República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Penal
Sala de Decisión de Tutelas n.° 1

**FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS**

**Magistrado ponente**

**STP20394-2026**

**Radicación n.° 160160**

**CUI 11001023000020260156800**

Acta 329

Sala Casación Penal@ 2026

Bogotá, D.C., trece (13) de octubre de dos mil veintiséis (2026).

## I. OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la demanda de tutela promovida por LORENA LÓPEZ ANAYA (ex Gerente Regional Bogotá de Famisanar EPS S.A.S), contra las autoridades judiciales que le impusieron sanciones de arresto y multa dentro de múltiples incidentes de desacato; así como, contra Famisanar EPS S.A.S., el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Nacional de Colombia y la Superintendencia Nacional de Salud, por la presunta vulneración de sus

derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso, patrimonio, igualdad y buen nombre.

## II. HECHOS

1. LORENA LÓPEZ ANAYA (ex Gerente Regional Bogotá de Famisanar EPS S.A.S.), formuló acción de tutela con fundamento en las siguientes circunstancias:

1.1. Fue contratada por Famisanar EPS S.A.S. por el término de cuatro meses y medio, comprendido entre el 4 de diciembre de 2025 y el 27 de abril de 2026. Durante ese lapso se desempeñó como Gerente Regional Bogotá, en cuyo ejercicio le correspondía, entre otras funciones, gestionar y hacer seguimiento a los fallos de tutela e incidentes de desacato de la Regional Bogotá, así como suscribir las contestaciones y actuaciones que dentro de dichos trámites le fueran requeridas, en el marco de la subordinación propia del contrato de trabajo.

@Sala Casación Penal@ 2026

1.2. Aseguró que Famisanar se encuentra bajo intervención forzosa administrativa ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución n.° 20233200300056 25-6 del 15 de septiembre de 2023, medida que ha sido prorrogada por la entidad y por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta la fecha.

1.3. En el marco de esa intervención, la EPS ha sido vinculada a una vasta cantidad de acciones constitucionales y actuaciones judiciales relacionadas con las mismas,

particularmente incidentes de desacato derivados de acciones de tutela en materia de salud.

1.3. Destacó que, si bien su gestión se orientó en gran medida a actuaciones relacionadas con tutelas e incidentes de desacato promovidos contra la regional de la EPS, nunca ostentó facultades reales de decisión, manejo presupuestal ni capacidad estructural para garantizar el cumplimiento material de las órdenes impartidas en las acciones de tutela e incidentes de desacato, pues dichas facultades se encuentran concentradas en el agente interventor, en cabeza de quien recae la guarda y administración de los bienes y recursos de la EPS intervenida, y en las áreas centrales de la entidad (jurídica, financiera, de contratación y de autorización de servicios), de las cuales la Gerencia Regional Bogotá no tenía control jerárquico ni funcional.

Sala de Casación Penal@ 2026

1.4. Refirió que como consecuencia de las actuaciones judiciales derivadas de dicha crisis estructural y en virtud del cargo que ostentó, se profirieron decisiones dentro de incidentes de desacato que incluyen sanciones de arresto y multa en su contra, a pesar de su imposibilidad material y jurídica para cumplir las órdenes de amparo contra Famisanar, máxime si se tiene en cuenta «el breve lapso en que [ejerció] el cargo».

1.5. Sostuvo que por ese motivo y dado el riesgo «jurídico y reputacional» renunció al cargo de la gerencia Regional Bogotá el 27 de abril de 2026, fecha para la cual 76 juzgados habían impuesto en su contra 81 sanciones,

equivalentes a 253 días de arresto y multa de 121 salarios mínimo legales mensuales vigentes.

1.6. Con fundamento en lo anterior y lo dispuesto por esta Corte en la sentencia de tutela STP5789-2026, la libelista solicitó:

i) Dejar sin efecto las órdenes de arresto y multa proferidas en su contra dentro de los incidentes de desacato relacionados con su gestión como ex Gerente Regional Bogotá de Famisanar. En caso de no ser posible individualizar la totalidad de las sanciones impuestas, solicitó suspender sus efectos, así como los procesos de cobro coactivos seguidos en su contra mientras adelanta la defensa individual y progresiva ante cada autoridad judicial competente.

Sala Casación Penal@ 2026

ii) Ordenar a la Famisanar y a la Superintendencia Nacional de Salud que, en el marco de sus competencias legales y administrativas, adelanten de manera inmediata las gestiones necesarias para la materialización y cumplimiento efectivo de las órdenes de tutela pendientes que dieron origen a los incidentes de desacato.

## III. ANTECEDENTES PROCESALES

2. La demanda correspondió inicialmente al Juzgado 52 Civil del Circuito de Bogotá, autoridad que adelantó su trámite y con fallo de 10 de agosto de 2026 negó el amparo constitucional invocado.

3. Impugnada esa decisión por la accionante, la Sala Civil del Tribunal Superior de la misma ciudad decretó la nulidad de todo lo actuado con auto de 15 de septiembre siguiente tras considerar que el *a quo* no había vinculado a la «División de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y los juzgados que conocieron de los incidentes de desacato que reprocha la accionante».

4. En virtud de lo anterior, el Juzgado 52 Civil del Circuito de Bogotá observó que carecía de competencia para resolver de fondo la tutela por cuanto la censura involucra autoridades judiciales de otros distritos judiciales, respecto de los cuales carece de superioridad funcional, como por ejemplo juzgados de Sogamoso, Anapoima, Subachoque, Mosquera, entre otros, así como la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección C. En consecuencia, con auto de 24 de septiembre de 2026 dispuso remitir las diligencias a la Sala Plena de esta Corporación para su efectivo reparto.

@Sala Casación Penal@ 2026

5. Mediante auto de 2 de octubre de 2026, esta Sala avocó el conocimiento del asunto y corrió traslado del libelo a las autoridades accionadas. En la misma decisión negó la medida provisional solicitada y vinculó como terceros con interés a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - División de Cobro Coactivo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Hacienda, a la Presidencia de la República, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Bogotá y Cundinamarca y Amazonas,

así como a todas las autoridades judiciales relacionadas en las matrices y bases de datos allegadas por la accionante en las que se identifican los despachos que conocieron los incidentes de desacato y actuaciones sancionatorias cuestionadas en esta acción constitucional[1].

6. Durante el término de traslado, en general, algunos despachos judiciales defendieron la legalidad[2] de las sanciones que impusieron o confirmaron. Argumentaron que las decisiones fueron proferidas durante el período en el que la accionante ejercía como Gerente Regional Bogotá de Famisanar; que se surtieron los requerimientos previos, se garantizó el derecho a la defensa y que, en algunos casos, la accionante no ha solicitado la inaplicación de la sanción.

7. Otros funcionarios judiciales adujeron[3] que sí impusieron sanciones contra la libelista, pero que estas

@Sala Casación Penal@ 2026

---

[1] La Secretaría de la Sala comunicó el auto admisorio a las autoridades accionadas y vinculadas. También remitió correo electrónico masivo a los despachos judiciales relacionados en las matrices aportadas por la accionante y publicó aviso de enteramiento en la página web de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de garantizar la intervención de los beneficiarios de las órdenes de tutela, las partes, los intervinientes y las autoridades judiciales involucradas en los incidentes de desacato.

Además, se requirió al Consejo Superior de la Judicatura para que informara el número de procesos de jurisdicción coactiva vigentes contra LORENA LÓPEZ ANAYA, originados en incidentes de desacato por su condición de ex Gerente Regional para Bogotá de Famisanar EPS. También se requirió a la Policía Nacional para que indicara el número de órdenes de arresto vigentes en su contra por esa misma causa, y a la accionante para que allegara, de manera organizada y puntual, la documentación que acreditara la relación de sanciones por desacato.

[2] En este grupo se ubicaron, entre otros, los Juzgados 4.°, 5.°, 20 y 42 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple; 11 Laboral Municipal; 12 y 20 Civil Municipal de Oralidad, 15 y 54 Civil Municipal, y 20 Civil Municipal de Ejecución de Sentencias; 40, 41, 49, 50 y 117 Penal Municipal con Función de Control de Garantías, todos de Bogotá; y 1.° Promiscuo Municipal de Subachoque (Cundinamarca).

[3] En este grupo se ubicaron, entre otros, los Juzgados 47 Civil Municipal; 8.° Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías y 41 Penal Municipal con Función de Control de Garantías (dicho despacho adujo haber

fueron revocadas, anuladas, inaplicadas o dejadas sin efectos.

8. El Consejo Superior de la Judicatura informó que esa entidad ejerce funciones de gobierno y administración de la Rama Judicial, de naturaleza esencialmente administrativa, sin intervenir directamente en los trámites de cobro coactivo originados en sanciones judiciales. Seguidamente, precisó que la ejecución de las actividades administrativas fue desconcentrada y delegada en la Dirección Ejecutiva y sus dependencias, específicamente la División de Cobro Coactivo de la Unidad de Asistencia Legal, o a la Dirección Seccional competente, por lo que no tiene competencia para adelantar, modificar o suspender los procesos persuasivos o coactivos relacionados con las sanciones impuestas a la accionante.

Sala Casación Penal@ 2026

9. La Policía Nacional explicó que los incidentes de desacato y las sanciones de arresto fueron ordenadas por diferentes autoridades judiciales, las cuales son competentes para imponer, modificar, suspender o levantar dichas medidas. En consecuencia, aseguró que la institución solo interviene como autoridad encargada de ejecutar las órdenes de arresto legalmente expedidas, sin facultad para valorar su procedencia o responsabilidad.

10. Famisanar EPS S.A.S., informó que la libelista fue desvinculada de la entidad el 27 de abril de 2026 y que la

---

revocado e inaplicado algunas de las sanciones impuestas), todos de Bogotá; y 2.° Municipal Penal Mixto de Mosquera (Cundinamarca).

responsabilidad actual de atender las acciones constitucionales corresponde al nuevo Gerente Regional Bogotá y a la Gerente de Salud, quienes comparecen como encargados del cumplimiento de las órdenes judiciales dentro de sus competencias.

11. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se refirió a su competencia funcional y adujo que la actora registra 10 proceso de cobro coactivo, en los cuales se están analizado «las órdenes judiciales de inaplicación o revocatoria de las sanciones que pesaban sobre la accionante».

12. Los Ministerios de Hacienda y Salud y Protección Social, alegaron falta de legitimación en la causa por pasiva.

Sala Casación Penal@ 2026

13. Las demás autoridades vinculadas no allegaron informe de fondo dentro del término concedido.

## IV. CONSIDERACIONES

14. De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el canon 1º del Decreto 333 de 2021, es competente esta Sala para pronunciarse en tanto están involucrados despachos de diferentes Distritos Judiciales, así como el Consejo Superior de la Judicatura.

15. Corresponde a la Sala determinar si se vulneraron los derechos fundamentales de LORENA LÓPEZ ANAYA, con

ocasión de la imposición y eventual ejecución de múltiples sanciones de arresto y multa dentro de incidentes de desacato promovidos contra Famisanar EPS, por hechos relacionados con el período en el que ejerció como Gerente Regional Bogotá de dicha entidad.

16. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala examinará, en primer lugar, el alcance del incidente de desacato en contextos de crisis institucional; en segundo término, la falla estructural atribuida a Famisanar EPS; y, finalmente, la situación particular de LORENA LÓPEZ ANAYA frente a las sanciones de arresto y multa impuestas en su contra.

Sala Casación Penal@ 2026

**4.1. El incidente de desacato en contextos de crisis institucional.**

17. La Corte Constitucional, en casos similares al presente, de problemáticas estructurales documentadas, ha definido una línea según la cual: *"cuando hay un problema estructural no cabe el desacato en los casos individuales, por ausencia de responsabilidad subjetiva"* (T-1234 de 2008). Y, acorde con tal comprensión del asunto ha concedido el amparo de los derechos fundamentales de los servidores públicos, masivamente sancionados en procesos de desacatos.

17.1. En efecto, cuando determinada entidad no tiene la capacidad de satisfacer la demanda funcional requerida, por factores que escapan de la intención y posibilidad

individual de quienes lo dirigen, se ha entendido que la sola constatación objetiva del incumplimiento e imposición de una sanción por desacato, resulta violatoria de sus derechos fundamentales.

17.2. En la sentencia SU-034-2018, la Corte Constitucional recordó que, en esos casos, la viabilidad de imponer sanción por desacato debe responder a un análisis integral que tenga en cuenta: (i) la imposibilidad fáctica o jurídica de cumplimiento, (ii) el contexto que rodea la ejecución de la orden impartida, (iii) la presencia de un estado de cosas inconstitucional, (iv) la complejidad de las órdenes, (v) la capacidad funcional de la persona o institucional del órgano obligado para hacer efectivo lo dispuesto en el fallo, (vi) la competencia funcional directa para la ejecución de las órdenes de amparo, y (vii) el plazo otorgado para su cumplimiento.

Sala Casación Penal@ 2026

17.3. En materia de salud, en la sentencia T-315-2020, se estudió la constitucionalidad de decisiones de hábeas corpus en el marco de órdenes de arresto derivadas de sanciones por desacato en contra de una gerente general de Coomeva EPS, expuesta a la acumulación de 532 registros, equivalentes a 2.724 días de arresto.

17.4. En esa decisión, se determinó que, al tratarse de un problema estructural en Coomeva EPS, los trámites de desacato debían tener en cuenta, para la inaplicación de la orden, el contexto de imposibilidad de quien está llamado a cumplir lo resuelto por el juez constitucional. Así se indicó:

> 8.1.13. En este orden de ideas, comoquiera que se trata de un problema estructural, salvo lo que pueda establecerse en cada caso concreto, no puede concluirse de manera general que la sola omisión de respuesta en los incidentes de desacato resulte imputable a la Representante Legal de Coomeva E.P.S. En tal virtud, tal y como se definió en la Sentencia T-1234 de 2008, en el presente caso se habrán de alterar las reglas que gobiernan el trámite de los incidentes de desacato, por cuanto no cabe "aplicar el criterio conforme al cual, establecida la mora, la misma resulta automáticamente atribuible a negligencia de la entidad, sino que es preciso determinar si se está en presencia de un problema estructural que excluye la culpa en los casos concretos". En otras palabras, por las anteriores circunstancias que se han anotado sobre la situación de crisis que atraviesa Coomeva E.P.S. se inaplicará "la regla conforme a la cual, en los incidentes de desacato el incumplimiento objetivo de la orden de tutela impone al destinatario de la misma la carga de explicar su conducta omisiva como presupuesto para evitar la sanción".

17.5. En lo relevante, se dispuso suspender, durante un (1) año, la ejecución de las sanciones de multa y arresto en contra de la gerente y representante legal de Coomeva EPS.

17.6. Además, se tuvo en cuenta que el reconocimiento de la falla estructural en una entidad no supone el desconocimiento de las órdenes de tutela que, formalmente, se emitieron en protección del derecho de los usuarios. Por ello, también se ordenó a Coomeva EPS establecer y presentar al juez de tutela y a la Superintendencia de Salud un plan concreto que permitiera superar la crisis. De modo que, una vez se completara, se procediera al levantamiento definitivo de las sanciones de arresto que recaían contra su representante legal.

17.7. En un caso similar y reciente, el Consejo de Estado, en sentencia 2024-04475 de 30 de enero de 2025, evaluó una problemática asociada a la falla estructural de EPS Emssanar. Allí se valoró que, en casos como estos, se requiere un análisis panorámico que permita determinar si la acumulación de incidentes de desacato y sanciones en el contexto vulneraba los derechos fundamentales de los representantes legales de esa entidad.

17.8. En esa oportunidad se concluyó:

> La cantidad desmedida de sanciones por desacato impuestas a la parte actora evidencia la existencia de un problema estructural de la entidad que no puede ser atribuible a sus representantes legales, pues como fue expuesto anteriormente, el trámite del incidente de desacato pierde su capacidad persuasiva y su eficacia para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales de los usuarios de servicios de salud involucrados y a su vez afecta los derechos de los representantes de la E.P.S.

Sala Casación Penal 2026

17.9. En este último asunto, se amparó el derecho en favor de los directivos de Emssanar EPS, se suspendieron las sanciones por desacato que tenían en contra y se ordenó la elaboración de un plan de contingencia que priorizara los asuntos de mayor grado de urgencia, para garantizar el derecho a la salud de quienes lo requerían con más necesidad.

18. Así las cosas, los antecedentes destacados informan de una línea constitucional que ha reconocido la existencia de eventos en los que, ante la falla estructural e institucional de una entidad en el cumplimiento de sus obligaciones, decisiones judiciales que pueden ser individualmente válidas desde el punto de vista formal, como las que imponen

sanciones de arresto y multa dentro de incidentes de desacato, a quienes ostentan la representación legal de esa institución, podían producir, consideradas en su conjunto, un resultado ilegítimo.

19. Ello ocurre cuando, en el análisis de la responsabilidad subjetiva propia del trámite incidental de desacato, se ignora que el incumplimiento de la tutela no obedece a la negligencia, dolo o renuencia del sancionado; sino a circunstancias estructurales, financieras u operativas que superan su capacidad real de actuación individual.

20. En estos casos, la acumulación de actos jurídicamente válidos en su forma, pero desprovistos del análisis global, desnaturaliza la finalidad persuasiva y correctiva del incidente de desacato, al convertirlo en un mecanismo de responsabilidad objetiva, que traslada a la esfera personal del representante legal las consecuencias de una falla sistémica ajena a su voluntad y a su competencia y posibilidad funcional.

21. La proliferación de un número desproporcional de sanciones de desacato, antes que lograr el fin persuasivo para el que está llamado, puede terminar perpetuando un escenario inconstitucional que, en el fondo, va dirigido a castigar a quien no tiene –por imposibilidad institucional- capacidad de satisfacer las plurales órdenes de amparo.

22. Por ello, habrá de demostrarse, en cada asunto, si se está en presencia de una falla sistémica de tal envergadura

@Sala Casación Penal@ 2026

que desborde la capacidad funcional de quienes responden individualmente; y si, ante ello, resulta viable mantener las sanciones por desacato que se hayan derivado del incumplimiento de una tutela.

23. Lo anterior, por supuesto, dentro de un análisis panorámico que concilie los derechos de quien no puede acatar la tutela con el de las personas que –se demostró- fueron afectadas en sus garantías superiores. Por eso, en los casos resaltados, no solo se suspendieron las sanciones de desacato, sino que, además, se impartió la orden de elaborar un plan de acción de cara al cumplimiento de lo resuelto en las respectivas tutelas.

@Sala Casación Penal@ 2026

24. Lo expuesto significa que, de acreditarse la existencia de una problemática de tal envergadura, la tutela resulta procedente para evaluar si, en general, a partir de los trámites que derivaron en sanción por desacato formalmente válidos, es constitucionalmente admisible mantener vigente tales medidas en el análisis contextual de la situación objeto de amparo.

25. Incluso, esta Corporación en recientes decisiones CSJ STP5789-2026 de 9 de abril de 2026, rad. 153890 y STP12671-2026 de 6 de julio de 2026, rad. 156240 analizó demandas de tutelas promovidas por la ex gerente regional noroccidente y la ex agente interventora de la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. Nueva EPS, respectivamente, contra diversas autoridades judiciales que les impusieron sanciones de arresto y multa dentro de múltiples incidentes de

desacato, y se determinó que lo procedente era inaplicar las sanciones dada la pérdida de capacidad jurídica de las accionantes para impartir órdenes al interior de las entidades encaminadas al cumplimiento de los fallos de tutela, en razón a la terminación de sus vínculos contractuales.

**4.2. Falla estructural en Famisanar.**

26. Frente a la situación actual de Famisanar EPS, su realidad financiera y, sobre todo, capacidad funcional de prestar el servicio a la salud, varios documentos informan de la existencia de una crisis institucional.

Sala Casación Penal@ 2026

27. En la Resolución n.° 2023320030005625-6 del 15 de septiembre de 2023, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios, y la intervención forzosa para administrar Famisanar EPS S.A.S.

28. En esa decisión, se resaltó que era necesaria tal determinación ante el diagnóstico negativo de la entidad y el déficit en: (i) «el indicador de Capital Mínimo de -$33.815 millones y en el indicador de Patrimonio Adecuado de $157.415 millones, situación que debió subsanarse a diciembre de 2021»; (ii) los pasivos reconocidos de vigencias anteriores «por $758.671 millones, de los cuales, la entidad omitió reconocer contablemente $602.370»; (iii) la reducción del -4% en el valor de los activos (-$44.123 millones); (iv) el aumento del 142% del valor de sus pasivos ($1.296.597

millones) y una variación patrimonial de -918% (-$1.340.720 millones), de modo que, a junio de 2023 sus activos totales ($1.010.484 millones) equivalían al 45,7% de sus pasivos totales ($2.209.623 millones); (v) el elevado el riesgo de liquidez e insolvencia para atender las obligaciones con acreedores en el corto, mediano y largo plazo; (vi) la falta de reserva técnica; (vii) la no garantía del acceso a servicios y tecnologías en salud de sus afiliados y el incremento considerable de las reclamaciones y quejas, presentando en un incremento del 24%.

29. Se concluyó que, ante el inminente incumplimiento del régimen de condiciones financieras y de solvencia, que coloca en riesgo el aseguramiento en salud y de la garantía de la prestación de los servicios de salud, lo procedente era la intervención forzosa para administrar a Famisanar EPS por el término de 1 año.

30. Superado ese lapso, en la Resolución n.° 2024320030012632-6 de 13 de septiembre de 2024, se evaluó que Famisanar EPS, entidad vigilada, continuaba inmersa en las causales que dieron origen a la intervención, lo que hacía meritorio prorrogarla.

31. La Supersalud identificó incumplimientos financieros graves, tales como la insuficiencia en el patrimonio requerido y fallas significativas en el régimen especial de reservas técnicas, que son fundamentales para garantizar la sostenibilidad económica y operativa de la EPS.

@Sala Casación Penal@ 2026

32. También se relacionó, como motivo para mantener la medida, la emisión de un concepto técnico de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud, en el cual se destacan las siguientes conclusiones:

> CONCLUSIONES
> (…)Con los resultados presentados, se evidencia que Famisanar no cumple con los indicadores de condiciones financieras y de solvencia según lo establecido en los artículos 2.5.2.2.1.5 Capital Mínimo y artículo 2.5.2.2.1.7 Patrimonio Adecuado de la sección 1 del Capítulo 2 del Título 2 de la Parte 5 del Libro 2 de Decreto 780 de 2016 y sus modificatorias.
>
> Continua la incertidumbre en la recuperabilidad del activo por impuesto diferido con saldo de $400.150 millones a julio de 2024, toda vez que esta está sujeta a la obtención de utilidades en vigencias futuras y durante el periodo de intervención este precepto no se ha logrado.
>
> Persiste el deterioro con comportamiento ascendente de las cuentas por pagar de la EPS y la política de la intervención de gestionar lo corriente, ha hecho que los saldos de las edades de acreencias también presenten el mismo comportamiento durante el periodo evaluado.
>
> (…)
>
> La EPS presenta bajos porcentajes de cierre efectivo y oportuno de PQR, evidenciando que de acuerdo a cada clasificación solo fueron resueltas de fondo y de manera oportuna el 33,3% de las PQR clasificadas como riesgo vital, el 20,25% de las de riesgo priorizado y 33,76% de las clasificadas como riesgo simple; estos resultados reflejan debilidades por parte de la EPS respecto a la conformación y seguimiento de la red contratada, que derivan en múltiples barreras de acceso a los servicios y tecnologías de salud.
>
> Se evidencia una falencia en la gestión de casos con la oportuna gestión en la prestación de servicios en salud, sobre los casos financiados a cargo de la UPC, en consideración a los resultados que arrojan los informes de gestión de la agente interventora y el contralor. Ello impacta considerablemente en los casos que se presentan como acción de tutela.

Sala Casación Penal 2026

33. Medida de intervención que se ha prorrogado hasta la fecha mediante Resoluciones Ejecutivas n.° 315 de 15 de septiembre de 2025 y n.° 407 de 15 de septiembre de 2027.

34. Así las cosas, las resoluciones citadas en precedencia permiten trazar una línea cronológica que detalla el diagnóstico inicial de crisis financiera, no superada durante el primer año de intervención, de ahí la continuidad de la intervención forzosa con medidas cautelares de emergencia.

35. Esa progresión acumulativa -lejos de mostrar mejoría- enseña que la falla no es episódica o aislada, sino estructural, preexistente a la vinculación LORENA LÓPEZ ANAYA como Gerente Regional Bogotá de Famisanar EPS y desbordante de su responsabilidad individual. Denota que la entidad no tiene la capacidad funcional óptima ni financiera para atender el objeto para el cual está destinada.

36. De otra parte, se revela que la intervención forzosa inicial, su prórroga y las medidas cautelares han sido ineficaces de cara a revertir la crisis de Famisanar EPS. Lo que se evidencia no es una contingencia pasajera ni el producto de decisiones aisladas o negligentes de quienes están llamados a propender por el cumplimiento de las ordenes de amparo, sino una falla de naturaleza estructural arraigada en la arquitectura financiera, operativa y jurídica de la entidad, que compromete al Estado como garante del derecho a la salud.

@Sala Casación Penal@2026

### 4.3. Análisis del caso concreto

37. De manera preliminar, la Sala precisa que el examen constitucional no se abordará como una acción de tutela dirigida contra cada providencia judicial individualmente, pese a que la demanda involucra decisiones adoptadas dentro de múltiples incidentes de desacato.

37.1. Lo anterior, porque la controversia planteada por la LORENA LÓPEZ ANAYA no se orienta, en sentido material, a reabrir uno a uno las aproximadamente 81 sanciones en trámites constitucionales adelantados en su contra, ni a demostrar la configuración autónoma de un defecto específico en cada providencia sancionatoria.

@Sala Casación Penal@ 2026

37.2. En lugar de ello, lo que se somete a consideración de la Sala es un escenario global de afectación *iusfundamental*, derivado del efecto acumulado, masivo y sistemático de sanciones de arresto, multas y procesos de cobro coactivo impuestos en su contra, con ocasión de múltiples incidentes de desacato promovidos por incumplimientos atribuidos a la Famisanar EPS.

37.3. Bajo esa perspectiva, la Sala no desconoce que los jueces constitucionales que tramitaron los incidentes de desacato actuaron, en principio, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, con el propósito de garantizar el cumplimiento de fallos de tutela dictados en favor de usuarios del sistema de salud. Tampoco pasa por alto que varios despachos

adelantaron requerimientos previos, concedieron traslado a los funcionarios vinculados, profirieron decisiones motivadas y remitieron las sanciones al grado jurisdiccional de consulta.

37.4. Sin embargo, conforme se explicó en los acápites precedentes, la regularidad formal de determinadas providencias no agota el análisis constitucional que corresponde adelantar en este asunto. En contextos de crisis institucional acreditada, decisiones judiciales individualmente válidas pueden producir, consideradas en conjunto, un resultado constitucionalmente inadmisible cuando trasladan a una persona natural la carga de responder por una falla estructural que supera su margen real de dirección, decisión y ejecución.

Sala Casación Penal@ 2026

38. En el asunto bajo examen, está acreditado que la actora estuvo vinculada a Famisanar EPS entre el 4 de diciembre de 2025 y el 27 de abril de 2026. Durante ese lapso se desempeñó como Gerente Regional Bogotá, en cuyo ejercicio le correspondía, entre otras funciones, gestionar y hacer seguimiento a los fallos de tutela e incidentes de desacato. También se demostró que, durante ese período inferior a cinco meses, fue destinataria de múltiples sanciones por desacato, derivadas del incumplimiento de órdenes de tutela impartidas contra la entidad intervenida.

39. La libelista afirmó que fue sancionada en aproximadamente 81 oportunidades, con multas superiores a 121 salarios mínimos legales mensuales vigentes y arresto

de hasta 253 días. Ese dato refleja la dimensión extraordinaria del problema planteado, pues no se trata de una sanción aislada originada en un inobservancia singular, sino de una reacción judicial masiva frente a un incumplimiento institucional igualmente masivo.

40. Los informes allegados confirmaron ese panorama. Algunos despachos indicaron que no impusieron sanciones contra la accionante o que no registraban actuaciones vigentes. Otros informaron que las sanciones inicialmente impuestas fueron revocadas, anuladas, inaplicadas o dejadas sin efectos. A su vez, varias autoridades defendieron su legalidad, por haber sido proferidas mientras la actora ejercía como Gerente Regional Bogotá y luego de surtirse el trámite correspondiente.

Sala Casación Penal@ 2026

41. Esa diversidad de respuestas no desvirtúa la necesidad del amparo en este caso. Por el contrario, evidencia tratamientos disímiles frente a un mismo contexto institucional. Mientras algunos despachos reconocieron la imposibilidad funcional de mantener las sanciones, otros conservaron sus efectos o las remitieron a cobro coactivo y a la Policía Nacional, lo que incrementó la afectación de los derechos de LORENA LÓPEZ ANAYA por una problemática que no dependía de su conducta individual.

42. La Sala advierte que el incumplimiento a los fallos de tutela por parte de Famisanar EPS no inició con la gestión de LORENA LÓPEZ ANAYA. Como se explicó, desde la Resolución n.° 2023320030005625-6 de 15 de septiembre de

2023, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó su intervención forzosa y toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios, por graves deficiencias financieras, administrativas, operativas y prestacionales. Luego, las resoluciones posteriores dieron cuenta de la persistencia de la crisis, del incremento de reclamos, del rezago estructural en el procesamiento de cuentas médicas, de la afectación a la red prestadora y de la necesidad de mantener medidas cautelares sobre el flujo de recursos.

43. De ese contexto se desprende que la interesada recibió una gerencia que ya se encontraba en una situación crítica y que presentaba dificultades severas para atender oportunamente las tutelas formuladas por sus afiliados y las ordenes de amparo decretadas. Por ello, no resulta admisible asumir, sin más, que el incumplimiento de miles de órdenes judiciales haya obedecido a una actitud renuente, dolosa o gravemente culposa de quien ejerció el cargo descrito durante un lapso inferior a cinco meses.

@Sala Casación Penal@ 2026

44. El incidente de desacato exige un juicio de responsabilidad subjetiva. En consecuencia, no basta verificar el incumplimiento objetivo de las órdenes de tutela para imponer o mantener sanciones de arresto y multa. El juez debe valorar si la persona llamada a cumplir conoció la orden, tenía competencia funcional directa, contaba con capacidad material y jurídica de acatamiento y, pese a ello, omitió su observancia por negligencia, desidia, renuencia, dolo o culpa.

45. El volumen de sanciones impuestas, la brevedad del período durante el cual la accionante ejerció como Gerente Regional Bogotá de Famisanar EPS, la preexistencia y continuidad de la crisis financiera y fallas estructurales después de su retiro impiden atribuirle, de forma automática, las consecuencias personales de todos los incumplimientos institucionales que dieron lugar a los incidentes de desacato.

46. La situación se torna más evidente respecto de las sanciones que permanecieron vigentes o fueron ejecutadas después del 27 de abril de 2026. A partir de esa fecha, la actora dejó de ostentar el cargo de gerente en Famisanar EPS. Por tanto, perdió toda capacidad jurídica para impartir órdenes internas, disponer recursos, autorizar servicios, ordenar pagos, modificar la red prestadora o adoptar decisiones administrativas encaminadas al cumplimiento de los fallos de tutela.

Sala Casación Penal@ 2026

47. En esas condiciones, mantener órdenes de arresto, multas y procesos de cobro coactivo en su contra desnaturaliza la finalidad del desacato. La sanción deja de operar como un mecanismo de persuasión para obtener el cumplimiento del fallo y se transforma en una consecuencia puramente retributiva frente a una persona que ya no tiene dominio sobre la obligación constitucional incumplida.

48. La Sala insiste en que esta conclusión no implica desconocer los derechos fundamentales de los usuarios que obtuvieron fallos de tutela contra Famisanar EPS. Las órdenes proferidas en favor de pacientes, afiliados y sujetos

de especial protección constitucional conservan plena vigencia y deben ser cumplidas. La decisión que aquí se adopta no exonera a Famisanar EPS, a su actual agente interventor o al actual Gerente Regional Bogotá de atender los fallos judiciales, ni limita las facultades de los jueces constitucionales para requerir a quienes actualmente tienen capacidad real de cumplimiento.

49. Lo que resulta contrario a la Constitución es mantener el peso personal de las sanciones sobre una ex empleada cuya responsabilidad subjetiva aparece desvirtuada o, cuando menos, seriamente debilitada por la falla estructural acreditada, el corto período de ejercicio del cargo y su desvinculación posterior.

@Sala Casación Penal@ 2026

50. Tampoco resulta razonable exigir a LORENA LÓPEZ ANAYA que acuda individualmente ante cada despacho judicial para obtener la inaplicación, revocatoria o levantamiento de cada sanción. La magnitud de las actuaciones relacionadas, la dispersión territorial de los despachos judiciales, la existencia de decisiones contradictorias y la amenaza actual sobre su libertad y patrimonio justifican una respuesta constitucional integral. De lo contrario, la protección quedaría sometida a un trámite fragmentado, incierto y materialmente ineficaz.

51. Por ello, la Sala concluye que la imposición, mantenimiento y eventual ejecución acumulada de sanciones de arresto y multa contra LORENA LÓPEZ ANAYA vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, la

libertad personal y el patrimonio económico. En consecuencia, se concederá el amparo.

52. Como medida de protección, se dejarán sin efectos las sanciones de arresto y multa impuestas contra la mencionada ciudadana en su condición de ex Gerente Regional Bogotá de Famisanar EPS S.A.S. dentro de los incidentes de desacato originados en órdenes de tutela dirigidas contra esa entidad.

53. La anterior determinación comprenderá las órdenes de arresto comunicadas a la Policía Nacional y las actuaciones de cobro persuasivo o coactivo derivadas de tales multas. Por tanto, las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán adelantar las gestiones necesarias para cancelar, levantar o dejar sin efecto esas medidas, únicamente respecto de LORENA LÓPEZ ANAYA, sin afectar las sanciones que, en cada caso, hubieren recaído sobre otros funcionarios o personas vinculadas a los incidentes de desacato.

@Sala Casación Penal@ 2026

54. De igual manera, la Sala dispondrá que Famisanar EPS, su agente interventor y el actual Gerente Regional Bogotá, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social adopten, dentro del marco de sus competencias, un plan de acción institucional orientado a atender los fallos de tutela que dieron origen a los incidentes relacionados con la accionante. Dicho plan deberá priorizar los casos de sujetos de especial protección constitucional, tratamientos urgentes, medicamentos

pendientes, procedimientos impostergables y órdenes cuyo incumplimiento represente riesgo grave para la vida, la integridad o la salud de los usuarios.

55. Con ello, se armonizan los derechos en tensión. Por una parte, se evita que una persona natural soporte indefinidamente las consecuencias de una falla estructural que no podía superar individualmente. Por otra, se conserva la fuerza vinculante de los fallos de tutela y se redirige el cumplimiento hacia quienes actualmente tienen competencia institucional, presupuestal, administrativa y operativa para adoptar las medidas necesarias.

j@Sala Casación Penal@ 2026

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión de Tutelas n.° 1 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## V. RESUELVE

**Primero. AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso, libertad y dignidad humana de la señora LORENA LÓPEZ ANAYA, vulnerados por la vigencia de las órdenes de arresto, multa y continuidad de procesos de cobro coactivo en su contra, por el presunto incumplimiento a fallos de tutela.

**Segundo. ORDENAR** el levantamiento, de manera definitiva, de todas las sanciones de multa y arresto por desacato que se hayan dictado en contra la referida ciudadana

LORENA LÓPEZ ANAYA en su condición de ex Gerente Regional Bogotá de Famisanar EPS S.A.S., así como los procesos de cobro persuasivo y coactivo adelantados por el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, específicamente la División de Cobro Coactivo de la Unidad de Asistencia Legal y la Dirección Seccional competente, derivados de dichas sanciones.

Para tal efecto, ofíciese de forma directa a la Policía Nacional, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y a las autoridades judiciales que impusieron las sanciones.

@Sala Casación Penal@ 2026

**Tercero. ORDENAR** al agente interventor de Famisanar EPS y al actual Gerente Regional Bogotá de esa entidad, a la Superintendencia de Salud y a la Presidencia de la República - Ministerio de Salud y Protección Social que, en un plazo de sesenta (60) días contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten a los jueces constitucionales de primera instancia ante quienes cursen incidentes de desacato derivados del incumplimiento de órdenes de tutela por parte de Famisanar EPS un plan de acción institucional que contenga una relación de medidas concretas orientadas a superar, gradualmente, el cumplimiento de las órdenes de tutela dictadas en contra de Famisanar EPS, asumiendo institucionalmente las obligaciones derivadas de los fallos incumplidos.

En este punto deberá priorizarse el cumplimiento de los servicios de salud requeridos por pacientes en grave e

inminente riesgo, así como los servicios que sean requeridos para la atención de sujetos de especial protección constitucional.

**Cuarto.** En caso de no ser impugnada esta decisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cúmplase.

**CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO**
Presidente de la Sala

**FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS**

**JORGE HERNÁN DÍAZ SOTO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 592C15A2CFEA907E2402A9C8CBD38B7701F36F354C72B8312CD2ECBA7D20D350
Documento generado en 2026-10-22