008811 del 09 de abril de 2018).

La Contraloría General de la República en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 130 de la Ley 1474 de 2011, a través del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF y con la participación de las contralorías territoriales y de la Auditoría General de la República, expidió la metodología para el desarrollo del proceso auditor en las contralorías territoriales, denominada «Guía de Auditoría Territorial - GAT» cuya última actualización para adecuarla con las normas del Decreto-Ley 403 de 2020 se efectuó en noviembre de 2020, denominándose «GUÍA DE AUDITORÍA TERRITORIAL, EN EL MARCO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES - ISSAI – GAT Versión 2.1», en cuyo cuerpo respecto de las denuncias en el control fiscal se establece:

«1. ASPECTOS GENERALES, PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS DE LAS AUDITORÍAS EN LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

(...)

1.3 PRINCIPIOS DE LA AUDITORÍA

(...)

1.3.2 Principios relacionados con las fases del proceso de auditoría

(...)

1.3.2.4 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 FUNDAMENTOS DE LA AUDITORÍA

1.4.1 Planeación estratégica

(...)

1.4.1.2 Estrategias

(...)

➤ **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.

(...)

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.** También la magnitud de los recursos administrados, con base en la metodología y los términos que sean definidos por cada ente de control. En caso de requerirse, la instancia responsable consolidará y socializará la matriz de riesgo fiscal.»

(Negrilla fuera del texto)

«4. AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO - AC

(...)

4.3 ELEMENTOS DE LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO[242]

(...)

4.3.5 Certeza en la Auditoría de Cumplimiento[248]

(Ver numeral 1.2.6.3, del Capítulo 1, Aspectos Generales, Principios y Fundamentos de las Auditorías en las Contraloría Territoriales - CT.)

(...)

➤ Auditoría con seguridad limitada: Se relaciona con el alcance de la evaluación y la realización de procedimientos limitados en comparación con los que se requieren para obtener una seguridad razonable. Son evaluados asuntos o procesos específicos, con lo cual el concepto que se emite se circunscribe al cumplimiento o no de los criterios evaluados. **Dentro de este tipo de evaluación se podría encontrar la atención de denuncias.**

(...)

4.6.1.8 Muestreo

(...)

En el caso de las AC es recomendable examinar el 100% de la población para investigar una denuncia, siempre y cuando ésta no sea demasiado amplia, así como también, cuando en el transcurso de la planeación se identifique un posible daño y sea necesario cuantificar el posible detrimento patrimonial ocasionado a la entidad. Además, podrían existir casos en que no requerirá utilizar el muestreo, ya que el alcance de la auditoría es sobre un asunto específico y puntual.»

(Negrilla fuera del texto)

Tal como se observa en la normatividad de la GAT Versión 2.1 transcrita, la atención de denuncias relacionadas con el control fiscal se encuentra incluido en el capítulo referente a aspectos generales, principios y fundamentos aplicables a toda clase de auditorías en materia de control fiscal en las contralorías territoriales, es decir, que abarca tanto a las auditorías financieras y de gestión como a las auditorías de desempeño y las auditorías de cumplimiento.

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», establece:

«Artículo 73. Sistemas de planeación e instrumentos de la gestión de la vigilancia y control fiscal. Los sistemas de planeación, ejecución y control de la vigilancia fiscal, los instrumentos de organización del sistema de trabajo para el cumplimiento de la misión institucional de la Contraloría General de la República, así como las herramientas de gestión de la vigilancia y control fiscal, serán definidos por el Contralor General de la República. Entre otras, podrá desarrollar las siguientes herramientas:

- a) Banco de prácticas.
- b) Especial seguimiento.
- c) Actuación especial de fiscalización.
- d) Espacios de diálogo institucional y social.

Artículo 76. Actuación especial de fiscalización. 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 a conocimiento de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Alertas de Control Interno, 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.»

La GAT Versión 2.1 establece una especie de prelación o recomendación para que la atención de estas denuncias se haga de manera preferencial en las auditorías de cumplimiento, no obstante y según lo reglado en esta Guía, no se observa que se limite solo a esta auditoría pudiendo efectuarse en la auditoría financiera y de gestión, en la auditoría de desempeño, en la auditoría de cumplimiento o a través de cualquiera de las herramientas establecidas en el artículo 73 del Decreto-Ley 403 de 2020 en especial a través de la actuación especial de fiscalización. En todo caso, para que sean incorporadas en lo correspondiente a las auditorías de cumplimiento y de desempeño, es importante que los hechos, acciones u omisiones de que trate la denuncia tenga relación con el objeto y alcance de dicha auditoría.

3. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) La denuncia en materia de control fiscal es aquella narración que realiza cualquier 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 y/o los efectos establecidos en el artículo 69 de la Ley 1757 de 2015.
- ii) La competencia para la resolución de la denuncia en materia de control fiscal recae en el órgano de control fiscal con competencia en la vigilancia y control fiscal del sujeto (entidad o particular) responsable del manejo de los recursos públicos afectados con el

hecho, actuación u omisión denunciada.

El trámite de la denuncia al interior del órgano de control fiscal será responsabilidad de la dependencia a quien se tenga asignada la competencia en la reglamentación interna de dicho organismo que, por ejemplo, puede ser la dependencia de participación ciudadana, la dependencia de responsabilidad fiscal, la dependencia de control fiscal (auditorías fiscales), o cualquier otra de acuerdo con su organigrama y con los hechos denunciados. Es decir, será el respectivo órgano de control quien establezca la competencia para el trámite de la denuncia en materia de control fiscal en sus diferentes dependencias o grupos de trabajo.

- iii) La atención de la denuncia en el control fiscal se podrá adelantar a través de las actividades de control fiscal que se encuentren establecidas por el organismo de control correspondiente, dentro de las cuales pueden estar: las auditorías financieras y de gestión, las auditorías de desempeño, las auditorías de cumplimiento, la actuación especial de fiscalización, y cualquier otra herramienta de las contempladas en el artículo 73 del Decreto-Ley 403 de 2020, dependiendo de los hechos, acciones u omisiones o tema de que trate.

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 término 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.

(...))»

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/guest/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 ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 742f6182 También puede consultar su solicitud en 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		29/04/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		03/05/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		03/05/2022

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.