

**PEDRO NEL QUINTERO VILLARREAL**  
**ABOGADO**

---

**Señor**

**Juez Segundo Civil del Circuito de Montería**  
**E.S.D.**

Referencia: Proceso Ejecutivo Singular de Mayor Cuantía de ORTOPEDIA ESCULAPIO contra OSTEONHEALTHSUMINISTROS HOSPITALARIOS IPS SAS.

Radicado#230013103002-2019-00168-00

Asunto: Recurso de reposición y subsidio de apelación

**PEDRO NEL QUINTERO VILLARREAL**, mayor, vecino de Montería, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.295.703 de Bogotá, portador de la tarjeta profesional de Abogado número 197.900 del C.S.J., actuando en mi calidad de apoderado judicial de ORTOPEDIA ESCULAPIO S.A.S, demandante en el referencial, por medio del presente memorial presento RECURSO DE REPOSICION Y SUBSIDIO DE APELACION contra el auto de fecha 17 de julio de 2023 donde su despacho decreta una ilegalidad y levanta una medida cautelar.

**RAZONES DE NUESTRO INCONFORMISMO**

Manifiesta su despacho después de unas consideraciones lo siguiente:

“Conforme lo anterior, ha quedado plenamente establecido que, los dineros que lleguen a cancelarse a la aquí ejecutada OSTEONHEALTH SUMINISTROS HOSPITALARIOS IPS S.A.S., provienen de giros realizados por el ADRES de recursos del sistema de seguridad social, iterándose que los mismos gozan del carácter de inembargabilidad, lo cual conlleva a que en esta ocasión se decrete la ilegalidad del auto adiado 19 de agosto de 2022, negándose lógicamente el requerimiento solicitado por el apoderado judicial demandante”.(comillas fuera de texto)

**PEDRO NEL QUINTERO VILLARREAL**  
**ABOGADO**

---

Al respecto me permito señor juez para un mejor proveer de su despacho transcribirle aspectos sobre el tema de un trabajo de investigación presentado por el Dr. Juan Manuel Castaño Quijano como requisito parcial para optar al título de Magister en Derecho Procesal en la Universidad Libre de Colombia seccional Cúcuta del año 2021, trabajo este denominado: "EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD EN COLOMBIA Y SU IMPACTO AL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA"

Manifiesta entre sus partes lo siguiente:

**"Atendiendo que el aspecto central del presente trabajo de investigación gravita en el alcance el Principio de Inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia y su impacto en al Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, nos detendremos en éste último, para efectos de describir algunos aspectos relativos a su estructura y financiación, que serán determinantes para comprender la protección que se predica sobre dichos dineros, dado que en la actualidad, existe un serio problema jurídico sobre el cual poco se ha estudiado y tiene que ver con el alcance absoluto dado al Principio de Inembargabilidad de los recursos que provienen del Sistema General de Seguridad Social en Salud a cargo de las Empresas Promotoras de Salud (EPS), en el entendido que, si bien es cierto, dichos dineros tienen una destinación específica que inexorablemente implica que deben ser dirigidos para los fines constitucionales y legales para los cuales fueron creados según lo establecen diversas disposiciones normativas existe una seria contraposición cuando se trata de perseguir el cumplimiento de obligaciones económicas a cargo de las aludidas entidades, sobre las cuales a la luz del principio de inembargabilidad, se prevé una fuerte protección en la posibilidad de ser susceptibles de medidas cautelares, generando consigo un serio impacto respecto del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.**

Desde esa órbita, la interpretación concedida al alcance de citado principio, genera consigo una seria contrariedad respecto a postulados como el acceso a justicia, al debido proceso y la tutela judicial efectiva, en tanto que, cuando los funcionarios judiciales adoptan una posición absoluta respecto de la Inembargabilidad de recursos provenientes de la Seguridad Social en Salud, en buena parte, motivadas por sendas advertencias emitidas por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, que han emitido actos administrativos y serios exhortos en procura de salvaguardar los recursos de la salud, en consecuencia, la exégesis absoluta deprecada sobre el principio de inembargabilidad, resulta contraria a precedentes de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia Colombianas, lo que propicia una evidente vulneración a la tutela judicial efectiva, en tanto que, no está de más afirmar que de nada sirve contar con una sentencia judicial debidamente ejecutoriada que no pueda hacerse efectiva, como en la actualidad está ocurriendo

Es de anotar que la Ley que creó el ADRES (Ley 1753, 2015), en armonía con lo dispuesto en el artículo 2.6.4.1.4. del Decreto Único del Sector Salud (Decreto 780, 2016), ratifica la inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud, previendo que: “Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015” (Decreto 780, 2016).

En esa línea, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-313 de 2014, realizó un juicioso análisis sobre la constitucionalidad de los proyectos que de ley que a la postre se convirtieron en la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015) y en lo específicamente relacionado con el artículo 25 de dicha norma que señala “Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente” indicó que si bien, esa protección estaba ajustada al fin

de los recursos, lo cierto es que, no podía entenderse de manera absoluta, en tanto que, al contraponerse con otros mandatos, debía dar aplicación a algunas excepciones (Sentencia C-313 de 2014), por lo cual, recordó lo expuesto en la Sentencia C-1154 de 2008, en la cual se analizó la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, donde dispuso lo siguiente:

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". (Sentencia C-1154, 2008).

De lo anterior, se puede inferir, según lo dicho por la Corte Constitucional, que la inembargabilidad de los recursos de la salud, no es una regla, sino un principio, afirmación que es más fácil entenderla, si a colación se trae la distinción realizada por dicho por el profesor Robert Alexy, parafraseado por el profesor Ramon Ruiz Ruiz al señalar que "los principios son mandatos de optimización mientras que las reglas tienen el carácter de mandatos definitivos" (Ruiz Ruiz, 2012)

Por lo tanto, en los diversos estudios realizados por la Corte Constitucional sobre el principio de inembargabilidad, estableció tres excepciones sobre las cuales se torna procedente el embargo de dichos recursos, las cuales se enuncian a continuación:

a. La satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, necesarias para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. (Sentencia C-564, 1992).

**b. Sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones. (Sentencia C-354, 1997).**

**c. Títulos que provengan del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia, como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la Ley, (Sentencia C-103, 1994).**

**Esta postura del Alto Tribunal, ha sido constante y se ha materializado en diversos pronunciamientos como C-13, C-17, C337 y C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-402 de 1997, C793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre muchas otras.**

**Para el caso objeto de estudio, despierta especial interés lo manifestado en la excepción descrita en el literal b), la cual versa sobre la procedencia de embargos de recursos de la salud, cuando se esté frente a sentencias judiciales, toda vez que eso permite garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones. (Sentencia C-354, 1997),**

**toda vez que, al no ser absoluta la inembargabilidad de los recursos de la salud por ser entendida como un principio, el mismo, debe ser frente a otro principio como la Tutela Judicial Efectiva, el cual se desarrollara más adelante.**

**En consecuencia, los funcionarios judiciales, desde esa perspectiva, deberían atender toda la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el particular y a su vez, el criterio orientador de la Corte Suprema de Justicia, donde también existe un precedente a partir de una providencia emitida por la Sala Civil, familia y Agraria, siendo Magistrada Ponente, la Dra. Margarita Cabello Blanco (Sentencia de Tutela STC7397, 2018), en la cual se resolvió una acción de tutela cuyo objeto obedeció a un asunto similar al estudiado y señaló en el año 2018:**

**PEDRO NEL QUINTERO VILLARREAL**  
**ABOGADO**

---

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOSALUD EPS-S -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.

Obsérvese lo señalado en el texto normativo: Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Lo contrario -es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cobija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza- no se observa razonable, porque 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 (Corte Suprema de Justicia de Colombia, 2018).

Dicha sentencia, resulta icónica, por cuanto la tesis de la Corte Suprema de Justicia, ratifica y desarrolla aún más, lo señalado por la Corte Constitucional frente a las excepciones del principio de inembargabilidad y la procedencia de las mismas, en particular, cuando se trate de sentencias ejecutoriadas, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica.

**Conflicto entre el Principio de Inembargabilidad de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud en Colombia respecto del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva**

Una vez exhibidas los presupuestos de normatividad que versan sobre la administración, flujo, pero sobre todo, inembargabilidad de los recursos provenientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, retomamos la idea inicial, en el sentido de poner de presente la problemática que se deriva del carácter absoluto con el que se está interpretando el principio de inembargabilidad por parte de las Empresas Promotoras de Salud (EPS), La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-, las Entidades Financieras y los Funcionarios Judiciales, que esta lesionando intereses económicos de los Profesionales de la Salud,

así como de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que son los actores enfocados en la prestación del servicio, a quienes el hecho de recaudar los recursos por concepto de cartera adeudados por las EPS, se les está convirtiendo en una utopía, toda vez que la garantía de éxito de un derecho patrimonial como el que nos ocupa, está

supeditado en buena parte por la eficacia de las medidas cautelares, entendidas estas, según la Corte Constitucional como “aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada” (Sentencia C-379, 2004)

En esa misma línea, la noción de “garantía”, que se predica de las medidas cautelares que se invocan cuando se pretende hacer efectivo el cumplimiento de obligaciones económicas mediante procesos judiciales, se desnaturaliza, como quiera que, en la actualidad, suele ocurrir que los funcionarios judiciales, en no pocas ocasiones, se inhiben de decretarlas o en su defecto se abstienen de insistir en las mismas, cuando hay oposición por parte de los destinatarios de la orden encaminada a realizar embargos de dineros sobre recursos provenientes del sistema de Seguridad Social en Salud, dado que, sobre dicho particular, se ha creado todo un ambiente de animadversión, en buena parte, propiciado por los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación (Circular 014, 2018), la Contraloría General de la República (Circular 1458911, 2012) (Circular 01, 2020 y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Circular Externa 07, 2016), quienes han exhortado a los operadores judiciales, a abstenerse de decretar dichos embargos, bajo el argumento de la afectación de recursos públicos y con destinación específica, so pena de verse avocados a enfrentar investigaciones disciplinarias adelantadas por parte del Consejo Superior de la Judicatura y penales por parte de la Fiscalía General de la Nación, que a su vez, hacen extensivas hacia las entidades financieras o pagadores de entidades públicas encargados de aplicar las medidas.

Desde esa tesitura, los interesados en recuperar la cartera morosa en el sector Salud, se ven en un limbo jurídico, dado que, a pesar que la vía judicial es el camino más expedito, por no decir que el único eficaz para perseguir acreencias de las EPS, con las interpretaciones absolutistas dadas al principio de inembargabilidad por parte de la judicatura, se está haciendo complejo el panorama de éxito en dicha

gestión, por lo tanto, si bien, no es un tema preponderante en el presente estudio, conviene analizar las diferentes opciones que el ordenamiento jurídico permite explorar para hacer el saneamiento.

### **Conclusiones**

**Es claro que, una vez evidenciada la problemática expuesta, con fundamento en el estudio realizado, podemos concluir varias cosas:**

**Lo primero, es que, si bien, con base en el análisis de lo estipulado en la Constitución Política de Colombia y el desarrollo Legal y Reglamentario, es claro que existe una regla general que predica la Inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no obstante lo anterior, a partir del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, podemos inferir sin mayor elucubración, que el alcance de dicho Principio de Inembargabilidad, no puede entenderse bajo un criterio absoluto, en tanto que, tiene tres excepciones debidamente delimitadas, que propenden proteger 1) el pago de créditos u obligaciones de origen laboral, 2) el pago de Sentencias judiciales y 3) el pago los títulos que provengan del estado.” ( negrillas y comillas fuera de texto)**

Por lo anterior señor juez podemos observar que en el presente proceso nos encontramos con auto de seguir adelante la ejecución de fecha 17 de enero de 2022, debidamente ejecutoriado por lo que considero nos encontramos ante una de las excepciones expuestas anteriormente.

Es por ello señor juez que muy respetuosamente solicito se REVOQUE el auto de fecha 17 de julio de 2023 donde su despacho decreta la ilegalidad del auto de fecha 19 de agosto de 2022 donde su despacho decreta una nueva medida cautelar y en consecuencia REQUERIR a la sociedad CUESTION RESOLUTION SOLUTION CONSULTANS & LEGAL S.A.S., a fin de que dé cumplimiento a la medida cautelar decretada, haciéndoles ver que si bien es cierto que

**PEDRO NEL QUINTERO VILLARREAL**  
**ABOGADO**

---

existe una regla general que predica la Inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, también es cierto que a partir del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, se puede inferir sin mayor elucubración, que el alcance de dicho Principio de Inembargabilidad, no puede entenderse bajo un criterio absoluto, en tanto que, tiene tres excepciones debidamente delimitadas, que propenden proteger 1) el pago de créditos u obligaciones de origen laboral, 2) el pago de Sentencias judiciales y 3) el pago los títulos que provengan del estado.

De no reponer dicho auto solicito sea enviado al superior para que resuelva subsidiariamente el recurso de apelación.

Sírvase señor juez proceder de conformidad

De usted atentamente



**PEDRO NEL QUINTERO VILLARREAL**