



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL MAGDALENA
SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

Santa Marta, veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente:	Luis Wilson Báez Salcedo
Radicado:	470011102002201800451 00
Asunto:	Terminación y archivo
Quejoso:	Eleana Del Pilar Carbono Polo como apoderada de la E. S. E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga
Disciplinable:	Andrea Carolina Solano García
Cargo:	Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga Aprobado por acta de la fecha

I. ASUNTO A TRATAR

Procede esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria a decidir lo que en derecho corresponda en relación con las presentes diligencias adelantadas en contra de la funcionaria **Andrea Carolina Solano García**, en su calidad de **Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga**.

II. ANTECEDENTES

1º. Se origina la presente actuación disciplinaria en la queja presentada por la abogada Eleana Del Pilar Carbono Polo como apoderada de la E. S. E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, por medio de la cual solicita a esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria adelante actuación disciplinaria en contra de la funcionaria Andrea Carolina Solano García, en su calidad de Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, por haber presuntamente incurrido en irregularidades al interior del proceso ejecutivo singular distinguido bajo el radicado No. 47189-31-03-002-2016-00042, adelantado por Suministros y Dotaciones de Colombia S. A. contra la E. S. E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, señalando específicamente lo siguiente:

"(...) 2- Mediante auto del 21 de junio de 2016, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga-Magdalena, cuya titular es la doctora ANDREA CAROLINA SOLANO GARCIA, resolvió librar mandamiento de pago por la suma descrita anteriormente, dentro del proceso ejecutivo singular seguido por Suministros y Dotaciones de Colombia S.A contra la E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga-Magdalena, identificado con el radicado 47189-31-03-002-2016-00042. Del mismo modo, en providencia de la misma fecha, se decretó el embargo de los recursos y sumas que la E.S.E tuviera en el Sistema de Seguridad Social Integral.

El embargo se limitó a la suma de NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS DOS PESOS (\$985.118.602), de conformidad con el inciso tercero del artículo 599 del C.G.P.

3- Teniendo en cuenta la anterior decisión, el apoderado judicial de la entidad dentro del proceso, solicitó al Juzgado abstenerse de ordenar el embargo de los recursos de la seguridad social teniendo en cuenta que los mismos son de carácter inembargable, toda vez que los recursos que recibe la E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga, pertenecen al Sistema General de Participaciones S.G.P. Al respecto, el Despacho manifestó que no se había decretado embargo sobre los dineros depositados en entidades financieras, sin embargo, para demostrar el carácter de inembargabilidad de las sumas depositadas en dichas instituciones, se requiere certificación expedida por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o en su defecto del Ministerio de Protección Social.

4- Seguidamente, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga a través de auto del 5 de marzo de 2018, teniendo en cuenta las medidas cautelares solicitadas por el ejecutante, dispuso decretar el embargo y retención de los dineros que tuviera o llegare a tener la E.S.E en las cuentas corrientes, de ahorro, CDT Y CDAT de las siguientes entidades bancarias en Barranquilla, Riohacha y Santa Marta: Bancolombia, Banco de Bogotá, Banco Popular, Banco Agrario, Banco Davivienda, Banco AV Villas, Banco BBVA, Banco de Occidente, Banco Citibank. Limitando el embargo por la suma de NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS DOS PESOS (\$985.118.602).

5- A través de auto del 13 de abril de 2018, y teniendo en cuenta las medidas cautelares solicitadas por el ejecutante en memorial de fecha 11 de abril de 2018, el Juzgado decretó el embargo de los recursos que la E.S.E tuviera vigente en el Sistema General de Seguridad Social Integral, ordenando oficiar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES y al Fondo de Solidaridad y Garantía-FOSYGA.

Esta decisión fue objeto de recurso de reposición y en subsidio el de apelación por parte del apoderado judicial de la E.S.E. dentro del proceso, argumentando que los recursos sobre los cuales recae el embargo son de naturaleza especial pertenecientes al sistema de seguridad social y para prestar los servicios de salud, los mismos que garantizan el funcionamiento de la entidad, poniendo en riesgo el cometido de los fines esenciales del estado y el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular; razón por la cual gozan del carácter de inembargable.

6- A continuación, a través de oficio No. 0000081288 del 15 de mayo de 2018 la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES manifestó que teniendo en cuenta el marco de la debida

protección de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y la destinación específica y el carácter de inembargable de estos recursos reiterada en la Ley Estatutaria de Salud, se abstendría de dar cumplimiento a la orden impartida. Por lo tanto, solicitó el levantamiento de la medida cautelar.

7- Posteriormente, por medio de auto del 17 de julio de 2018 el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga requirió a las partes del proceso para que informaran con cargo a qué recursos o rubro presupuestal de la E.S.E se contrató el suministro de los medicamentos e insumos descritos en las facturas allegadas como pruebas. En consecuencia, el día 26 de julio de 2018 el apoderado judicial de la entidad ejecutada dio respuesta al anterior requerimiento, mediante certificación de fecha 24 de julio de 2018 expedida por la Subgerencia Administrativa y Financiera de la E.S.E, en la cual se informó que:

"en el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Empresa Social del Estado Hospital San Cristóbal, para la adquisición de medicamentos correspondiente a la vigencia fiscal 2013, 2014 y 2015, estaba creado el rubro 4200100 denominado "compra de bienes para la prestación de servicios medicamento", al cual se le imputan las compras de medicamentos, para la atención de pacientes de la institución..."

Así mismo, se allegó copia de la Circular No. 014 del 8 de junio de 2018 emanada de la Procuraduría General de la Nación, en la cual se exhorta a los Jueces de la República para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por cuanto no solo estaría vulnerando el ordenamiento jurídico colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del Estado de una parte y de otra la prestación del servicio de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para los habitantes del territorio nacional.

Por su parte, el ejecutante manifestó que la información solicitada por el Despacho, es única y exclusivamente del resorte de la entidad ejecutada, toda vez que su administración interna establece los diferentes rubros presupuestales para cubrir sus necesidades de funcionamiento.

8- No obstante, mediante auto del 31 de julio de 2018 se requirió nuevamente a la E.S.E para que se especifique el origen de los recursos dispuestos para la compra de medicamentos en la entidad. En cumplimiento de lo anterior, el apoderado judicial de la institución allegó certificado de fecha 6 de agosto de 2018, expedido por el Profesional Universitario de contabilidad y presupuesto de la misma, en el cual se informó:

"... Que los recursos que recibe la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga-Magdalena, provienen o se originan de la prestación del servicio básico de salud y son trasferidos por la Nación por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y de conformidad con la Ley 715 de 2001; pertenecen al Sistema General de Participaciones S.G.P. Dichos recursos son destinados para el funcionamiento y sostenimiento de la entidad y entre otros propósitos para la adquisición y compra de medicamentos e insumos médicos..."

9- Seguidamente, a través de proveído del 16 de agosto de 2018 el Juzgado Segundo Civil dispuso decretar el embargo de las sumas de dinero que se encuentren por pagar en favor de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga por parte de la Sociedad Humanavivir S.A y Fiduprevisora-Patrimonio Autónomo

de Remanentes-Caprecom Liquidado; además de los títulos judiciales que se encuentren en favor de la entidad dentro del proceso ejecutivo seguido por el ICBF contra esta, que se tramita en el mismo juzgado.

10- Finalmente, mediante providencia también del 16 de agosto de 2018, el juzgado resolvió el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por el apoderado judicial de la E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga contra el auto del 13 de abril de 2018 que decretó el embargo de los recursos que la ejecutada tuviere en el Sistema de Seguridad Social Integral. En tal sentido, dispuso no reponer el proveído acusado, e insistió en la practica de las medidas cautelares, muy a pesar de lo manifestado por la entidad ejecutada con respecto al carácter de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social, y concede el recurso de apelación ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta.

11- Además de lo relatado anteriormente, resulta imperativo señalar que en la contestación de la demanda ejecutiva reenviada, el apoderado judicial de la E.S.E, propuso como excepción previa la falta de exigibilidad del título complejo, por no cumplir con los requisitos exigidos por la ley, toda vez que la gran mayoría de facturas presentadas por la parte ejecutante, no contienen la respectiva firma de aceptación por parte de la funcionaria autorizado que las acepte o las vale para tal fin.

Acto seguido, el representante judicial de la ejecutada presentó recurso de reposición contra el auto que libro mandamiento de pago, aduciendo que las facturas allegadas como pruebas carecen de fuerza ejecutiva, por faltarles la firma y aceptación por parte de la entidad. Al respecto, el Despacho se pronunció mediante auto del 7 de mayo de 2018 en el cual se resolvió modificar auto del 21 de junio de 2016, en el sentido de descontar del mandamiento de pago de la factura No. 102873 por la suma de \$2.623.915 solamente, quedando el mandamiento de pago por CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$489.935.386).

12- De tal manera, que se hace evidente la configuración de la falta disciplinaria contemplada en el artículo 50 de la Ley 734 de 20021, en el sentido de que la Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga incumplió sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, específicamente el establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la referida Ley (...)

Lo anterior, teniendo en cuenta que muy a pesar de los lineamientos legales y jurisprudenciales existentes con respecto a la inembargabilidad de los recursos, la mencionada funcionaria insiste en el decreto de la medida cautelar de embargo sobre los recursos del sistema de seguridad social en salud que posee la E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga, decisión que va en contravía de las disposiciones legales y que con tales decisiones se afectarían gravemente las arcas de la entidad y se pone en riesgo la prestación del servicio esencial de salud.(...)” (f. 7-14).

2º. En virtud de lo anterior, se profirió auto de fecha veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019), mediante el cual se dispuso la apertura de **Indagación Preliminar** en contra de la funcionaria Andrea Carolina Solano García, en su condición de Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga. (f. 16-19).

3°. Mediante oficio No. 0989 recibido en la Secretaría de esta Sala el primero (1°) de octubre de dos mil diecinueve (2019), el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga allegó en calidad de préstamo el proceso ejecutivo singular distinguido bajo el radicado No. 47189-31-03-002-2016-00042, adelantado por Suministros y Dotaciones de Colombia S. A. contra la E. S. E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga. (f. 22).

4°. La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Santa Marta, mediante oficio DESAJSMO19-2281 enviado vía correo electrónico el tres (3) de octubre de dos mil diecinueve (2019), remitió certificación de tiempo de servicios de la servidora Andrea Carolina Solano García, en su calidad de titular del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga. (f. 23-25 vuelto).

5°. Con oficio No. 108 recibido en la Secretaría de esta Corporación el diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020), el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ciénaga, en cumplimiento del despacho comisorio No. 100, allegó escrito de versión libre presentado a ese despacho por la doctora Andrea Carolina Solano García, en su condición de Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, en el cual frente a los hechos objeto de la queja indicó lo siguiente:

"(...) 1.- Respecto de la actuación de librar mandamiento de pago sin el advertir defectos en las facturas, expongo lo siguiente:

1.1. El proceso ejecutivo en mención se sustentó en 109 facturas de medicamento e insumos médicos, que arrojaron como valor total a cancelar \$492.559.301; disponiéndose una vez revisadas, librar mandamiento de pago el 21 de junio de 2016, a favor de la empresa ejecutante y a cargo de la ejecutada;

*1.2. Notificada la ejecutada, el primer apoderado constituido contestó la demanda, presentando unas excepciones: falta de competencia, falta de exigibilidad por no cumplir requisitos; y al final invoca el recurso de reposición **por carecer "las facturas" en la falta de firmas y aceptación** (folios 205 a 208).*

1.3. En proveído del 7 de mayo de 2018, el Juzgado analizó los argumentos de la E.S.E. en la impetración del recurso de reposición, concluyendo que:

"examinadas nuevamente las mismas se evidencia que la factura N° 102873 (f. 75) por valor de \$2.681.711, no tiene firma ni fecha de recibido, lo que equivaldría a restarle el carácter de título valor según el mandato contenido en el art. 774 del C. Co.

*En cuanto a las demás facturas sí **tienen firma y fecha de recibido y por ende operarían la aceptación tácita**, si no llegase a demostrar la devolución o el reclamo contra ellas; por ende, al cumplir con los requisitos esenciales exigidos en la ley comercial, prestan mérito ejecutivo; no ocurriendo lo mismo con la factura aludida al carecer de firma y fecha de recibido y asimismo de la*

aceptación, lo cual elimina la posibilidad de ejecutarla a través de la acción cambiaría."

La anterior decisión se sustentó en lo dispuesto en el art. 430 del C.G.P. y en los cánones 621 673 y 774 del C. Co. y en el 617 del Estatuto Tributario.

1.4. Luego el Hospital, a través de un nuevo apoderado, insta a la ADICIÓN del proveído anterior para que negara el mandamiento de pago sobre otras facturas, puntualizando allí el número de las mismas, situación que no hizo en el primer memorial. Empero, como la figura jurídica de la adición procede cuando se **omite resolver sobre cualquier punto** que debía ser objeto de pronunciamiento, no siendo este uno de ellos, se negó (art. 287 del C.G.P.), pues el Despacho sí valoró lo que se planteó.

1.5. Llegado el momento procesal, se dictó sentencia el primero (1°) de marzo de 2019, declarando no probada la excepción de "pérdida de la calidad de título valor", basada en el mandato del legislador contenido en el canon 430 del Código General del Proceso, que prescribe lo siguiente: "...los defectos formales del título no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso"; **quedando vedado, al menos para el Juez de primera instancia, volver a estudiar este planteamiento repasado en el recurso de reposición.**

1.6. La parte demandada interpuso apelación en esa audiencia, siendo concedido y remitido el expediente para conocimiento de la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior de Santa Marta. Sin embargo, **ESTE RECURSO NO FUE RESUELTO DE FONDO POR EL SUPERIOR FUNCIONAL DEBIDO AL DESISTIMIENTO PRESENTADO POR LA PARTE DEMANDADA, aceptándolo lo segunda instancia por auto del 16 de julio de 2019.**

Remitido el expediente, no quedó alternativa distinta a emitir el auto de obedézcase y cúmplase el 5 de agosto de 2019.

1.7. El 27 de agosto de 2019, el Juzgado dictó auto terminando el proceso ejecutivo por el pago total de la obligación instado por la parte ejecutante.

2.- Respecto a la providencia adiado 13 de abril de 2.018, que decretó el embargo de los recursos que la ejecutada tuviere en el Sistema General de Seguridad Social Integral, que fueren susceptibles de embargo, relato lo siguiente:

2.1. La decisión anterior fue objeto de recurso de reposición y en subsidio de apelación por parte del HOSPITAL SAN CRISTÓBAL DE CIÉNAGA, manifestando que la medida decretada recaía sobre recursos de naturaleza especial e inembargable, y que su perfeccionamiento pondría en grave riesgo la prestación de los servicios de salud de la comunidad vulnerable de este Municipio y sus corregimientos. Como sustento de ello citó varias normatividades y jurisprudencia pertinentes al caso, adjuntando una certificación expedida por el Gerente de la E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTÓBAL DE CIÉNAGA, donde consta que los recursos que provienen del Sistema General de Seguridad Social Integral, de conformidad con la Ley 715 de 2001, son de carácter inembargable.

2.2. Mediante auto del 17 de julio de 2019, reiterado el día 31 del mismo mes y año, el Juzgado requirió al HOSPITAL y a la ejecutante que informaran **con cargo a qué recursos o rubro presupuestal de la entidad accionada y/o el origen de los dineros con que se contrató el suministro de los**

43

medicamentos e insumos descritos en las facturas que respaldan el sumario; siendo finalmente contestado por oficios del 26 de julio y 6 de agosto de esta anualidad, certificando que los recursos referidos tiene como origen el Sistema General de Participaciones, los cuales tienen como finalidad, entre otros, la adquisición y compra de medicamentos e insumos médicos.

2.3. Teniendo en cuenta la certificación entregada por el HOSPITAL, así como los subsiguientes normas y razonamientos jurisprudenciales, referenciados en la providencia del **16 de agosto de 2018** (art. 63 de la Constitución Política, art. 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2011, sentencias C-313 de 2014 y C-1154 de 2008 de la Corte Constitucional, publicación en la página de la Rama Judicial, y la decisión de la Corte Suprema de Justicia en pronunciamiento del **7 de junio de 2018**, donde la Sala de Casación Civil, en el expediente 5TC7397-2018 - Radicación N° 11001-02-03-000-2018-00908-00), el Despacho consideró **NO REPONER** el auto de embargo por cuanto:

- Existe **excepciones** al principio de inembargabilidad de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, cuando se busca hacer efectivas obligaciones que tengan como **fuerza alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP**, para el caso **la prestación del servicio de salud**; y siendo requerida a la entidad ejecutada para que certificara con qué fuente de financiación se celebró el negocio jurídico sustento de las facturas aquí reclamadas, se demostró que su origen son los recursos del Sistema General de Participaciones el cual tiene entre otros propósitos "la adquisición y compra de medicamentos e insumos médicos", adjuntado la certificación suscrita por la Profesional Universitario de Contabilidad y Presupuesto del HOSPITAL.
- Ante la respuesta anterior, la obligación aquí demandada encuadra en la **EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD** reseñado.

2.4. Como no se repuso la decisión fechada 13 de abril de 2018, el Juzgado **CONCEDIÓ LA APELACIÓN** impetrada en subsidio.

EL Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta en conocimiento de la apelación, **CONFIRMÓ el proveído del 13 de abril de 2018, mediante auto del 14 de marzo de 2019**, hallando ajustado a derecho el embargo de los recursos de SGP en los términos revelados en el sub iudice.

En consecuencia, no le asiste ninguna razón a la quejosa cuando me endilga faltar a mi deber de respeto a la Constitución Política y ordenamiento jurídico en general, pues más allá de la diversidad de conceptos, interpretaciones y discrepancia de la ley, el actuar de este Despacho Judicial se ha sustentado en las normas y los precedentes jurisprudenciales, y no en el mero capricho o motivos ajenos a la buena administración de justicia (...)" (Sic a todo el texto anteriormente transcrito). (f. 31-33 vuelto).

6°. Mediante Informe Secretarial de fecha veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinte (2020), ingresaron las presentes diligencias al despacho para calificarse la actuación disciplinaria. (f. 36)

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Colegiatura tiene la competencia para conocer del presente asunto, conforme lo establece el numeral segundo del artículo 114 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en armonía con lo preceptuado en los artículos 2º y 194 de la Ley 734 de 2002.

2. Fundamentos

Precisada la competencia de esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria, indiquemos en primer lugar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, la indagación preliminar tiene por objeto verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad.

Se ha dicho por parte de esta Jurisdicción, con fundamento en la norma citada, en relación con la indagación Preliminar y, de manera particular, sobre su viabilidad, finalidad y trámite, que ésta tiene relevancia en caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria o sobre la identificación o individualización del autor de la posible falta.

Advierte la norma en comento, en su inciso 4º, que concluido el término de la indagación preliminar, esta culminará con el archivo definitivo o auto de apertura, por lo que se deberá realizar el estudio de la foliatura para efectos de adoptar la decisión que en derecho se imponga.

Por su parte, el artículo 210 de la Ley 734 de 2002 determina que el archivo definitivo de la actuación disciplinaria procede en cualquier etapa, cuando se establezcan plenamente los presupuestos enunciados en el mismo Código.

Armónico con el precepto enunciado, el artículo 73 de la misma normatividad consagra:

“ARTÍCULO 73. TERMINACIÓN DEL PROCESO DISCIPLINARIO. En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el investigado no la cometió,

15

que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias.”

Establecido el anterior marco normativo, es del caso proceder a evaluar la etapa de indagación preliminar adelantada en contra de la funcionaria Andrea Carolina Solano García, en su condición de Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, con el fin de determinar la procedencia o no de proferir auto de apertura formal de la investigación, o, en su defecto, ordenar el archivo de la actuación disciplinaria.

Descendiendo al caso que nos ocupa, recordemos que el presente asunto tenía por objeto esclarecer si la Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, habría infringido el régimen disciplinario al decretar medidas de embargo respecto de recursos que gozan del beneficio de inembargabilidad, dentro del proceso ejecutivo singular distinguido bajo el radicado No. 47189-31-03-002-2016-00042, aparentemente en contravía de la normatividad y la jurisprudencia vigentes sobre la materia.

Al respecto, debe señalar esta Sala que una vez analizado en su conjunto el material probatorio allegado a las presentes diligencias, conforme lo demanda el método de la sana crítica, se considera que en el presente caso no se evidencia conducta que interese al derecho disciplinario, es decir, no se vislumbra un comportamiento que configure una desatención de los deberes funcionales, ni violación de prohibiciones o extralimitación de funciones en que pudiera haber caído la Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, toda vez que como se verá a continuación, si bien se impartieron órdenes de embargo que afectaron recursos públicos de propiedad de la entidad demandada, las mismas se hicieron con fundamento en una de las excepciones que sobre el principio de inembargabilidad ha delineado en forma sistemática la jurisprudencia de la Corte Constitucional, específicamente la atinente al pago de títulos ejecutivos claros, expresos y exigibles a cargo de la respectiva entidad, siempre que se trate de obligaciones emanadas de servicios del mismo sistema.

Sobre el particular, se cuenta en el informativo con el proceso ejecutivo de la referencia, destacándose las siguientes piezas procesales:

- El día veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), la Sociedad Suministros y Dotaciones de Colombia S. A., por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda Ejecutiva Singular de Mayor Cuantía en contra de E. S. E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, con base en múltiples facturas de venta relacionadas con el suministro de medicamentos, insumos médicos, material odontológico, insumos

quirúrgicos, entre otros; correspondiéndole el radicado No. 47189-31-03-002-2016-00042. (f. 1-178 del Cuaderno Original Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- Mediante auto de diecisiete (17) de abril de dos mil dieciséis (2016), la servidora Andrea Carolina Solano García, en su calidad de Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, resolvió inadmitir la demanda ejecutiva impetrada, por lo que el veinte (20) de mayo de dos mil dieciséis (2016), el apoderado de la parte demandante presentó subsanación de la misma. (f. 182-194 del Cuaderno Original Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- El veintiuno (21) de junio de dos mil dieciséis (2016), la Jueza investigada libró mandamiento de pago por valor de cuatrocientos noventa y dos millones quinientos cincuenta y nueve mil trescientos un pesos (\$ 492.559.301), (f. 197-199 vuelto del Cuaderno Original Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- Mediante **proveído de trece (13) de abril de dos mil dieciocho (2018), decretó el embargo de los recursos que la E. S. E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga tuviera vigentes en el Sistema General de Seguridad Social susceptibles de embargo.** (f. 33-34 del Cuaderno de Medidas Cautelares Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- Con providencia de siete (7) de mayo de dos mil dieciocho (2018), modificó el numeral primero del auto de (21) de junio de dos mil dieciséis (2016), librando mandamiento de pago por valor de cuatrocientos ochenta y nueve millones novecientos treinta y cinco mil trescientos ochenta y seis pesos (\$ 489.935.386). (f. 225-228 del Cuaderno Original Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- El dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), resolvió no reponer el auto de trece (13) de abril del mismo año, y concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo. (f. 129-135 del Cuaderno de Medidas Cautelares Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- Mediante **providencia de catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019), la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta resolvió confirmar el auto de trece (13) de abril de dos mil dieciocho (2018), en razón a lo siguiente:**

"(...) Establecido el problema jurídico a dilucidar es necesario en primer lugar, abordar el tema de la naturaleza especial e inembargable de los recursos y determinar si a pesar de tener esa característica, le asiste razón al a quo al considerar que se cumple con la excepción al principio de inembargabilidad.

En concordancia, con lo establecido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, lo consagrado en la ley estatutaria 1751 de 2015, el artículo 63 de la constitución política de Colombia, el artículo 9° de la ley 100 de 1993 y lo referido en el artículo 594 del código general del proceso, es pertinente dejar claro que los recursos que tuviere la E.S.E HOSPITAL SAN CRISTÓBAL DE CIÉNAGA en el Sistema General de Seguridad Social Integral, en principio, por pertenecer a las cuentas del Sistema General de Participación, Regalías y Recursos de la Seguridad Social, serían inembargables; Sin embargo, en consonancia con los pronunciamientos de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en sus diferentes Salas, el principio de inembargabilidad no es absoluto.

(...)

Así las cosas, y atendiendo el material probatorio obrante en el proceso y el precedente jurisprudencial reseñado, se puede establecer que a pesar del carácter de inembargables que en principio pueden tener los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud que le son girados a la E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTÓBAL DE CIÉNAGA, ello no es absoluto, y es precisamente cuando se encuentra probada una de las excepciones establecidas por la Corte Constitucional, que se abre paso la posibilidad de decretar sobre estos una medida cautelar, como en este caso, en el que claramente se observa que el objeto de los contratos y las facturas expedidas dan cuenta de que se hicieron precisamente para garantizar la prestación del servicio de salud, con el suministro de medicamentos e insumos que requiere la ESE para su funcionamiento, es decir, que el origen de la obligación ejecutada es la realización de las actividades para las cuales estaban destinados los recursos, según lo certifica la propia entidad demandada, luego entonces se abría paso la viabilidad del embargo tal como acertadamente lo analizó la juez a quo con argumentos que son compartidos por esta Colegiatura, por lo que se confirmará la decisión objeto de alzada. (...) (Negrilla y subraya de la Sala) (f. 4-6 vuelto del Cuaderno No. 3 de Apelación de Auto Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- El doce (12) de abril de dos mil diecinueve (2019), la Jueza inculpada ordenó obedecer y cumplir lo resuelto en la providencia de catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019) proferida por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta. (f. 150 del Cuaderno de Medidas Cautelares Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

- Finalmente, con auto de veintisiete (27) de agosto de dos mil diecinueve (2019), la funcionaria judicial decretó la terminación del proceso ejecutivo por pago total de la deuda, ordenó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas y el archivo del

proceso. (f. 280 del Cuaderno Original Proceso Ejecutivo Rad. No. 47189-31-03-002-2016-00042).

Así las cosas, del análisis del material probatorio antes detallado, es factible deducir que la funcionaria Andrea Carolina Solano García, en su calidad de Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, no cometió la conducta presuntamente irregular endilgada por la quejosa, es decir, proferir el auto de fecha trece (13) de abril de dos mil dieciocho (2018), mediante el cual decretó el embargo de los recursos que la E. S. E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga tuviera vigentes en el Sistema General de Seguridad Social, en contravía de la normatividad y jurisprudencia aplicable sobre la materia, toda vez que el proceso ejecutivo singular distinguido bajo el radicado No. 47189-31-03-002-2016-00042, efectivamente se originó en una obligación proveniente de unos títulos ejecutivos (facturas) claros, expresos y exigibles producto del suministro de medicamentos, material odontológico, insumos médicos y quirúrgicos, entre otros, los cuales estaban a cargo de la respectiva entidad, razón por la cual resultaba plausible concluir que dicho litigio podía encuadrarse dentro de una de las excepciones que sobre el beneficio de inembargabilidad de que gozan los recursos públicos ha introducido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al punto que la cuestionada determinación fue confirmada por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta con proveído de catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

En ese sentido, resulta provechoso traer a colación la jurisprudencia constitucional sobre el tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, así como la perspectiva hermenéutica que sobre la materia ha adoptado la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Así las cosas, recordemos lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, en la cual se realizó un exhaustivo recorrido por la línea jurisprudencial que ha delineado el tribunal constitucional en relación con la inembargabilidad de los recursos públicos. Dijo la Corte:

“En diversas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de recursos públicos, explicando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado. La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-

017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005. Desde la primera providencia que abordó el tema en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte ha advertido sobre el riesgo de parálisis del Estado ante un abierto e indiscriminado embargo de recursos públicos:

"Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta".

La postura descrita, que se ha mantenido inalterada en la jurisprudencia constitucional, implica reconocer que el Legislador tiene la facultad de señalar qué bienes no constituyen prenda general de garantía del Estado frente a sus acreedores y por lo tanto son inembargables en las controversias de orden judicial, pues se trata de una competencia asignada directamente por el Constituyente (art. 63 CP).

Sin embargo, la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros".

Y, continúa el máximo tribunal de la justicia constitucional advirtiendo que el legislador adoptó como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, sin embargo, dada la necesidad de armonizar tal regla con los demás principios y derechos protegidos en la Carta Superior, la jurisprudencia debió establecer algunas excepciones a la cláusula general, en aras de salvaguardar también la efectividad de los derechos fundamentales de las personas.

Para la Corte, la primera de las excepciones se dirige a satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral, con miras a garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Por consiguiente, en los casos en que el cumplimiento de las obligaciones dinerarias surgidas de relaciones laborales, solo pueda efectivizarse a través del embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, la medida cautelar resultaría viable en los términos fijados por la normatividad contenciosa administrativa vigente.

La segunda de las excepciones sería la concerniente al pago de sentencias judiciales, para de esa forma garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en tales sentencias.

Al respecto, expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-354 de 1997, que el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 era condicionalmente exequible: *"bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses¹ después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos"*.

La tercera de las excepciones delineadas por la Corte Constitucional se concreta a las obligaciones surgidas de los títulos emanados del Estado, en los que se reconoce una obligación clara, expresa y exigible, casos en los cuales sería factible la ejecución, con observancia de los plazos que sobre la materia consagren las normas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, sobre esta excepción, la Corte precisó en la Sentencia C-103 de 1994, que *"la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo"*.

Por su parte, la honorable Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Sentencia proferida el 17 de julio de 2012, al interior del proceso radicado No. 11001010200020120092900, Magistrada Ponente: Dra. María Mercedes

¹ Se refería al plazo fijado en el artículo 177 del entonces vigente Código Contencioso Administrativo.

51

López Mora, al decidir sobre el mérito de una actuación disciplinaria por un caso similar al que ahora ocupa la atención de esta Colegiatura, manifestó lo siguiente:

“La inembargabilidad no es principio absoluto frente al presupuesto, pero en aras de aplicar las excepciones a ese principio, perentorio se torna que el juez tenga claridad en punto de qué cuentas o dineros son del Sistema General de Participaciones, cuales del Sistema de Seguridad Social, sobre todo en Salud; y así sucesivamente, por cuanto “El Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”.

Como se observa, existe meridiana claridad en que la inembargabilidad de los recursos públicos, es la regla general, pero también en que así mismo no se trata de un principio absoluto, puesto que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, concurren excepciones al mismo.

Consecuentemente, teniendo en cuenta que el proceso ejecutivo en el que se impartieron las órdenes de embargo reprochadas, se había originado en una acreencia proveniente de unos títulos ejecutivos (facturas), claros, expresos y exigibles a cargo de la entidad demandada, los cuales comportaban obligaciones emanadas de servicios del mismo sistema (salud), razón por la cual la Jueza indagada dentro del marco de autonomía e independencia judicial que le reconoce la Constitución y la Ley, consideró que el caso puesto bajo su juicio se subsumía dentro de una de las excepciones previstas en la jurisprudencia constitucional, esta Corporación no encuentra irregularidad disciplinaria en su actuar.

Sumado a lo anterior, no puede perderse de vista que la demandada tenía a su mano los instrumentos jurídicos de defensa, tales como los recursos y el incidente de desembargo, instrumentos que efectivamente utilizó, sin embargo, la decisión de la

52

servidora encartada fue confirmada por su superior funcional - Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta-, con proveído de catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

En este orden de ideas, la Sala considera que en el caso bajo nuestro análisis, deberá disponerse el archivo definitivo de la actuación, puesto que la conducta de la doctora Andrea Carolina Solano García, en su calidad de Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga, cuestionada en estas diligencias, no constituye falta que merezca reproche y consecuente sanción de tipo disciplinario.

Lo anterior, debido a que obran en el expediente pruebas que permiten deducir que la conducta objeto de reproche no es disciplinariamente relevante, por lo cual no hay lugar a dar paso a una investigación disciplinaria, siendo entonces lo procedente decretar el archivo de la indagación preliminar.

Por consiguiente, imponen las anteriores consideraciones a la Sala concluir que en el presente caso no se estructuró falta, verificándose por consiguiente uno de los requisitos previstos en el artículo 73 de la Ley 734 de 2002, para decretar la terminación de la actuación disciplinaria y en consecuencia ordenar el archivo definitivo del proceso, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 210 ibídem.

OTRAS DETERMINACIONES

Teniendo en cuenta que mediante oficio No. 0989 recibido en la Secretaría de esta Sala el primero (1º) de octubre de dos mil diecinueve (2019) (f. 22), el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ciénaga remitió en calidad de préstamo el expediente contentivo del proceso ejecutivo singular distinguido bajo el radicado No. 47189-31-03-002-2016-00042, se dispone que por la Secretaría de la Sala se tomen copias de los folios 1-25, 182-183, 197-199 vuelto, 225-228 y 280 del Cuaderno Original; 33-34, 129-135 y 150 del Cuaderno de Medidas Cautelares; y 4-6 vuelto del Cuaderno No. 3 Apelación de Auto; para que una vez realizado lo anterior, se proceda a devolver en **forma inmediata el expediente al Juzgado de origen.**

Por lo expuesto, la **SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL MAGDALENA,**

53

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA TERMINACIÓN del proceso disciplinario radicado con el número **470011102002201800451 00**, adelantado en contra de la funcionaria **Andrea Carolina Solano García**, en su calidad de **Jueza Segunda Civil del Circuito de Ciénaga**, en virtud de las consideraciones plasmadas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En consecuencia de lo anterior, se dispone archivar definitivamente la actuación disciplinaria adelantada dentro del proceso indicado en precedencia.

TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, contra esta decisión procede el recurso de apelación.

CUARTO. Por la Secretaría Judicial, procédase a dar cumplimiento al acápite de otras determinaciones.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS WILSON BÁEZ SALCEDO
Magistrado



TANIA VICTORIA OROZCO BECERRA
Magistrada