



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN  
Carrera 4ª No. 2-18 Tel: 8243113  
Email: j06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

### **Sentencia Nro. 090**

Expediente Nro.:	19001-33-33-006-2019-00118-00
Demandante :	ROBERTO PABLO SILVA GALVIS
Demandado :	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA - GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA
M. de control :	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

## **I ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda**

ROBERTO PABLO SILVA GALVIS formula el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Cauca para que se declare la nulidad de los actos administrativos que lo declaran responsable fiscal y lo condenan a pagar una suma de dinero.

#### **1.1.1.- Pretensiones**

El accionante solicita se declare la nulidad del fallo No. 016 de 22 de octubre de 2018; auto No. 572 de 16 de noviembre de 2018, resuelve recurso de reposición, y auto No. 001585 del 11 de diciembre de 2018 que se pronuncia en grado de consulta, proferidos dentro del proceso de responsabilidad fiscal No. 2014-0885-1688, que lo declaran responsable y lo condenan a pagar solidariamente la suma de \$33.269.891.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones pide que se le reconozca por perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, la suma de \$50.000.000; por lucro cesante la suma de \$15.000.000 por lo que dejó de percibir durante la inhabilidad para contratar con el Estado; Por perjuicios morales la suma equivalente a 50 SMLMV, por el estrés, angustia, pérdida de confianza legítima, vulneración al buen nombre, al derecho al trabajo y al mínimo vital, entre otros ocasionados por lo que considera fue arbitrariedad fiscal.

#### **1.1.2. - Hechos**

El Despacho extrae como hechos objetivos concretos:

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- El señor Roberto Pablo Silva Galvis ejerció el cargo de gerente general de Vivienda Rural Banco Agrario desde el 9 de mayo de 2009 hasta 30 de noviembre de 2010.

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Banco Agrario S.A., determinaron un reglamento operativo en relación con el programa de Vivienda de Interés Social Rural que establece los términos y condiciones que aplicarán en la ejecución del programa en el componente subsidio de vivienda financiados con los recursos que determine el Presupuesto General de la Nación en cada vigencia y los que obtenga de otras fuente con ese destino, además determina el marco jurídico del Banco y sus funcionarios frente al desembolso de los recursos destinados a dicho programa.

- La Unión Temporal Municipio de Villa Rica y la Fundación para el Desarrollo de la Mojana y San Jorge "FUNDAMOJANS" constituyó la entidad oferente del proyecto de vivienda con subsidio de interés social rural (SVISR). El censo para determinar la comunidad beneficiaria fue competencia de la entidad territorial.

- En la ejecución del programa de VISR participaron:

- La entidad otorgante del subsidio. Los recursos se entregan a través del Banco Agrario de Colombia (BAC) sin que el gerente del banco sea coadministrador de los recursos.
- La entidad oferente del proyecto de vivienda (EOF): Unión Temporal Municipio de Villa Rica y la Fundación para el Desarrollo de la Mojana y San Jorge "FUNDAMOJANS.
- El hogar postulante.

- Los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional se complementan con aportes de la entidad oferente y los hogares postulantes.

- Los aportes de la EOF se realizan en dinero o gastos de pre-inversión como estudios y diseños, dirección de obras, organización comunitaria, gestión ambiental, pólizas y títulos, situación que se debe tener en cuenta en determinación de obligaciones contractuales.

- En la ejecución del proyecto intervino: un Comité de vigilancia del proyecto, que tiene entre otras funciones de veedor, dar a conocer al Banco Agrario de manera oportuna cualquier anomalía o reclamo u situaciones que puedan colocar en riesgo los recursos y el cumplimiento de la finalidad del subsidio, y 2 representantes de los beneficiarios. La ejecución del proyecto no vincula al Banco Agrario ni al gerente de esa entidad.

- El accionante no efectuó 2º desembolso de dinero por considerar que el proyecto se encontraba en incumplimiento, el oferente no había ampliado o modificado las pólizas, no había actualizado el cronograma de actividades administrativas, presupuestales y financieras. El término de duración del proyecto se encontraba vencido al momento que fue designado como gerente de vivienda.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La decisión de adoptar una intervención del proyecto solo la puede tomar el presidente del BAC previa revisión y aprobación de la oficina jurídica del banco.

Luego del trámite del proceso de responsabilidad fiscal la Contraloría halló responsable al accionante por el incumplimiento de obligaciones funcionales en la ejecución del programa de vivienda de interés social rural llevado a cabo en el Municipio de Villa Rica por la Unión Temporal Municipio de Villa Rica y la Fundación para el Desarrollo de la Mojana y San Jorge "FUNDAMOJANS"

Existió caducidad o prescripción de la acción fiscal porque el auto de apertura del proceso fiscal solo fue notificado 6 años después de haberse efectuado el 2º desembolso.

## **1.2.- Normas violadas y conceptos de vulneración**

Constitución Política, artículo 29.

Sostiene que la Contraloría vulneró el precepto constitucional al no valorar objetivamente las pruebas aportadas a la luz de las normas y reglamentos que establecían sus funciones, efectuando un análisis de responsabilidad desde funciones como ejecutor administrativo, interventor y responsable del proyecto que no le eran exigibles.

La entidad desconoció principios rectores como legalidad, tipicidad y proporcionalidad, al armonizar un compendio de obligaciones y funciones que no eran dadas al gerente de vivienda del BAC.

La entidad vulneró su derecho al debido proceso toda vez que en el proceso no se determinó con prueba idónea que su actuar tuvo incidencia en el presunto detrimento patrimonial omitiéndose el hecho que para realizar el segundo desembolso no se había actualizado el cronograma financiero, administrativo y contable del proyecto, ni se había modificado las pólizas. Además, recibió el proyecto en estado de suspensión y con un término de duración vencido.

Sostiene que la Contraloría trasgredió la órbita del esquema subjetivo permisible solo en la acción penal o disciplinaria, al efectuar una interpretación subjetiva de las competencias funcionales a él designadas, provocando un fallo contentivo de una falsa motivación. Agrega que la finalidad del proceso fiscal es resarcir el detrimento patrimonial que se haya ocasionado al Estado.

Arguye que en el proceso fiscal no se acreditó el detrimento patrimonial, ni las pruebas son idóneas en relación con las competencias funcionales que desempeñó, omitiéndose valorar aquellas que determinan el daño y nexos causal. Además, se vulneró el principio de proporcionalidad.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Finalmente, indica que la entidad vulneró su derecho al debido proceso al no decretar las pruebas que fueron solicitadas en el escrito de descargos, generándose una nulidad.

## **1.2. Contestación de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Cauca**

La entidad se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos:

La Contraloría acudió al marco normativo que gobierna la materia para determinar la gestión fiscal del señor Roberto Pablo Silva, incluidas aquella normativa que el accionante asegura se desconoció por la entidad.

En el proceso se tuvo en cuenta las características del SVIS para concluir que en el proceso se encontraban comprometidos recursos del orden nacional que fueron ejecutados en el municipio de Villa Rica Cauca.

Al gerente de vivienda le asistía la función de ejercer el control y supervisión de los proyectos de vivienda y además de ejecutar las acciones necesarias para lograr la intervención.

En el proceso se tuvo en cuenta aspectos como diseños, estudios, dirección de obra, organización comunitaria, gestión ambiental, pólizas y títulos para determinar el incumplimiento de las obligaciones contractuales, así como el incumplimiento que llevó a que no se cumpliera el 90% de ejecución requerido para proceder al 3º desembolso y conforme el 2º desembolso, la Contraloría logró determinar que dichos dineros no fueron invertidos ni ejecutados en la construcción del proyecto de las soluciones de VIS, lo que llevó a que los recursos públicos se perdieran.

La vinculación del gerente de vivienda se hizo extensiva como consecuencia de las funciones que tenía a su cargo de ejercer vigilancia de los recursos y responder por adjudicación de los subsidios del programa, controlar su ejecución, terminación, entrega final y liquidación, lo que no cumplió y que influyó en el detrimento patrimonial.

El proceso fiscal no solo se siguió contra el gerente general vivienda del BAC sino también contra el alcalde de Villa Rica. No hubo vulneración del debido proceso, la vinculación del accionante se hizo conforme a derecho, otorgándole todas las garantías procesales, y por el incumplimiento y omisión de funciones que tenía.

El accionante no realizó algún desembolso de dinero, pero no efectuó gestión en lo que tiene que ver con la designación oportuna de la interventoría del proyecto, la suspensión del proyecto no era impedimento para mantener vigilado el proyecto, ejecutando acciones jurídicas, técnicas y financieras para salvaguardar los recursos públicos, facilitando que el contratista se desprendiera de sus obligaciones.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La determinación de responsabilidad se efectuó con fundamento en las funciones y obligaciones asignadas al gerente de vivienda consagradas en el ordenamiento jurídico.

Entre mayo y diciembre de 2009 el proyecto se encontró sin interventoría, era responsabilidad del accionante designarlo.

A cada una de las personas se le vinculó al daño fiscal se le determinó en forma precisa la cuantía del daño causado conforme lo establecido en el artículo 53. Atendiendo que existió nexo causado entre el daño y las funciones no desarrolladas por el accionante en su cargo de gerente vivienda.

La ley 610 de 2000 establece que son destinatarios de la responsabilidad fiscal quienes ejercen gestión fiscal, función que ejercen los servidores públicos o particulares que manejen o administren fondos o bienes público.

No existió caducidad o prescripción de la acción, el hecho generador del daño se configuró como tal en la fecha que se suscribió el informe de visita del 8 de julio de 2010 en el que se reportó un avance del 64.13% e informe ejecutivo presentado por parte de la gerencia vivienda el 22 de noviembre de 2010, fecha en la que se tuvo conocimiento del daño.

No existió vulneración del derecho al debido proceso, la decisión se fundamentó en pruebas recaudadas que fueron descritas en el fallo de responsabilidad en el que se encontró probado el daño causado al patrimonio, la pérdida de los recursos que no fueron ejecutados en su totalidad. El gerente vivienda del banco no realizó un seguimiento puntual y estricto en condiciones de oportunidad y congruencia con el tiempo de ejecución del contrato para evitar la pérdida del anticipo, mostrando negligencia y despreocupación en las diferentes etapas del contrato configurándose la culpa grave en su proceder.

Formuló las excepciones:

- Caducidad
- Inexistencia de causal de nulidad del acto administrativo-legalidad plena de la actuación de la administración.
- Falta de relación entre la pretensión de nulidad y el concepto de violación.<sup>1</sup>

### **1.3. Actuaciones surtidas**

La demanda se interpuso el 20 de mayo de 2019 y se admitió el 2 de julio de igual año. La notificación personal a la demanda se efectuó el 17 de septiembre de 2019. De las excepciones se corrió traslado el 14 de enero de 2020. Por auto interlocutorio Nro. 1172 del 10 de noviembre de 2021 se adecuó el trámite del proceso conforme las disposiciones de la ley 2080 de 2021, se estudió y decidió la excepción de caducidad; se fijó litigio y se hizo

---

<sup>1</sup> Documento 15 cuaderno principal expediente judicial digitalizado y electrónico.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

un pronunciamiento frente a las pruebas, para finalmente establecer que no había pruebas por practicar por lo que se corrió traslado para alegar de conclusión y proferir sentencia anticipada.<sup>2</sup>

#### **1.4.- Alegatos de conclusión**

##### **1.4.1. De la parte accionante**

Sostuvo que en su calidad de gerente vivienda del BAC le correspondía cumplir estrictamente con el reglamento operativo del banco, para lo cual contaba con profesionales que hacían interventoría al proyecto, no a las obras, le era imposible recorrer físicamente todas las obras, pues manejó hasta 450 proyectos. Una vez le allegaban los documentos revisados por los profesionales autorizaba los desembolsos de dinero.

Para el momento en que empezó a desempeñar el cargo ya se había aprobado subsidios para adelantar la construcción de 30 viviendas en el proyecto denominado “Chalo Juan Ignacio y otra II etapa”, por valor de \$156.132.000, en el municipio de Villa Rica Cauca.

Para realizar el proyecto el Municipio de Villa Rica conformó una Unión Temporal con la Fundación para el desarrollo de la Mojana y San Jorge-FUNDEMOJANS-

El Banco realizó 2 desembolsos en meses de junio de 2008 por valor de \$74.162.700 y en enero de 2009 por valor de \$59.330.160, el accionante solo pasó a ser parte del banco a partir del mes de mayo 30 de 2009.

Destaca que, en informe de visita del 8 de julio de 2010, la interventoría del proyecto dijo que el avance de obra era del 64.13% y no se alcanzaba para tramitar el tercer y último desembolso. Desde febrero de 2010 el proyecto mostraba síntomas de querer fracasar, al encontrarse que las obras presentaban deterioro por la inclemencia del tiempo, la pérdida y robo de materiales y por abandono de los beneficiarios. A días antes de la renuncia al cargo la obra presentaba un avance de ejecución del 65.05% y un avance total de 68.66%. En mayo de 2013 el nuevo gerente le solicitó a FUNDEMOJANS que aprobara las modificaciones a la póliza, La interventoría había informado que el proyecto recibió 2 desembolsos y no se había cumplido el 90% de avance.

En 2009 no autorizó el tercer desembolso atendiendo lo informado por los profesionales del área. El proyecto continuó 2 años más, tratando de encontrar una solución, y las siguientes gerencias decidieron presentar la queja a la Procuraduría, igual se denunció a la Fiscalía. El proyecto fue suspendido por recomendación de la interventoría en dos oportunidades por causa de la ola invernal, en febrero y octubre de 2009, por lo que prácticamente recibió el proyecto suspendido y entregó el proyecto suspendido. El proyecto continuó avanzando lo que llevó a la modificación del informe técnico del funcionario de la Contraloría. El valor presunto del detrimento se redujo a \$29.338.892. En el proceso fiscal no se vinculó a los gerentes vivienda que autorizaron los desembolsos en 2008 y 2009.

---

<sup>2</sup> Documentos 7 y 28 cuaderno principal, expediente judicial digitalizado y electrónico.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Asegura que el 23 de diciembre de 2009 se suscribió contrato de interventoría, contrato que se hace a través de la gerencia administrativa y la gerencia jurídica.

Asegura que la Contraloría le impuso responsabilidad por hechos de los que no tuvo control porque no fue quien hizo los desembolsos de dinero, y el hecho de no autorizar el 3 desembolso porque el proyecto venía en franco deterioro. Los dineros se perdieron o despilfarraron estando en manos de la entidad oferente que hizo unión temporal con una fundación. El detrimento no se configuró durante su gerencia.

El proyecto no tuvo falta de interventoría, el segundo informe de interventoría data de febrero de 2010. En el proceso se acreditó las actuaciones efectuadas en el proyecto.

En el fallo al analizar la conducta dolosa del representante de la comunidad beneficiaria el ente fiscal sostiene que esa persona no hubiera solicitado el segundo desembolso en plena ola invernal, concluyendo el accionante que el daño se configuró desde el segundo desembolso por lo que no entiende si el causante del daño fue el actuar del alcalde porque se le imputa responsabilidad.

Asegura que no existe el nexo causal entre la conducta por el desplegada y el daño propiamente dicho.

Finalmente arguye que en un proceso idéntico se le exonero de responsabilidad.<sup>3</sup>

#### **1.4.2.- De la Contraloría General de la República**

Sostiene que corresponde al juez de lo contencioso administrativo efectuar control de legalidad de las actuaciones administrativas, excluir la prueba que sea manifiestamente ilícita, sin convertirse en una tercera instancia, ni valorar nuevamente las pruebas, a menos que se observe una flagrante violación al debido proceso.

Asegura que “el Proceso de Responsabilidad Fiscal y las decisiones proferidas, Fallos 016 y 1585, de 22 de octubre de 2018 y 11 de diciembre de 2018, respectivamente, entregaron todas las garantías del debido proceso, valorando bajo las reglas de la experiencia y la sana crítica el material probatorio, por lo cual, ya en sede judicial no se observa razón para efectuar una nueva valoración, ya que como queda claro en el pronunciamiento del Consejo de Estado, la única manera que le es dable al Juez de control de legalidad efectuar nuevamente valoración es que existiera flagrante violación al debido proceso, lo cual evidentemente no ocurrió en el Proceso de Responsabilidad Fiscal y sus actos decisorios.”<sup>4</sup>

## **II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **2.1. Ejercicio oportuno de la acción**

---

<sup>3</sup> Documento 35 cuaderno principal, expediente judicial digitalizado y electrónico.

<sup>4</sup> Documento 41 cuaderno principal, expediente judicial digitalizado y electrónico.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Por la naturaleza del proceso y el lugar donde se presentaron los hechos, este despacho es competente para conocer del presente asunto, según lo establece los artículos 138, 155 # 3 y 156 # 2 de la Ley 1437 de 2011.

El Despacho por providencia del 10 de noviembre de 2021 estudió la caducidad de la acción como excepción previa formulada por la Contraloría General. En esa oportunidad se concluyó que la acción se ejerció en término legal, atendiendo que los actos acusados adquirieron firmeza el 14 de diciembre de 2018, el término de caducidad de cuatro meses corrió del 14 de diciembre al 14 de abril de 2019, la solicitud de conciliación fue presentada el día 12 de abril de 2019, faltando 2 días para el cumplimiento del término de caducidad. La constancia de fracaso conciliatorio es de fecha 17 de mayo de 2019 día viernes, por tanto, el término se reanudó el día hábil siguiente lunes 20 de mayo de 2019 fecha en la cual fue presentada la demanda según acta de reparto visible en el documento 07 del expediente electrónico.

## **2.2. Problema jurídico**

Como se dispuso en providencia del 10 de noviembre de 2021, la litis se centra en determinar si ¿hay lugar a declarar la nulidad del fallo de responsabilidad fiscal Nro. 016 de 22 de octubre de 2018; del auto 572 de 16 de noviembre de 2018 por el cual se resolvió el recurso de reposición y el auto No 001585 de 11 de diciembre de 2018 por el cual se decidió el grado de consulta, actos que declararon responsable fiscalmente al señor ROBERTO PABLO SILVA GALVIS?, en el evento que la respuesta sea afirmativa se establecerá si ¿en restablecimiento al derecho hay lugar reconocerse el pago de los perjuicios materiales y morales deprecados?, la declaración se hará siempre y cuando se encuentren debidamente acreditados en el proceso.

## **2.3. Tesis del Despacho**

El Despacho sostendrá que los vicios de ilegalidad de los actos administrativos acusados que señala el accionante no están acreditados en el proceso toda vez que no se allegó prueba alguna que demostrara que entre el 18 de mayo de 2009 y el 30 de noviembre de 2010 el accionante, en su condición de gerente vivienda del Banco Agrario de Colombia y en cumplimiento de sus funciones legales y constitucionales, hubiera realizado actuaciones positivas tendientes a evitar que se consolidara la pérdida de recursos económicos entregados como subsidio en segundo desembolso a la entidad oferente del proyecto de vivienda "Chalo San Ignacio y Otras. Etapa II" del municipio de Villa Rica Cauca.

### **2.3.1.- Caducidad de la acción fiscal**

Inicialmente el Despacho se detendrá a estudiar si está probada la caducidad o prescripción de la acción de responsabilidad fiscal adelantada por la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Colegiada del Cauca en contra del señor Roberto Pablo Silva, tal como lo señala la parte accionante en su escrito de demanda.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Ley 610 de 2000<sup>5</sup>, en su artículo 9, consagra dos fenómenos jurídicos que pueden configurarse en los procesos de responsabilidad fiscal: (i) caducidad y (ii) prescripción, así:

“Artículo 9°. Caducidad y prescripción. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y **para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la (sic) del último hecho o acto.**”

La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare.

El vencimiento de los términos establecidos en el presente artículo no impedirá que cuando se trate de hechos punibles, se pueda obtener la reparación de la totalidad del detrimento y demás perjuicios que haya sufrido la administración, a través de la acción civil en el proceso penal, que podrá ser ejercida por la contraloría correspondiente o por la respectiva entidad pública”. Resaltado fuera de texto

Como se observa la norma contempla dos eventos diferentes para contar el término de caducidad, uno para hechos o actos instantáneos y otro para hechos o actos complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado.

La Contraloría vinculó al accionante al proceso de responsabilidad fiscal No. 2014-00885-1688, en calidad de Gerente Nacional de Vivienda BAC para el periodo comprendido entre el 18 de mayo de 2009 y el 30 de noviembre de 2010, mediante auto No. 164 del 7 de mayo de 2015 al considerar que existían indicios serios que permitían establecer que el proyecto “Chalo Juan Ignacio y Otras. Etapa II” del municipio de Villa Rica Cauca, no tuvo una supervisión permanente, no estuvo sujeto a supervisión por parte de la gerencia de vivienda una vez se efectuó el segundo desembolso del auxilio de vivienda de interés social rural.

Como se observa, la Contraloría fundamenta la vinculación en la supuesta omisión del gerente de vivienda en el cumplimiento de sus funciones, omisión que se desplegó hasta el 30 de noviembre de 2010, fecha en que se retiró del cargo. De esa manera, el término de caducidad contaba desde el 30 de noviembre de 2010 – último acto de omisión- hasta el 30 de noviembre de 2015. El auto de vinculación se efectuó el 7 de mayo de 2015, antes que se venciera el término de los 5 años y se notificó por aviso el 2 de junio de ese año.<sup>6</sup>

Ahora frente a la prescripción se tiene que el término de 5 años corrió desde el auto de vinculación al proceso de responsabilidad fiscal No. 164 del 7 de mayo de 2015 hasta el 7 de mayo de 2020. El fallo de responsabilidad fiscal No. 016 de 2018 quedó en firme a partir del 14 de diciembre de 2018.

---

<sup>5</sup> “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”

<sup>6</sup> Según contenido del auto de imputación del 3 de agosto de 2018 que reposa en documento 27, pdf 20180803 del cuaderno principal

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En conclusión, no prospera el argumento del accionante cuando sostiene que el proceso de responsabilidad fiscal adolecía de caducidad o prescripción.

Visto lo anterior el Despacho procede a estudiar los argumentos expuestos por el señor Roberto Pablo Silva Galvis los cuales se sintetizan en:

- Falta de valoración de las pruebas aportadas a la luz de normas y reglamentos que establecen funciones al gerente del programa subsidios de vivienda del Banco Agrario. Asegura que no se podía exigir al gerente vivienda funciones de ejecutor administrativo, interventor y responsabilidad frente al proyecto.
- Desconocimiento de los principios rectores de legalidad, tipicidad y proporcionalidad, al armonizar un compendio de obligaciones y funciones que no eran dadas al gerente de vivienda del BAC.
- Violación del derecho al debido proceso toda vez que en el proceso no se determinó con prueba idónea que su actuar tuvo incidencia en el presunto detrimento patrimonial omitiéndose el hecho que para realizar el segundo desembolso no se había actualizado el cronograma financiero, administrativo y contable del proyecto, ni se había modificado las pólizas. Además, recibió el proyecto en estado de suspensión y con un término de duración vencido. No se decretó las pruebas que fueron oportunamente solicitadas, lo que da lugar a la nulidad del proceso.
- Interpretación subjetiva de las funciones que correspondía al gerente vivienda provocando un fallo que adolece de falsa motivación.
- En el proceso fiscal no se acreditó el detrimento patrimonial ni las pruebas son idóneas en relación con las competencias funcionales que desempeñó, omitiéndose valorar aquellas que determinan el daño y nexo causal. Además, se vulneró el principio de proporcionalidad.

### **2.3.2.- Marco normativo y jurisprudencial**

#### **2.3.2.1. Fundamentos constitucionales y legales del proceso de responsabilidad fiscal**

El fundamento constitucional del proceso de responsabilidad fiscal se encuentra consagrado en la Constitución Política artículo 267, cuando establece que el control fiscal es una función pública de competencia de la Contraloría General de la República, responsable de "(...) la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos (...)"; artículo 268 numeral 5 al señalar que tanto el Contralor General de la República como los contralores auxiliares de las entidades territoriales, tienen competencia PARA "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 sobre los alcances deducidos de la misma"; y el artículo 272 cuando consagra "(...) 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. *La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. (...)*"

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Ley 610 de 2000 en su artículo 1º define el proceso de responsabilidad fiscal COMO “...el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.”

El artículo 3º ibidem define la gestión fiscal como:

“...el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (...)”

Para que la Contraloría pueda considerar una eventual responsabilidad fiscal debe primero identificar plenamente aquellos sujetos de derecho cuyas actividades puedan enmarcarse en el ejercicio de gestión fiscal, según las voces del ya citado artículo 3º de la Ley 610 de 2000, es decir, que manejen o administren recursos públicos dentro de actividades de carácter económico, jurídico y tecnológico. Desde este punto de vista es que debe considerarse una eventual responsabilidad fiscal.

El artículo 4º, de la ley en cita, contempla que el objeto de la responsabilidad fiscal es “...el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (...)”;

En tanto el artículo 5º, determina los elementos que deben ser examinados para establecer la responsabilidad fiscal:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado y
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores

El daño patrimonial se encuentra definido en el artículo 6 de la ley en cita como:

“(...)la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público (...)”

### **2.3.2.2. Procedimiento de responsabilidad fiscal**

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La ley 610 de 2000 en el título II regula todo lo relacionado con la actuación procesa. Así señala que toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en pruebas legalmente producidas y allegadas o aportadas al proceso. Art. 22.

En cuanto a las nulidades, el artículo 36 consagra como causales de nulidad en el proceso de responsabilidad fiscal "...la falta de competencia del funcionario para conocer y fallar; la violación del derecho de defensa del implicado; o la comprobada existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso. La nulidad será decretada por el funcionario de conocimiento del proceso." Las nulidades pueden ser decretadas en cualquier etapa del proceso. Sobre la oportunidad para proponer la nulidad el artículo 38 dispone que ello puede hacerse hasta antes de proferirse el fallo definitivo y que contra la decisión procede los recursos de reposición y apelación.

El artículo 40 y siguientes de la ley 610 de 2000 deja ver que el proceso de responsabilidad fiscal inicia formalmente con el auto de apertura, providencia que tiene lugar cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores de este; posteriormente se profiere auto de imputación de responsabilidad fiscal, termino de traslado para presentar argumentos de defensa, decreto y practica de pruebas y fallo de responsabilidad fiscal.

El artículo 53, señala que el funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable. Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes. La notificación se debe hacer en la forma y términos en los términos que dispone la ley 1437 de 2011. Art. 55.

Ahora, en cuanto a la ejecutoria de las providencias dictadas en el proceso de responsabilidad fiscal, en el artículo 56 se dispone que ellas quedarán ejecutoriadas: 1. Cuando contra ellas no proceda ningún recurso. 2. Cinco (5) días hábiles después de la última notificación, cuando no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos. 3. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.

Procedimiento de responsabilidad fiscal que se debe adelantar con sujeción los principios del debido proceso y los que rigen el ejercicio de la función fiscal y administrativa (arts. 29 y 209 de la Constitución) así como los señalados en la Ley 1437 de 2011, como son los de equidad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad y publicidad.

### **2.3.3. El caso concreto**

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### **2.3.3.1. - Sobre la nulidad del proceso de responsabilidad fiscal por falta de decreto de pruebas pedidas en escrito de descargos - violación del debido proceso.**

Revisado los documentos que se aportan el proceso, como el contenido de los actos administrativos acusados, se tiene que contra el Auto No. 416 del 8 de agosto de 2018 que imputa cargos al señor Roberto Pablo Silva Galvis se presentó escrito de descargos el 4 de septiembre de 2018, documento donde solicitó<sup>7</sup>:

#### **PRUEBAS :**

Solicito al ente de control fiscal solicitar las siguiente pruebas documentales que son conducentes y pertinentes y consistentes en :

1.- Allegar todos los documentos entiéndase oficios , actas , informes que deben de reposar en la Carpeta respetiva del proyecto CHALO JUAN IGNACIO II ETPA en el Banco Agrario gerencia vivienda - producidos después de noviembre de 2010 fecha en la cual entregó el cargo SILVA GALVIS .

2.- Allegar todos los documentos entiéndase oficios , actas , informes que deben de reposar en la carpeta respectiva en el Municipio de Villa Rica , después del 30 de noviembre de 2010.

La Contraloría Departamental Colegiada del Cauca mediante auto Nro. 0495 del 2 de octubre se pronunció frente a las pruebas y solicitudes de nulidad presentadas, en lo que interesa al proceso, así:

#### **Respecto de las pruebas a petición de parte**

- **ROBERTO PABLO SILVA GALVIS**, 21 de agosto del 2018 es notificado mediante aviso 121 enviado a su apoderado con radicado 2018EE0098798<sup>1</sup>, recibido en tal fecha; se presentaron argumentos de defensa con radicado 2018ER0091230 del 04 de septiembre de 2018<sup>2</sup>.

En el escrito presentado por este presunto responsable, se solicita la práctica de pruebas:

(..)

Sea lo primero advertir, que el apoderado no detalla a qué entidad se debe dirigir las peticiones, pese ello y sobrentendiendo que deben ser dirigidas al Banco Agrario, es menester destacar que mediante oficio 2013ER0075765 del 22 de julio del 2013, el Banco Agrario allegó la siguiente información y documentación del proyecto (Fol.183):

(...)

Así entonces, respecto del proyecto CHALO JUAN IGNACIO Y OTRAS II Etapa, en el Municipio de Villa Rica (Cauca) se adjuntó de manera expresa, lo siguiente:

(...)

En este orden de ideas, se evidencia que lo solicitado por el apoderado investigado ya reposa en el expediente, resultando innecesario decretar las tales pruebas, por lo que su solicitud será despachada negativamente.

(...)"

De esa manera resolvió:

<sup>7</sup> Documento 05 cuaderno principal, expediente judicial digitalizado y electrónico.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Denegar la práctica de pruebas solicitadas por el apoderado del señor Roberto Pablo Silva y Carlos Andrés Ramírez Ante, conforme a las motivaciones de esta providencia. Contra esta decisión procede recurso de reposición, el cual deberá interponerse ante este Despacho dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

En el artículo tercero se indicó que contra la providencia procedía el recurso de reposición, el cual debía interponerse dentro de los 5 días siguientes a su notificación. En el proceso no se observa que el señor Silva Galvis ejerció el derecho de controvertir la decisión para señalar concretamente qué documentos eran los que no habían sido aportados por el Banco Agrario y que eran fundamentales para cambiar la decisión, por lo que era procedente decretarlos como pruebas.

De los apartes señalados se concluye que no le asiste razón al accionante cuando señala que la entidad omitió estudiar y decretar las pruebas por él solicitadas en el proceso fiscal por lo que se vulneró su derecho al debido proceso. Se advierte que la nulidad por la supuesta omisión de decretar pruebas fue radicada en la Contraloría el 4 de diciembre de 2018, después de proferido el fallo de responsabilidad fiscal Nro. 016 de 22 de octubre de 2018 y cuando había quedado en firme el auto Nro. 0495 del 2 de octubre de 2018.

En Auto Nro. 001585 del 11 de diciembre de 2018, la Contraloría estudió la solicitud de nulidad conforme indica el artículo 109 de la Ley 1474 de 2011 para indicar que era extemporánea e improcedente.

### **2.3.3.2.- Falta e indebida valoración de pruebas idóneas para establecer el detrimento patrimonial y la responsabilidad fiscal del gerente vivienda BAC.**

El accionante sostiene que la valoración de las pruebas no se efectuó a la luz de las normas y reglamentos que establecen las funciones al gerente vivienda del BAC, las cuales asegura están consagradas en el Reglamento Operativo Determinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario S.A. en relación con el programa de Vivienda de Interés Social Rural que determina el marco jurídico del Banco y sus funciones frente al desembolso de los recursos destinados al programa VISR. Considera que la Contraloría confundió y asimiló a las funciones exclusivas del gerente de vivienda. Además, asegura que no se acreditó el detrimento patrimonial ni las pruebas son idóneas en relación con las competencias funcionales que desempeñó, omitiéndose valorar aquellas que determinan el daño y nexa causal. Además, se vulneró el principio de proporcionalidad.

Frente al detrimento fiscal se encuentra que tanto en el auto de imputación de cargos, el fallo fiscal No. 016 de 22 de octubre de 2018, el auto No. 572 de 16 de noviembre de 2018, que resolvió el recurso de reposición y auto No. 001585 del 11 de diciembre de 2018 que se pronunció en grado de consulta, la Contraloría relacionó todas aquellas pruebas que dan cuenta de la existencia del detrimento patrimonial.

Así, se observa en el proceso fiscal diferentes informes de interventoría que se rindieron en los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013; Informes técnico

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

del año 2012 y 2015 que dejan ver que el proyecto solo se ejecutó en un 68% sin alcanzar el 90% del total de dinero desembolsado por el Banco Agrario, y que el detrimento al patrimonio del Estado correspondió a la suma de \$29.338.982. El informe técnico que determina dicho valor se corrió traslado a las partes, sin que se observe que el señor Silva Galvis lo haya controvertido.

Al efectuar el análisis de daño o detrimento del patrimonio, tanto en el auto de imputación de cargos del 03 de agosto de 2018, el fallo fiscal No. 016 de 22 de octubre de 2018, el auto No. 572 de 16 de noviembre de 2018, que resolvió el recurso de reposición y auto No. 001585 del 11 de diciembre de 2018 la Contraloría efectuó un recuento de las etapas surtidas en el proyecto VISR denominado "Chalo San Ignacio y otras. Etapa II", relacionó cada una de las pruebas obtenidas y practicadas que permitían establecer el valor total desembolsado por el BAC y el porcentaje ejecutado por la entidad oferente, así como el saldo obrante en la cuenta financiera dispuesta para manejar los desembolsos por subsidio.

La entidad relacionó los valores desembolsados por el BAC, así:

A) Valor 100% del subsidio sin Interventoría:	\$133.492.860
B) Primer desembolso <sup>7</sup> 50%:	\$ 74.162.700
C) Segundo desembolso <sup>8</sup> 40%:	\$ 59.330.160
Total desembolsado B)+C)	\$133.492.860

Sostuvo que el segundo desembolso se reflejó el 16 de enero de 2009, en informes de marzo y abril de ese año la interventoría dio a conocer el poco avance e inconvenientes en la ejecución del proyecto. Luego indica que en informe cualitativo No.1 del 22 de febrero de 2010, en razón a la visita efectuada el 6 de febrero de 2010 se evidencia que la ejecución de las obras no alcanzaba el 90%, el avance de la obra correspondía al 60% e hizo énfasis en retomar la ejecución de las obras. En informe del 8 de julio de 2010 se reiteró que el avance de obra no alcanzaba para solicitar 3 desembolso, situación que igual se registró en visita de fecha 22 de noviembre de 2010. Seguidamente se señala informes y visitas efectuadas con posterioridad en marzo y agosto de 2012, marzo de 2013, informe cualitativo de agosto de 2015.

En informe técnico efectuado a partir de visita efectuada 3 de diciembre de 2015 el profesional señaló que el porcentaje de ejecución era del 68% y determinó el detrimento patrimonial en \$29.338.982. Pruebas que permitieron a la entidad determinar que el detrimento correspondía a esa suma, decisión que el despacho considera es objetiva en tanto se soporta en pruebas que militaron en el proceso fiscal sin que las partes las hubieran controvertido por no corresponder a la realidad. En esa manera el Despacho no acoge el argumento expuesto por el accionante, al no tener un sustento probatorio que desvirtúe la conclusión a la que llegó la entidad al momento de establecer el daño.

El accionante manifiesta en su argumentación que no hubo una valoración probatoria objetiva pero no indica en qué consiste el supuesto yerro de la

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

entidad, qué pruebas se dejaron de valorar al momento de determinar el daño, ni cuales eran las pruebas idóneas que se dejaron de valora.

En segundo lugar, frente a la valoración probatoria a la luz de las funciones que le correspondía al gerente vivienda y que el demandante afirma no fue tenida por la Contraloría se encuentra:

En el fallo fiscal No. 016 de 22 de octubre de 2018, el auto No. 572 de 16 de noviembre de 2018, que resolvió el recurso de reposición y auto No. 001585 del 11 de diciembre de 2018, la entidad puso de presente el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 que define la gestión fiscal, aterrizó la definición a la gestión fiscal en el Banco Agrario y luego procedió a analizar los deberes de cada uno de los investigados, sus acciones desplegadas y la incidencia en daño fiscal.

Respecto a la gerencia de vivienda sostuvo que las funciones del gerente de vivienda se sustentan en el artículo 122 de la Constitución Política, la Ley 734 de 2002, artículo 34, y aquellas que en forma específica señala el Decreto 973 de 2005, artículo 41 modificado por el artículo 17 del Decreto 4427 de 2005, parágrafo 4º, Decreto 2846 de 2009, artículo 6, numerales 1, 9 y 10 y funciones específicas del cargo.

#### • GERENCIA DE VIVIENDA

Las funciones del Gerente de Vivienda del Banco Agrario, se dieron en el siguiente contexto legal y constitucional:

- **Constitución Política de Colombia.** De acuerdo a lo estipulado en el artículo 122 de la CN, todo servidor público bajo juramento se compromete a ejercer su cargo, desempeñando los deberes que le incumben.
- **Ley 734 de 2002: "Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:**  
*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente."*

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Pero específicamente conviene destacar las siguientes funciones de los Gerentes de Vivienda del Banco Agrario<sup>19</sup>:

- Decreto 973 de 2005 - Artículo 41° modificado por el artículo 17 del decreto 4427 de 2005 - Parágrafo 4o. "La entidad oferente del proyecto se obliga a prorrogar las pólizas y presentar el respectivo certificado de modificación cuando sea necesario, como requisito para efectuar cada desembolso, dentro de los cinco (5) días siguientes al acta en la que conste la prórroga del tiempo de ejecución del proyecto en los términos y condiciones previstas en él. Si no lo hace, la entidad otorgante podrá disponer que se prorrogue, modifique o constituya a su favor la citada póliza y en consecuencia, la entidad oferente se obliga a cancelar a la entidad otorgante la suma que haya pagado por este concepto, para lo cual las actas de aprobación de la póliza prestarán mérito ejecutivo suficiente." (Subrayado fuera de texto)
- Decreto 2679 de 2008 Por el cual se establece la Estructura del Banco Agrario de Colombia S.A. y se determinan las funciones de sus dependencias. "Artículo 6. Son funciones de la Gerencia de Vivienda, las siguientes:  
a) Planear, coordinar y controlar la administración de los subsidios de Vivienda Rural y el manejo de los programas de vivienda diseñados por el Gobierno Nacional, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Junta Directiva y la Presidencia de la Entidad."
- Decreto 2846 de 2009 Por el cual se modifica la estructura del Banco Agrario de Colombia S.A. y se determinan las funciones de sus dependencias Artículo 6° "Funciones de la Gerencia Nacional de Vivienda: Son funciones de la Gerencia Nacional de Vivienda:  
1) Planear, coordinar y controlar la administración de los subsidios de Vivienda Rural y el manejo de los programas de vivienda diseñados por el Gobierno Nacional, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Junta Directiva y la Presidencia de la Entidad. Supervisar las estrategias y

actividades que permitan el cumplimiento de los objetivos fijados en el programa Vivienda de Interés Social Rural.

9) Supervisar y evaluar la gestión de los trabajos de los programas de Vivienda de Interés Social Rural, en los proyectos en ejecución y orientar la solución de los problemas que se presenten.

10) Responder por la adjudicación de los subsidios del Programa de Vivienda de Interés Social, controlar su ejecución, terminación, entrega final y liquidación."

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Hilando más delgado, tenemos que al cargo de Gerente de Vivienda, le fueron asignadas de manera específica las siguientes funciones (Fol. 409):

*\*OBJETIVO CLAVE DEL CARGO:*

*Dirigir, planear, coordinar y controlar el desarrollo de los programas de vivienda de interés social rural, diseñados por el Gobierno Nacional a fin de que se realicen las gestiones tendientes al desarrollo de la política de vivienda en el país.\**

*\*RESPONSABILIDADES:*

*a) Llevar a cabo la gestión de la administración del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) según los lineamientos del Gobierno Nacional, materializados a través de la administración del Banco Agrario de Colombia.*

*...*

*c) Dar cumplimiento a las normas constitucionales, legales y reglamentarias que aplican al proceso.*

*...*

*e) Dar buen manejo a los recursos asignados para la materialización del VISR por parte del Gobierno Nacional como de los asignados al sostenimiento y administración del proceso.*

*...*

*j) Coordinar con los organismos aportantes del subsidio, las estrategias a seguir para el cumplimiento de los objetivos fijados en el Programa VIS- Rural.*

*k) Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la Gerencia en su interrelación con las demás dependencias del Banco.*

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

*o) Dirigir, coordinar y administrar la ejecución de los recursos de los programas a cargo de la Gerencia, de acuerdo con las políticas del Gobierno Nacional y el Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

*p) Velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las programaciones del programa de vivienda, establecidas con los organismos aportantes del subsidio.*

*q) Dirigir las actividades de supervisión a cargo de la Gerencia de los proyectos VISR y evaluar la gestión de los trabajos de los programas VIS-Rural.*

...

*t) Establecer y ejercer medios eficientes de dirección y control, que permitan la definición concreta e idónea de responsabilidades, delegación de autoridad y asignación de funciones a sus colaboradores.*

...

*z) Supervisar el cumplimiento de las funciones administrativas, financieras, técnicas y la ejecución de los contratos de acuerdo con lo dispuesto en las reglamentaciones vigentes. Esta supervisión incluye el desempeño de las compañías que prestan el servicio de Outsourcing.*

*aa) Ejecutar los programas a su cargo, en materia de Subsidio de Vivienda de Interés Social.*

*bb) Responder por la adjudicación de los subsidios del Programa de Vivienda de Interés Social, controlar su ejecución, terminación, entrega final y liquidación.*

...

*hh) Coordinar con las áreas correspondientes de la Gerencia la promoción y divulgación del Programa, la recepción y revisión de los proyectos de Vivienda de Interés Social y la supervisión de la ejecución de las obras planteadas en los proyectos.*

*ii) Coordinar con las restantes áreas de la Entidad, la organización en el cumplimiento y alcance de los objetivos y actividades que a ellas corresponda.*

...

*nn) Ejercer autocontrol de la gestión que le ha sido encomendada, de tal forma que la realice efectivamente minimizando todo tipo de riesgos que puedan presentarse.*

*oo) Supervisar los contratos que le sean asignados de acuerdo con la normatividad vigente, con el fin de asegurar la ejecución de los mismos en los términos pactados.*

...

*pp) Planear, coordinar y controlar la administración de los subsidios de Vivienda Rural y el manejo de los programas de vivienda diseñados por el Gobierno Nacional, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Junta Directiva y la Presidencia de la Entidad.*

*ss) Planear, coordinar y supervisar las estrategias y actividades que permitan el cumplimiento de los objetivos fijados en el programa VIS-Rural...."*

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En este orden de ideas al Gerente de Vivienda, según las funciones propias del cargo, no le era ajeno el deber de vigilancia de los recursos, pues tenía el deber de "p) *Velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las programaciones del programa de vivienda, establecidas con los organismos aportantes del subsidio. q) Dirigir las actividades de supervisión a cargo de la Gerencia de los proyectos VISR y evaluar la gestión de los trabajos de los programas VIS-Rural... t) Establecer y ejercer medios eficientes de dirección y control, que permitan la definición concreta e idónea de responsabilidades, delegación de autoridad y asignación de funciones a sus colaboradores... z) Supervisar el cumplimiento de las funciones administrativas, financieras, técnicas y la ejecución de los contratos de acuerdo con lo dispuesto en las reglamentaciones vigentes... nn) Ejercer autocontrol de la gestión que le ha sido encomendada, de tal forma que la realice efectivamente minimizando todo tipo de riesgos que puedan presentarse... oo) Supervisar los contratos que le sean asignados de acuerdo con la normatividad vigente, con el fin de asegurar la ejecución de los mismos en los términos pactados."*

Además de lo anterior debía "k) *Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la Gerencia en su interrelación con las demás dependencias del Banco... o) Dirigir, coordinar y administrar la ejecución de los recursos de los programas a cargo de la Gerencia, de acuerdo con las políticas del Gobierno Nacional y el Estatuto Orgánico del Presupuesto."*

El Gerente de Vivienda era por tanto el primer llamado a "bb) *Responder por la adjudicación de los subsidios del Programa de Vivienda de Interés Social, controlar su ejecución, terminación, entrega final y liquidación"*

Puesta en escena las obligaciones del gerente de vivienda, correspondientes a: Disponer la prórroga, modificación o constitución de pólizas cuando el oferente incumple su deber (Parágrafo 4º, Art. 41 Decreto 973); **Coordinar y controlar la administración de los subsidios de vivienda rural** y el **manejo de programas** de vivienda diseñados por el Gobierno (Decreto 2679 de 2008, vigente hasta el 31/07/2009); **controlar** la administración de los subsidios de Vivienda Rural y el manejo de los programas de vivienda diseñados por el Gobierno Nacional, **Supervisar** las estrategias y **actividades que permitan el cumplimiento de los objetivos fijados** en el programa Vivienda de Interés Social Rural (#1) **Supervisar y evaluar la gestión de los trabajos de los programas de Vivienda de Interés Social Rural**, en los proyectos en ejecución y **orientar la solución de los problemas que se presenten**.(#9), Responder por la adjudicación de los subsidios del Programa de Vivienda de Interés Social, **controlar su ejecución, terminación, entrega final y liquidación** (#10, Decreto 2846 de 2009), la Contraloría procedió a establecer las acciones que había efectuado el señor Roberto Pablo Silva Galvis como gerente vivienda en el periodo comprendido entre el 18 de mayo de 2009 al 30 de noviembre de 2010 en cumplimiento de las funciones constitucionales y legales a él asignadas.

En el proceso se dejó ver que existía pruebas que permitían establecer que entre mayo y diciembre de 2009 el proyecto no tuvo interventoría, solo se contrató el 23 de diciembre de 2009. Revisadas las piezas que se acercaron del proceso fiscal el Despacho no encontró algún informe de interventoría efectuados en ese periodo. Ni logró evidenciar alguna prueba que permitiera establecer que, en ese periodo, el gerente vivienda, ejerciendo su función de control y supervisión del programa de vivienda y administración de los dineros adjudicados como subsidio, en seguimiento al

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

proyecto solicitara a la vicepresidencia del BAC efectuar la contratación del interventor por el riesgo que se corría al mantener un proyecto sin un interventor financiero, técnico y contable.

La Contraloría sostuvo que efectuado informe de interventoría en febrero de 2010, informe cualitativo de gerencia el 21 de julio de 2010, visita del 8 de julio de 2010 e informe ejecutivo de visita del 22 de noviembre de 2010 se coincidió en señalar que el proyecto no avanzaba en la ejecución y no era posible realizar un tercer desembolso; que existía constancia de solicitud de suspensión del proyecto en fechas 9 de febrero de 2009 y 16 de octubre de 2010, pero no había prueba de que el proyecto se hubiera reactivado luego de la primera suspensión; además, que las pólizas otorgadas por el oferente se extendieron hasta el 10 de octubre de 2009, sin que se exigiera o efectuara la renovación. Nuevamente el Despacho efectúa una revisión de los documentos que fueron traídos como piezas del proceso fiscal y que fueron valorados como pruebas en esa instancia, pero no logra evidenciar alguna prueba que acredite que en ese periodo el gerente en ejercicio de sus deberes orientara para la solución del problema que presentaba el proyecto o hubiese desplegado alguna otra actuación en cumplimiento de sus funciones. Tampoco se encuentra que el gerente vivienda reportó la situación ante el presidente BAC para que el proyecto fuera intervenido.

Otro de los argumentos del accionante es que la Contraloría no tuvo en cuenta las funciones del gerente de vivienda dispuesta en el Reglamento Operativo 2007 “Programa de vivienda de interés social Rural”, Componente Subsidios de vivienda de interés social rural (SVISR) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Banco Agrario de Colombia”, el cual obra en el proceso de responsabilidad fiscal y que fue allegado a este proceso.

Una vez el Despacho lo estudia a fondo puede extraer de él respecto a las obligaciones de la gerencia de vivienda, las siguientes funciones:

“De la ejecución de los proyectos

(...)

42° Obligaciones de la Entidad Oferente (EOF)

(...)

Parágrafo segundo: El Banco podrá intervenir el proyecto en el momento en que la EOF incumpla cualquiera de las obligaciones antes citadas.

(...)

44° Selección y Contratación de la Interventoría

El proceso de selección contratación y pago del interventor estará a cargo del Banco Agrario a través de la Vicepresidencia Administrativa y de Recurso Humano, de acuerdo con los Términos de Referencia que se determinen entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario, de acuerdo con lo establecido por las disposiciones legales vigentes. La Interventoría podrá ser contratada con personas naturales o jurídicas.

(...)

46° Plazo para la ejecución y liquidación del proyecto.

El plazo para la ejecución y liquidación del proyecto no podrá ser mayor a doce (12) meses prorrogables hasta seis (6) adicionales, contados a partir del primer desembolso. Cuando no se ejecute el proyecto en el plazo establecido, los recursos del subsidio deberán ser reintegrados por el oferente al BA, quien responderá por estos ante el Tesoro Nacional, salvo en casos de fuerza mayor debidamente comprobados por el BA.

(...)

PARAGRAFO: En los casos en que no se cumpla con los anteriores requisitos y no se liquide el proyecto en el término aquí fijado, el BA procederá a dar por terminado y liquidado el presente proyecto, mediante acta Unilateral, la cual será notificada al oferente del proyecto, quien tendrá cinco (5) días para interponer el recurso de reposición.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

(...)

De la ejecución del programa

(...)

52°. De la Gerencia de Vivienda del BA. Para el desarrollo de estas responsabilidades el Banco Agrario mantendrá una Gerencia de Vivienda (GV) con la siguiente estructura mínima: un gerente, una coordinación administrativo-financiero y una coordinación técnica. La coordinación administrativo-financiera será la responsable de supervisar la ejecución financiera de los subsidios. El área de coordinación técnica es la responsable de la ejecución técnica de los subsidios desde las convocatorias hasta la entrega final de las obras.

La GV estará apoyada en sus trabajos por las demás áreas del BA involucradas en el proceso las que incluyen, la gerencia administrativa para aspectos vinculados con pólizas, oficina jurídica para procesos de intervención de proyectos, gerencia de tesorería para hacer efectivo los pagos, gerencia de contabilidad para control contable, Vicepresidencia de Operaciones y Tecnología para lo relacionado con el sistema de información y las oficinas de control interno y revisoría fiscal en lo relacionado con el proceso de adjudicación de subsidios.

(...)

### **55°. Intervención del BA en la ejecución de los proyectos.**

El BA podrá intervenir los proyectos y ejecutarlos directa o indirectamente, mediante acto administrativo motivado expedido por el representante legal, cuando se presenten una o varias causas que según su criterio impida la

normal ejecución de los mismos.

Se consideran causales de intervención directa de los proyectos, entre otras las siguientes:

1. Grave incumplimiento de la EOF o del ejecutor, que ponga en riesgo la normal ejecución del proyecto.
2. Demora de más de treinta (30) días calendario en la iniciación de las obras del proyecto, contados a partir de la fecha del primer desembolso, salvo la ocurrencia de justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditada por la EOF ante el BA.
3. Suspensión de ejecución de las obras sin el aval de la interventoría del proyecto y del BA.
4. Cuando los diseños, especificaciones técnicas o cantidades de obra presentados para la postulación y según los cuales se aprobó el subsidio, sean modificados sin contar con las aprobaciones establecidas en el presente Reglamento.
5. Cuando los beneficiarios incumplan con los aportes en mano de obra, o no los suministren en los términos inicialmente planteados en el proyecto.
6. Las demás que sean establecidas por el BA.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**PARAGRAFO:** La decisión de adoptar la intervención de un proyecto, recomendada por la Gerencia de Vivienda, solo podrá tomarla el Presidente del BA, previa revisión y aprobación de la Oficina Jurídica del BA, de acuerdo con las facultades establecidas en el Decreto 973 de 2005 y demás decretos que lo regulan

Para el efecto la Gerencia de Vivienda tendrá el deber de comprobar debidamente la ocurrencia de la (s) causal (es) que motivan la intervención del Proyecto para lo cual deberá tener en cuenta la información y explicación de la Entidad Oferente, de la comunidad, del interventor y/o terceros o verificarlos directamente.

En el evento en que se verifique renuencia del responsable del proyecto a cumplir con la obligación prevista en el numeral 12 del artículo 15 del Decreto 4427 de 2005, la Gerencia de Vivienda podrá, previo ejecutoria del acto administrativo de intervención, delegar y autorizar el manejo de la cuenta corriente a la Coordinación de Vivienda del Banco Agrario que tenga bajo su supervisión el proyecto.

De la norma claramente se establece que correspondía al gerente de vivienda recomendar la intervención del proyecto VIS al Presidente del BA cuando evidenciara una o varias causales que impidieran la normal ejecución del programa, para lo cual tenía el deber de comprobar debidamente la ocurrencia de las causales que motivaban la intervención, para ello, debía tener en cuenta la información y explicación de la entidad oferente, de la comunidad, del interventor y/o terceros o verificarlos directamente.

En el proceso de responsabilidad fiscal no se logra observar algún medio probatorio que dé cuenta de la actuación del gerente a fin de sustentar ante el presidente del BAC la necesidad de intervenir el proyecto VISR.

En este proceso el accionante sostiene que cuando ingresó al cargo el proyecto estaba suspendido y cuando lo entregó igual seguía suspendido, pero no acreditó aquellas pruebas obrantes en el proceso fiscal que acreditaban que dichas suspensiones habían sido debidamente aprobadas por el BA y en ejercicio de sus funciones había realizado actividades positivas a fin de renovar las pólizas de garantías, exigiendo al oferente un informe frente a la disposición de los dineros del segundo desembolso que fueron retirados en el año 2009. Es la omisión frente a las funciones que tenía el gerente de vivienda, las que dieron lugar a la imputación de cargos mediante auto del 03 de agosto de 2018 y de responsabilidad mediante auto del 22 de octubre de 2018.

Para el Despacho son claras y expresas las funciones que tenía el gerente de vivienda respecto al control y supervisión del proyecto y en especial frente a la disposición de los recursos económicos otorgados por el BAC como subsidio de vivienda, por lo que no se puede sostener que la Contraloría efectuó una interpretación subjetiva y caprichosa al momento de valorar las pruebas aportadas en el proceso fiscal.

A fin de enrostrar la supuesta indebida valoración probatoria, la ilegalidad y falsa motivación de los actos administrativos el señor Silva Galvis debió

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

acreditar que en el proceso fiscal existían los medios probatorios que daban cuenta del cumplimiento de cada una de sus funciones legales y que la Contraloría omitió valorarlas o les dio un valor que no les correspondía; pero como nada de eso sucedió, no hay lugar a declarar la nulidad por esos aspectos.

A igual conclusión se llega frente al argumento expuesto por el señor Silva Galvis relacionado con la falta de nexo de causalidad entre su actuación como gerente vivienda, por el periodo 18 de mayo de 2009 a 30 de noviembre de 2010, y el detrimento patrimonial declarado por la entidad, pues es exactamente la falta de actuación la que sustentan el reproche fiscal toda vez que fue la omisión en el ejercicio de funciones de control y supervisión frente a las irregularidades que eran evidentes en el proyecto vivienda “Chalo San Ignacio y otros, etapa II” las que indirectamente contribuyeron en la pérdida de los dineros estatales; al no existir un control efectivo de la ejecución del proyecto y de la administración de los dineros desembolsados el 16 de enero de 2009, los responsables directos de la ejecución de las obras se desentendieron y el BAC no pudo actuar oportunamente a fin de conjurar la situación renovando oficiosamente las pólizas de garantía y/o interviniendo el proyecto. Se itera en el proceso no se logra evidenciar cuáles fueron las actuaciones realizadas por el gerente vivienda, entre 18 de mayo de 2009 y 30 noviembre de 2010 específicamente en el cumplimiento de sus funciones legales que se encaminaron a evitar la pérdida de los recursos desembolsados y que la Contraloría omitió valorar o le dio el valor que no correspondía.

Finalmente, frente a la falta de proporcionalidad de la declaración de la responsabilidad, se advierte que ella fue analizada de acuerdo con el cargo y funciones que desempeñaba el accionante en el Banco Agrario y la incidencia que tenía en el correcto manejo del programa de subsidios de vivienda. La importancia del cargo de gerente de vivienda en la administración, dirección, control y seguimiento del programa de vivienda en el proyecto “Chalo San Ignacio y Otros. Etapa II” era de tal envergadura que no permitía valorar la omisión de funciones como algo irrelevante o de menor importancia e incidencia respecto a las otras personas igualmente llamadas a responder, de esa manera, en atención al jurídico tutelado en el proceso de responsabilidad que no es otro que el patrimonio público es que se declara responsable en forma solidaria.

Por las razones antes indicadas, al no encontrar fundamentos fácticos y jurídicos que respalden las pretensiones del accionante de declaratoria de nulidad del fallo fiscal No. 016 de 22 de octubre de 2018, el auto No. 572 de 16 de noviembre de 2018, que resolvió el recurso de reposición y auto No. 001585 del 11 de diciembre de 2018, se negará las pretensiones de la demanda.

## **2.6.- De las costas**

En los términos del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la sentencia el Juez deberá pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de General del Proceso.

Expediente: 19001333300620190011800  
Demandante: ROBERTO PABLO SILVA GALVIS  
Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En consideración que las pretensiones de la parte demandante no prosperaron y que no existe soportes de los gastos en que incurrió la parte accionada para ejercer su defensa no se condenará en costas a la parte vencida en juicio.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYAN administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

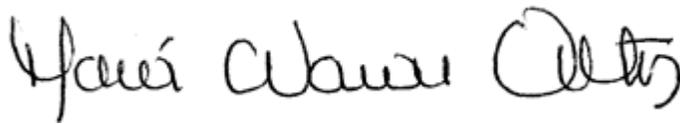
PRIMERO. - Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. - No condenar en costas conforme lo expresado en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. - NOTIFÍQUESE la presente sentencia a las partes de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 203 del CPACA.

### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

La jueza,



**MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ.**