



80

Señor

JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE FUNZA

Atn, Dra. Mónica Cristina Sotelo Duque

E.

S.

D.

82419 '19-NOV- 8 16:52

JUZG. CIVIL CTO FUNZA

REFERENCIA: EJECUTIVO No. 2018- 586.
DEMANDANTE: LABORATORIO BAXTER S.A
DEMANDADOS: COOPERATIVA EPSIFARMA - EPSIFARMA

Se dirige a la Señora Juez, **ADRIANA ORJUELA LOPEZ**, mayor de edad, domiciliada y residente en la ciudad de Bogotá D.C., identificada como aparece al pie de mi firma, actuando como apoderada especial de la parte actora en el proceso de la referencia, para por medio del presente escrito, estando dentro del término de ejecutoria de la providencia dictada por su Despacho el pasado 25 de octubre de 2019 y notificado en el Estado del 5 de noviembre de 2019, mediante el cual decide negar requerir medidas cautelares "previo" Así como se abstiene de atender otros escritos todos relacionados con el decreto y ratificación de las medidas cautelares, escritos radicados ante el despacho desde hace aproximadamente 6-8 meses, decisión contra la cual encuentro inconformidad conforme se sustenta a continuación y en consecuencia interpongo **RECURSO DE REPOSICIÓN y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN**.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS

Que respeto el criterio del Despacho, plasmado en el proveído que se impugna, pero no lo comparto, por las razones a exponer subsiguientemente...

1. En primer lugar la excesiva morosidad por parte del despacho en atender lo solicitado, y errores incluso en medidas decretadas cuya aclaración igualmente se solicitó, afectaron gravemente los intereses de la parte que represento.
2. En ese sentido luego de más de ocho meses mediante la providencia que se impugna la señora Juez decide denegar la solicitud de medidas cautelares (fls. 60, 65, 66 y 72-74) conforme al artículo 117 de la ley 79 de 1988 el cual versa: "A partir del momento en que se ordene la liquidación, las obligaciones a término a cargo de la cooperativa, se hacen exigibles, pero sus bienes no podrán ser embargados."
3. Desde una hermenéutica literal de la norma es posible evidenciar que la norma se refiere a los bienes de la Cooperativa, es decir, aquellos bienes que son propiedad de la entidad demandada. Sin embargo, lo cierto es que, de todas las medidas cautelares solicitadas, no todas se refieren a bienes de propiedad de la entidad, de manera que no se pueden denegar en su totalidad.
4. Ahora bien, la norma indica la expresión "**al momento**", lo cual implica que las medidas cautelares decretadas previamente conservan validez, ya que de hecho su despacho no ordena; ni su levantamiento, ni cancelación por tanto no las ha dejado sin efecto, bajo precisamente la normas que regulan la liquidación de este tipo de personas jurídicas y referida por el Despacho. Por ende, me permito hacer un recuento cronológico de la solicitud de medidas en aras de mayor claridad, ya que las medidas cautelares se solicitaron desde el 3 de agosto de 2018, es decir hace más de un año y estas fueron incluso decretadas por el Despacho el 16 de agosto de 2018, un tiempo considerable antes de la apertura de liquidación de la entidad y por lo cual no se puede aplicar retroactivamente la ley indicada por el Despacho.
 - 31 de agosto de 2018 se solicitó el decreto de medida cautelar.
 - 3 de septiembre de 2018 se presente escrito con solicitud de decreto medida cautelar.



- 1 de octubre de 2018 se solicita **REQUERIR a entidades que se abstuvieron de atender las medidas ya decretadas e informadas mediante oficios radicados** (se reitera no es un nuevo decreto, sino requerir mediante Oficio) a varias entidades.
 - 28 de noviembre de 2018 se solicitó ampliación de Medidas Cautelares.
 - 5 de diciembre se registra ante la Cámara de Comercio la decisión de Asamblea de Cooperativa para liquidar la entidad
 - Solo hasta el 22 de enero de 2019, la decisión tuvo efectos erga omnes al ser publicada.
5. En ese orden de ideas, existen medidas cautelares se encuentran en firme, ejecutoriadas y son cosa juzgada formal. Por tal motivo, solicitar requerir a las entidades para reafirmar las medidas cautelares NO puede ser considerado como un nuevo decreto y de hecho contraviene lo estipulado en los artículos 593 y 594 del C.G.P así como jurisprudencia de la Corte constitucional como se explica más adelante.
6. La mora judicial no puede haber causado un perjuicio enorme al no pronunciarse al respecto de las solicitudes durante cerca de un año. Más teniendo en cuenta que hubo errores por parte de los funcionarios del Despacho al archivar erróneamente los memoriales.
7. Ahora bien, tal como consta en el escrito allegado al despacho y certificado de cámara de comercio la entidad realizó inscripción de la decisión adoptada por la asamblea de asociados el día **5 de diciembre de 2.018**, y la publicación procedió hasta el 22 de febrero de 2.019, es decir a partir de esa fecha se hace oponible frente a terceros.
8. El Despacho remite a las respuestas de las entidades, las cuales interpretan que los recursos son inembargables. Empero, solo una autoridad jurisdiccional puede determinar la procedencia de las medidas conforme a los hechos de cada caso, a las normas aplicables y a los pronunciamientos de las Altas Cortes. Por consiguiente, es un quebranto a un principio pilar como lo es la seguridad jurídica dejar en manos de un tercero ajeno a la relación jurídico procesal la decisión sobre las medidas cautelares.
9. En este respecto, existe un Concepto de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud sobre inembargabilidad recursos de la salud (Radicado No 201742302540812) el cual resulta bastante propicio para el Caso *Sub Judice* por cuanto analiza el problema jurídico que subyace a la solicitud de la medida cautelar que se lleva solicitando hace más de dos años. En dicho Concepto se afirma que

(...) "no sobra recordar que, es el Juez de cada caso en específico, quien debe estudiar o establecer si los recursos tienen el carácter de inembargable o no, ya que el Juez de la causa es el único que puede decretar y practicar medidas cautelares, como en el caso consultado, la de embargo, es él quien puede ejecutar a la entidad deudora, y son las partes dentro del proceso determinado quienes pueden pedir y fundamentar las mismas de acuerdo con lo que consideren pertinente".

10. Igual postura asume la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud antes citado:

"La Corte Constitucional en la Sentencia C 313 de 2014, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones y específicamente, respeto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blindó frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, como quiera que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental.

Igualmente, estableció que para el evento en que la regla que estipula la inembargabilidad, choque con otros mandatos, habrá lugar a la aplicación de las excepciones al momento de definirse en concreto



138
9/

la procedencia o improcedencia de la medida cautelar. En ese sentido, dispuso que la aplicación del enunciado de la inembargabilidad deberá estar en consonancia con lo que ha definido en la jurisprudencia. Particularmente, trajo allí a colación la Sentencia C 1154 de 2008, donde estudio la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto Ley 828 de 2008, a cuyo tenor se prevé la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, concluyendo:

“(...) que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: “(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas, sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...)” “(...) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)” (negrillas fuera de texto Original)

11. En síntesis, las medidas cautelares que están decretadas mediante Auto de fecha 16 de agosto de 2018 pueden ser confirmadas sin que esto implique de ninguna manera un nuevo decreto, ni contraria las normas establecidas tanto para liquidación de Cooperativas ni las normas de liquidación privada comerciales, teniendo en cuenta el orden cronológico antes presentado. Requerir a las entidades financieras y al ADRES para ratificar la Medida Cautelar mediante un Oficio no contraviene el artículo 117 de la ley 79 de 1988, por el contrario, cumple con la normatividad aplicable y con la jurisprudencia que ha sentado Sub-reglas Constitucionales claras.
12. Por ende, existen subreglas constitucionales para que aplique la excepción a estos casos, y una de ella, se cumplió en el momento en que el Despacho dictó Sentencia Anticipada el pasado **25 de octubre de 2019**, con fundamento en lo dispuesto en el art. 278 del C.G.P. dictó **Sentencia Anticipada que ordenó seguir adelante con la ejecución**, por concepto de capital **más los intereses moratorios** de las facturas de las cuales se libró mandamiento de pago en Auto del 16 de agosto de 2018.
13. La Honorable Corte Constitucional en sentencias como la C 1154 de 2.008 y C 539 de 2.010, al ponderar el postulado de inembargabilidad del S.G.P. con otros mandatos y garantías también de rango Constitucional, ha considerado que el mismo **no opera como una regla sino como un principio y que por ende, no tiene el carácter de absoluto, es decir, que admite excepciones**, a saber: i) La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de carácter laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) **el pago de sentencias Judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias**, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara expresa y exigible. (negrillas de mi autoría).
14. En ese orden de ideas, los supuestos de hecho procesales han cambiado y se aplica la segunda Subregla Constitucional de las sentencias antes mencionadas, debido a que se debe flexibilizar el principio de inembargabilidad con los derechos de terceros que de buena fe prestaron servicios de salud, por lo cual se deben ratificar estas medidas teniendo en cuenta que no vulnera la normatividad realtiva a las liquidaciones de Cooperativas.
15. Tal como se expuso desde la misma demanda la solicitud de las medidas tiene como fundamento que, **el crédito objeto de ejecución precisamente tuvo como origen una de las actividades que deben ser cubiertas por los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a la salud que tienen recursos asignados de manera especial por ley, sin embargo, la entidad pese a múltiples requerimientos y solicitudes no procedió al pago, con los recursos de la Salud que mal administra.**



92

16. Que precisamente por ser un principio el presupuesto de inembargabilidad admite excepciones todas con desarrollo jurisprudencial, entonces en el presente caso se considera que la excepción es plenamente aplicable por cuanto por un lado el proceso ya se dictó sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución y por otro lado el crédito tuvo como origen en insumos MEDICO HOSPITALARIOS, que la misma ley así lo interpreta tal como dispone el numeral 3 y el parágrafo del art. 594 C.G.P.:

"3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje..."

PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia." (negrillas de mi autoría)

17. En ese orden de ideas, debido a que se cumplen los presupuestos establecidos por reglas constitucionales, las medidas cautelares solicitada respecto de las Cuentas Bancarias de Bancolombia sí son procedentes.
18. En ese orden de ideas la Jurisprudencia ha definido los lineamientos para la aplicación de la excepción al principio de inembargabilidad que por ser precisamente un principio admite excepciones como las sentencias C-793 de 2002, C-563 de 2003 y C-1154 de 2008, como lo explica Auto AP 4267-2015/44031 de julio 29 de 2015 de la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal Rad. 44031, Magistrado Ponente Dr. José Leonidas Bustos Martínez (Aprobado Acta No.259) el cual se resume a continuación:

Mediante la primera de las providencias mencionadas fue declarado exequible el aparte demandado del artículo 186 de la Ley 715 de 2001, en el entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar su 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del sistema general de participaciones.

En la segunda sentencia -la C-563 de 2003-, fue declarada exequible la expresión "estos recursos no pueden ser sujetos de embargo", contenida en el primer inciso del artículo 917 de Ley 715 de 2001, condicionado a que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar la ejecución con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

En la tercera decisión -C-1154 de 2008- la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.

Sí bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, también en la misma dispuso "estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008", de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de inembargabilidad señaladas en las sentencias C-732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos:



Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política.

Explicó que "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".

Que si bien la "regla general" adoptada por el legislador era la "inembargabilidad" de los recursos públicos del presupuesto general de la nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

De otra parte, ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, como lo indicó el apelante, señaló que el Acto Legislativo 4 de 2007 da cuenta de "una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos", lo cual supone fortalecer el "principio de inembargabilidad" de los recursos del SGP.

Sin embargo, aquella premisa también propende por la conservación de alguna de sus excepciones, cual es "cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)"; pues en esta hipótesis con la medida cautelar se garantiza el pago efectivo del servicio para el cual fueron dispuestos los recursos.

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros -girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS -públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados.

19. Por todo lo anterior y debido a que se cumplen los presupuestos de las subreglas constitucionales pese a la naturaleza inembargable de los recursos, procedo a solicitar que se RATIFIQUEN las medidas, Que en ese sentido al requerir y ratificar las órdenes de embargo se proceda **conforme lo determina el parágrafo del art. 594 del C.G.P.** Bajo esta perspectiva y reiterada Jurisprudencia Los Jueces de la República en uso de sus atribuciones legales y Constitucionales pueden definir si conforme la ley y la jurisprudencia, procede o no la aplicación de la excepción al **principio de inembargabilidad.**
20. Los recursos que administra ADRES, acorde con lo indicado previamente, y lo definido por la Jurisprudencia, considero respetuosamente que estos recursos que sí pueden ser objeto de medida cautelar toda vez que ADRES igualmente administra los recursos del S.G.P; que están constituidos por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los art. 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales - departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, **en salud,** educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

De acuerdo con la Ley 715 de 2001 está conformado de la siguiente manera:



- a) Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; con un porcentaje del cincuenta y ocho punto cinco 58.5%.
- b) Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud; con un porcentaje del veinte cuatro punto cinco 24.5%.
- c) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general; con un porcentaje del diez y siete 17.0%.

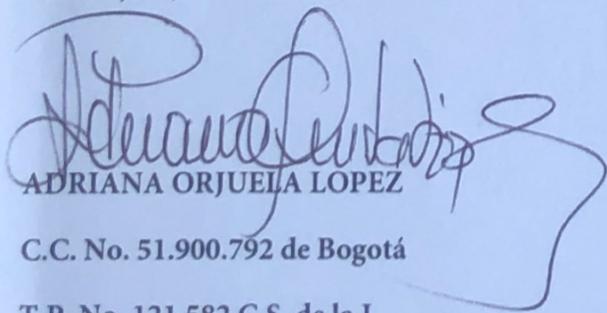
21. Para esto la ley 1438 de 2.011, estableció el mecanismo de **giro directo** a través del cual el Ministerio de Salud y Protección Social gira directamente los recursos del Régimen Subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) **sin que pasen por la Entidad Territorial**. De esta manera busca agilizar el flujo de recursos hacia las IPS y así garantizar la continuidad en la prestación de servicios a los afiliados al sistema de salud. Tres son las condiciones indispensables que se deben cumplir para que pueda iniciarse el proceso que da lugar a la adopción de las medidas de Giro Directo a las IPS: En primer lugar, que las cuentas presentadas por éstas tienen hayan sido debidamente aceptadas por la respectiva EPS del Régimen Subsidiado; que la EPS del Régimen Subsidiado haya incurrido en mora y que cada E.P.S haya recibido oportunamente los recursos por parte de las entidades territoriales precisamente a través del ADRES

22. De donde la entidad ADRES administra los siguientes recursos: "**Sistema General de Participaciones (SGP) Salud** componente de subsidios a la demanda. » Sistema General de Participaciones (SGP) que financian FONSAET." Monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda COLJUEGOS. » Cotizaciones de los afiliados al SGSSS, incluidos los intereses recaudados por las EPS. » Cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales. » Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

23. Por todo lo anterior solicito se realice un estudio prudente y discriminado de las solicitudes relativas a requerir, por cuanto es impropio a nivel jurídico denegarlas con pretexto de una liquidación que dio apertura posterior al decreto de las medidas y en ese sentido se REVOQUE LA DECISION OBJETO DE REPARO.

24. En subsidio APELO con fundamento en las anteriores argumentos y razones.

Señora Juez,


ADRIANA ORJUELA LOPEZ
C.C. No. 51.900.792 de Bogotá
T.P. No. 121.582 C.S. de la J.