



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinte (20) de Abril de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN:	70-001-23-33-002-2017-00050-01
DEMANDANTE:	UNIVERSIDAD DE SUCRE
DEMANDADO:	CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE
MEDIO DE CONTROL:	TUTELA

Procede la Sala, a decidir la impugnación presentada por la parte accionada, contra el fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, fechado 10 de marzo de 2017, mediante el cual, se concedieron las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES:

1.- Pretensiones¹:

VICENTE PAUL PERIÑÁN PETRO, en nombre y representación de la Universidad de Sucre, aduciendo su condición de Rector, de manera directa, interpuso acción de tutela contra la CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE, con el propósito que se le tutele su derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, solicita se deje sin efectos el informe final de auditoria celebrada en la Universidad de Sucre, profiriéndose nuevo informe final, donde se tenga en cuenta el escrito de respuesta presentado por dicha Universidad y las pruebas documentales que soportan las mismas.

¹ Folio 1.

2.- Hechos²:

Señala el demandante, que la Contraloría General del Departamento de Sucre, adelantó en la Universidad de Sucre, en los meses de noviembre y diciembre de 2016, Auditoría Integral Modalidad Regular Vigencia 2015. En dicha auditoría, afirma, la mencionada Contraloría presentó un informe preliminar para que diera respuesta al mismo, señalándose como fecha límite, según el plazo dado por la Contraloría, el día 16 de enero de 2017, fecha en la cual, señala, un funcionario del ente educativo presentó, ante la Oficina de Archivo del ente de control, los documentos que contenían la respuesta pedida y los soportes probatorios de la misma.

Pese a ello, adiciona, *“con la excusa de no encontrarse foliados dichos documentos y por ser, en ese momento, las 5:40 p.m., hora próxima a la terminación de la jornada laboral de los funcionarios de la Contraloría, estos se abstuvieron de recibir la respuesta de la Universidad y le brindaron la opción a nuestro funcionario de presentarlos foliados al día siguiente, es decir, el día diecisiete (17) de enero de 2017, y de ser recibidos con fecha de dieciséis (16) de enero de 2017, a lo que éste, actuando de buena fe, accedió”*.

Llegado el día señalado para la recepción de los documentos, afirma, la Contraloría General del Departamento de Sucre se negó a recibirlos con la fecha prometida, esto es, el 16 de enero de 2017 y por el contrario, lo hizo con la de 17 de enero de la misma anualidad.

Posteriormente, concluye, de manera sorpresiva, el día 25 de enero de 2017, el Contralor General del Departamento de Sucre, remitió a su Despacho el oficio No. 100 – 0088, mediante el cual, presentaba el informe final de la Auditoría Regular Integral Modalidad Regular Vigencia 2015, en el que afirma, no se tuvo en cuenta las respuestas de la Universidad de Sucre brindadas a los hallazgos fiscales, con el argumento, que las mismas no fueron presentadas de manera oportuna.

² Folios 2 - 4, cuaderno de primera instancia.

Ante tal determinación, dice el demandante, que presentó un escrito petitorio al Contralor General del Departamento de Sucre, fechado a 2 de febrero de 2017, donde le solicitó *“revisara su posición frente al informe final de auditoria ya referido, y además se le solicitó que dijera las razones de orden legal para desconocer las respuestas dadas y las pruebas que soportaban las mismas, obteniendo una respuesta escueta, donde deliberadamente dijo que por normas de archivo no se tuvo en cuenta las respuestas, lo cual resulta totalmente infundado”*.

3.- Contestación de la demanda³

El apoderado judicial de la Contraloría Departamental de Sucre, frente a la demanda, señaló que algunos de los hechos demandados no eran ciertos, otros, eran parcialmente ciertos, oponiéndose a las pretensiones, por considerar que no vulneró derecho fundamental alguno.

Paso seguido relató lo que había ocurrido en el proceso de auditoría adelantado en la Universidad de Sucre, para concluir, que *“desde el mismo momento en que se dio origen al informe preliminar de la auditoria, y a solicitud del señor VICENTE PERIÑAN PETRO, se le concedió prórroga para presentar los descargos y desvirtuar los presuntos hallazgos encontrados en la auditoría, con lo cual queda demostrado que este organismo está dando cumplimiento a que cualquier sujeto de control de este órgano, se le respete los derechos fundamentales al debido proceso y al derecho a la defensa, se recibe con extrañeza por parte de este órgano de control que el señor VICENTE PERIÑAN PETRO, no se pronuncie en su escrito de tutela, sobre la prórroga concedida para la presentación de los descargos y que estos fueron concedidos inclusive por más del término señalado en la norma que lo regula para que éste presentara sus descargos, tal como se puede evidenciar en los documentos anexos a este informe de contestación de tutela”*.

³ Folios 335 – 341.

4.- La providencia recurrida⁴:

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 10 de marzo de 2017, amparó el derecho al debido proceso, defensa y contradicción de la Universidad de Sucre; en consecuencia, ordenó al ente demandado que deje sin efectos, el informe final de auditoría que fuera notificado el 25 de enero de 2016, al ente accionante y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo, profiera un nuevo informe final de auditoría, teniendo en cuenta el escrito de respuesta presentado por la Universidad de Sucre y las pruebas documentales aportadas frente a los hallazgos encontrados en el informe.

Como fundamento de su decisión, el A quo señaló, que los informes de auditoría, preliminar o final, no constituyen un acto administrativo, por ende, el accionante no podía ejercer recurso alguno en su contra, de ahí que el derecho de petición se constituya como el único instrumento jurídico eficaz, para que la Contraloría Departamental de Sucre, retrotrajera su informe y considerara las pruebas aportadas por la Universidad de Sucre, posibilidad que fuera agotada oportunamente, sin que lograra su cometido.

Siendo así y que la actuación adelantada por la Contraloría General del Departamento de Sucre, no puede escapar al marco del debido proceso, regulado por el art. 29 de la C. P. y la Resolución No. 409 de 2012, que reglamenta la misma, no podía el ente demandado, desatender el contenido documental presentado por la Universidad de Sucre, pues, ninguna norma exige que los documentos aportados por este último ente, deban ser foliados para ser considerados, sin que pueda invocarse para el efecto, lo señalado en la ley de archivo, pues, una cosa es la organización del archivo de una entidad y otra muy distinta, los requisitos o condiciones necesarias para presentar documentos en un trámite como el que se viene comentando.

⁴ Folios 339 - 548, cuaderno de primera instancia.

De ahí que afirmó, la entidad accionada no podía exigir formalidad o exigencia ritualista, que no esté plenamente señalada en la ley, resultando que de hacerlo, se vulnera el debido proceso, el derecho de contradicción y la defensa del interesado, lo que ocurrió en este caso, cuando pretextando ausencia de foliación en los documentos que daban respuesta a los hallazgos efectuados por el ente demandado en la Universidad de Sucre, no fueron recibidos, ni tenidos en cuenta en el informe de auditoría correspondiente.

Actitud que consideró perjudicial para los intereses de la Universidad de Sucre, pues, a partir del informe de la Contraloría, podrían desprenderse consecuencias de orden disciplinario, penal o fiscal, que bien podrían evitarse, si se analizan los documentos presentados.

4.- La impugnación⁵:

Inconforme con la decisión de primer grado, el accionante impugnó la sentencia del 10 de marzo de 2017, para lo cual señaló:

** No tuvo en cuenta el fallador, en su sentencia, que el auto admisorio de la demanda de amparo, fue notificada a la Contraloría General del Departamento de Sucre el día 4 de marzo de 2017 a las 04:00 p.m., fecha a partir de la cual, comenzaba a correr el término de traslado para contestar la demanda, por ende, habiéndose contestado la demanda el día 6 de marzo de 2017, no podía afirmarse que no se ejerció tal derecho, causando "extrañeza los argumentos expuestos por el Juez de no tener en cuenta los planteamientos expresados por esta Contraloría en respuesta a la acción de tutela impetrada por la Universidad de Sucre".*

Esto a su vez, indica, es señal de *"violación flagrante (...) del debido proceso y del derecho a la defensa"*, por no tener en cuenta, los argumentos que *"demuestran que la entidad no vulneró los derechos expuestos por el representante legal de la Universidad de Sucre"*.

⁵ Folio 31, cuaderno de primera instancia.

Este mismo argumento, lo utiliza el impugnante, para presentar su escrito recibido por la Secretaría del Juzgado Segundo Administrativo “*ampliación a la impugnación*” y en el que señala, que el auto admisorio de la demanda, fue notificado a un correo electrónico distinto al que el ente accionado utiliza para el efecto.

* La Contraloría General del Departamento de Sucre, no vulneró derecho fundamental alguno en el trámite a su cargo, pues, el mismo se surtió de conformidad con el ordenamiento jurídico, brindando a la Universidad de Sucre, las oportunidades legales para que se pronuncie y ejerza su derecho de contradicción y defensa.

* La acción de tutela no puede reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni sirve de instrumento sustitutivo para fijar los diversos ámbitos de competencia de los jueces o de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito de su consagración, se halla definido en el art. 86 de la C. P. como supletorio.

* De resultar procedente la acción de tutela, para el presente caso no puede predicarse perjuicio irremediable, pues, existen otros medios de control que deben estudiar las presuntas irregularidades que se cometan en procesos como el adelantado por el ente accionado.

* No corresponde a la realidad lo afirmado en la sentencia, cuando se hace alusión a que la respuesta de la Universidad de Sucre, en la actuación administrativa adelantada por la Contraloría General del Departamento de Sucre, fue presentada en tiempo, pues, existe una norma legal que establece, claramente, que los documentos deben presentarse debidamente foliados –ley 594 de 2000 y Resolución Interna No. 298 del primero de septiembre de 2014-, que no puede ser desconocida por ninguna autoridad administrativa.

Señala, que hay que tenerse en cuenta, que al no ser la primera vez que la Universidad de Sucre presenta informes ante dicho órgano de control, los argumentos esgrimidos a favor de considerarse vulnerados sus derechos de defensa y contradicción, "son pobres", dado precisamente el conocimiento que tales actuaciones y de la ley tiene la entidad.

2. CONSIDERACIONES:

2.1. Competencia:

El Tribunal es competente, para conocer en **Segunda Instancia** de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del decreto ley 2591 de 1991.

2.2. Cuestión previa

En el escrito de impugnación, la entidad demandada deja entrever, la existencia de una irregularidad procesal que conduce a una nulidad de lo actuado, en tanto afirma, se notificó en indebida forma el auto admisorio de la demanda, afirmación que debe anotarse, ya había sido expuesta en primera instancia, a través de escrito⁶ en el que se requirió declarar la nulidad de la sentencia de fecha 10 de marzo de 2017 y que motivó el pronunciamiento contenido en la providencia de fecha 15 de marzo de 2017⁷.

Al efecto debe afirmarse, que la expedición del auto de fecha 15 de marzo de 2017, impide que el tema sea tratado nuevamente, pues, al no haberse interpuesto recurso alguno en su contra, por virtud de su ejecutoria⁸, se

⁶ Folios 558 – 561, cuaderno de primera instancia.

⁷ Folios 674 – 677, cuaderno de primera instancia.

⁸ "**Artículo 302. Ejecutoria.** Las providencias proferidas en audiencia adquieren ejecutoria una vez notificadas, cuando no sean impugnadas o no admitan recursos. No obstante, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta la solicitud. Las que sean proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres (3) días después de notificadas, cuando carecen de recursos o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes, o cuando queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos".

constituye en cosa decidida y al mismo tiempo, en la aquiescencia que el interesado otorga a lo ahí determinado, de ahí que conforme al principio de preclusividad de las etapas procesales, no puede el Tribunal pronunciarse al respecto.

En gracia de discusión, como dicho de paso, debe la Sala afirmar que comparte lo expuesto por la primera instancia en el auto ya indicado, pues, revisado el texto de la sentencia impugnada, se encuentra que si bien se anotó que la parte demandada contestó extemporáneamente el libelo introductorio, el análisis contenido en la misma, abordó los criterios de contradicción y defensa de la Contraloría General del Departamento de Sucre, en toda su extensión, de ahí que entendiendo la finalidad de la acción de tutela, como aquel proceso expedito y sumario, que busca solucionar un conflicto que tiene como centro de atención un derecho fundamental, no puede predicarse irregularidad alguna, si la decisión es tomada con consideración a lo planteado por las partes, lo que en el fondo traduce, efectivo derecho de defensa y contradicción.

Siendo así, el Tribunal no se pronunciará sobre la nulidad requerida nuevamente, conforme lo ya mencionado y por el contrario, atenderá el fondo del asunto.

2.3. Problema jurídico.

En el *sub examine*, el debate central se circunscribe en establecer si la Contraloría General del Departamento de Sucre, actuó con exceso ritual manifiesto, vulnerando el derecho fundamental al debido proceso al no tener como respuesta, ni como pruebas, documentos que se presentaron al día siguiente del vencimiento del plazo para hacerlo, luego de haber informado, el día inmediatamente anterior, que tales escritos no se recibían por falta de foliación y haber dispuesto que se proceda a hacerlo.

Para abordar el problema planteado, se hará énfasis en los siguientes aspectos: (i) Procedencia de la acción de tutela; (ii) principios y finalidades

de la función administrativa, en concreto de los órganos de control; (iii) Exceso de ritual manifiesto en la actuación de la administración; (v) caso concreto.

2.3.1.- La procedencia de la acción de tutela.

La tutela, es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991, para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política⁹.

Para la procedencia de la acción, es necesario, que el afectado no disponga de otro medio de defensa para hacer valer sus derechos, salvo que la ejerza como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, siendo en todo caso, claro está, la existencia de una acción u omisión de la autoridad pública, la que pueda configurar la violación del derecho fundamental, cuyo amparo se pretende.

Ahora bien, frente a actuaciones de trámite, como ocurriría en este caso¹⁰, donde la decisión atacada no es sino un primer paso en el proceso de control fiscal, la regla general es la improcedencia de la acción de tutela; empero, la Corte Constitucional¹¹ ha aceptado la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite, cuando puede observarse que ese acto, que tiene la potencialidad de

⁹ *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”

¹⁰ La Sala acepta los argumentos que al efecto esbozó la primera instancia.

¹¹ Sentencia T - 961 de 2004.

definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación y que se proyectará en la decisión final, ha sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada por parte del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución, irrazonabilidad y desproporcionalidad derivada, incluso del llamado rigor ritual manifiesto.

2.3.2.- Principios y finalidades de la función administrativa, en concreto de los órganos de control.

El artículo 209 Superior establece los principios, objeto y el control de la función administrativa, distinguiéndolos entre principios finalísticos, funcionales y organizacionales. Entre los primeros (finalísticos), se tiene que la función administrativa propiamente dicha, se encuentra al servicio de los intereses generales del Estado; entre los funcionales se encuentran la igualdad, la moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y, por último, entre los organizacionales, se hallan la descentralización, desconcentración y delegación de funciones.

A su vez, dispone textualmente el art. 3 de la ley 489 de 1998, que:

“Artículo 3º.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo.- Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”.

Luego, siendo uno de aquellos principios, el de la eficacia, la labor de la administración pública debe ser eficaz, principio al cual no puede ser ajeno un órgano de control como la Contraloría General del Departamento de Sucre, en sus actuaciones. Y la eficacia, se ha entendido soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado, el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados.

En este sentido, la eficacia constituye una cualidad de la acción administrativa, en la que se expresa la vigencia del Estado Social en el ámbito jurídico-administrativo. Así mismo añade que en definitiva, la eficacia es la traducción de los deberes constitucionales positivos, en que se concreta el valor superior de la igualdad, derivado directamente de la nota o atributo de socialidad del Estado.

De ahí que, cuando la administración pública adelanta una actuación administrativa, su finalidad no es otra que cumplir tales cometidos, más aun, en tratándose de órganos de control, que buscan que el conjunto de la administración atienda los altos intereses y fines del Estado, por ende, si la labor busca tal finalidad, el fin debe ser cumplido con respeto a su contenido sustancial y no a meros formalismos, pues, de darle prevalencia a estos últimos, no cumple con lo que querido por el constituyente.

A la misma conclusión puede arribarse, cuando se considera el principio de la eficiencia, inserto se insiste en la labor de un órgano de control, pues, de lo que se trata, es de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, deben ser bien planificados por el

Estado para que tengan como fin, satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público, lo que no ocurre, si la misma administración propicia actuaciones posteriores, que en control previo pudieron ser objeto de análisis y consideración, sujetándose al contenido sustancial de lo atendido, lo que a su vez, tiene estrecha conexión con el llamado rigor ritual manifiesto, como se verá más adelante, pues, es la esencia de la función la que debe preferirse, con respeto absoluto de la sustancialidad de lo atendido.

2.3.3. Debido proceso. Exceso de ritual manifiesto en la actuación de la administración.

Ya se ha dicho en reiteradas oportunidades, que *“el derecho al debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos. El incumplimiento de las normas legales que rigen cada proceso administrativo o judicial genera una violación y un desconocimiento del mismo”*¹².

A lo anterior la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha añadido¹³, que en algunas oportunidades se configura una conculcación al debido proceso, como consecuencia de la aplicación irreflexiva de normas procesales, que conllevan el desconocimiento consciente de la verdad objetiva, allegada a la autoridad que tiene a su cargo la decisión del asunto.

En este sentido, cuando se sobreponen las formas rituales al derecho sustantivo, que claramente deriva de los hechos objeto de decisión, se puede transgredir lo normado en el artículo 228 superior, a causa de la aplicación excesiva de una norma formal, que de esa manera impide la efectividad de un derecho sustancial.

¹² Cfr. C-339 de agosto 1º de 1996, M. P. Julio César Ortiz Gutiérrez.

¹³ Ibíd.

En este sentido, en sentencia T-268 de abril 19 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo:

“La Corte Constitucional ha señalado que, por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas. Ahora bien, con fundamento en el derecho de acceso a la administración de justicia y en el principio de la prevalencia del derecho sustancial, esta Corporación ha sostenido que en una providencia judicial puede configurarse un defecto procedimental por “exceso ritual manifiesto” cuando hay una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales.”

A lo cual cabe agregar, que la construcción teórica del exceso ritual manifiesto debe suponer, como su mismo nombre lo indica, una aplicación desproporcionada de una ritualidad o formalismo, que conlleva desconocer la verdad objetiva de los hechos puestos en consideración, en este caso, de la administración, lo cual supone que, cuando en sede de tutela se alegue la vulneración de un derecho fundamental por excesiva aplicación de las formas o ritualidades, será imperativo para el Juez, examinar si la aplicación de las normas procesales fue irrazonable, desproporcionada o excesiva, pues, en caso de no haberlo sido, se descartará su ocurrencia y se dejará incólume la decisión atacada.

2.4. Caso concreto

Abordando el presente asunto, es de señalarse que son hechos debidamente probados y aceptados por las partes, que la Contraloría General del Departamento de Sucre, en ejercicio de sus funciones, adelantó auditoría integral modalidad regular vigencia 2015 a la Universidad de Sucre; que como consecuencia de ello, se concedió el término de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos frente a los hallazgos efectuados, plazo que fue extendido, a petición de la Universidad de Sucre, alcanzando el mismo, como límite, el día 16 de enero de 2017; que llegado este último día, según dicho del demandante, que para la Sala resulta

creíble a tenor del art. 20 del Decreto 2591 de 1991¹⁴, pues, no hay prueba de lo contrario y por encontrarse debidamente soportado en los oficios de fecha 16 de enero de 2017 (folio 155 – 156), 18 de enero de 2016 (folio 157 – 158), 23 de enero de 2017 (folios 160 – 161) y 2 de febrero de 2017, en los cuales se da cuenta de lo citado por el accionante¹⁵, los descargos no fueron recibidos por el encargado de Archivo y Correspondencia del ente accionado, pues, carecían de foliatura, lo que dio lugar a que se presentaran al día siguiente, cuando ya el término había fenecido, siendo en consecuencia no considerados por extemporáneos.

Siendo así, el tema se reduce, como se dijo, a considerar si lo afirmado por la Contraloría en su decisión de tener por extemporánea la respuesta formulada por la Universidad de Sucre, resulta irrazonable o desproporcionado, en clave de la actuación administrativa adelantada por el ente accionado.

Para la Sala, la respuesta a tal cuestionamiento debe ser afirmativa, en tanto, como ya se mencionó, la administración pública y especialmente los entes de control, tienen una finalidad consignada constitucionalmente, de preservar los derechos fundamentales de todos los asociados, incluidas las personas jurídicas, privadas o públicas, por ende, si un trámite propiciado por el propio ente de control, da al traste con el derecho de defensa y contradicción, evidentemente, que tal ente, no responde a los principios de

¹⁴ **ARTICULO 20.-** Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

¹⁵ Tan es así, que en oficio de fecha febrero 14 de 2017, radicado No. 0247, remitido por la Contraloría General del Departamento de Sucre, al rector de la Universidad de Sucre, textualmente se dice: “... Por esta razón, el respectivo funcionario de Archivo y Correspondencia, sugirió a la persona que se acercó a radicar la documentación, que la documentación a radicar debería estar debidamente foliada, con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado por la Ley General de Archivo y en los actos administrativos internos que regulan el procedimiento para la organización de los archivos de este ente de control, requisitos que son de previo conocimiento por parte de la Universidad de Sucre, y que tampoco son de desconocimiento de un funcionario del nivel que Usted ostenta en ese claustro universitario, quien debe conocer los procedimientos aplicables en materia de archivo a nivel de las entidades gubernamentales, como es el caso de la Universidad de Sucre, donde Usted funge como Rector, inmediatamente dicha persona se retiró de las dependencias de Archivo y Correspondencia de la Contraloría General del Departamento de Sucre.

Seguidamente, la documentación fue radicada el día 17 de enero de 2017, fecha en la cual ya se encontraban vencidos los términos para tal efecto...” (folio 313 – 315).

eficiencia y eficacia, con ello, mucho menos a los altos intereses del Estado, representados en este caso, en que el órgano de control, ejerza tal labor sobre la gestión de una entidad, a fin de evitar irregularidades o sanear las existentes, pues, finalmente lo que hace es demorar una determinación, trasladar a otros entes la instrucción de eventuales irregularidades que pudieron ser analizadas por la Contraloría General del Departamento de Sucre y formular una decisión, con atención a un rigor procesal que no resulta razonado y consecuente para el caso concreto.

La irrazonabilidad y falta de proporcionalidad en la decisión de la Contraloría General del Departamento de Sucre, resulta de crear el ambiente de confianza en la Universidad de Sucre, de que pese a la falencia advertida (falta de foliación en la documentación presentada), una vez corregida se recibiría como si la entrega se hiciera en tiempo, lo cual a todas luces, surge como contradictorio, pues, si la directriz era que todo documento debe estar foliado, el ente accionado debió dar a conocer tal advertencia, pero sin anunciar que la recepción se haría en día posterior con fecha anterior.

Al hacerlo así, desatendió sus propios lineamientos, representados en que su función debe ser eficaz y eficiente y que la actuación adelantada, en pro de la respuesta pedida, garantiza el derecho de contradicción y defensa.

Esto no significa, que la entidad accionada deba desatender los lineamientos procesales que le rigen, como se da a entender en el escrito de impugnación, pues, ninguna autoridad, por principio de legalidad, puede hacerlo, amén, además, que el procedimiento creado por el legislador, al encontrarse vigente, per se, respeta el debido proceso, sino que por el contrario, tal respeto al debido proceso, con ello al rigor procesal, exige, que no puedan crearse falsas expectativas y que creadas, como ocurrió en este caso, según da cuenta la propia entidad, la actuación de la administración debe ser consecuente con sus propias funciones y la garantía de contradicción y defensa que debe darse a los asociados, bajo consideraciones razonables y proporcionadas.

Aunado a lo anterior, como ya se advirtió, no puede descuidarse la obediencia que a la sustancialidad debe darse por encima de la ritualidad, en tanto, si la idea es exigir requisitos de foliación, que por demás, solo aplican a la propia entidad, en punto de lo que debe ser su archivo y así a cada una de las entidades estatales, al indicarlo así al ente contralado, finalmente lo que hacía, es tomar una determinación de fondo, pues, la misma falta de foliación, podría indicar irregularidad en los documentos aportados o al menos la sospecha de su veracidad, por precisamente, vulnerar la ley de archivo.

Así las cosas, esta Sala de Decisión, CONFIRMARÁ la providencia impugnada, pues, la Contraloría General del Departamento de Sucre, incurrió en los hechos demandados, en exceso de ritual manifiesto, al desatender sus propias funciones y exigir requisitos que redundan en afectación del derecho de contradicción y defensa, resultando en todo caso, procedente la acción de amparo.

Por lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 10 de marzo de 2017, por medio de la cual, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, amparó los derechos invocados por el accionante, conforme lo anotado.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

CUARTO: De manera oficiosa, por Secretaria de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0060/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
(Ausente con permiso)

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA