



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Penal
Sala de Decisión de Tutelas n.º 3

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

Magistrado ponente

STP5789-2026

Radicación n.º 153890

Acta N.º 109

Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil veintiséis (2026).

ASUNTO

Se decide, en primera instancia, la tutela promovida por **Salomé Henao González**, contra la Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura), la Policía Nacional de Colombia, la Superintendencia de Salud, la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. (Nueva EPS) y el interventor de la Nueva EPS, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso, al patrimonio, a la igualdad y al buen nombre.

En el trámite, se dispuso vincular a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Hacienda, a la

Presidencia de la República, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación.

Además, se ordenó fijar aviso en la página web de la Rama Judicial y en el sistema de consulta de procesos de la presente acción de tutela, a fin de que las autoridades judiciales, partes e intervinientes en los incidentes de desacato que se han adelantado en contra de la actora ejerzan su derecho a intervenir en la actuación.

HECHOS Y FUNDAMENTOS

De la información aportada y la demanda de tutela se tiene que **Salomé Henao González** se desempeñó como gerente regional noroccidente de la Nueva EPS, durante tres meses, entre el 5 de junio y el 4 de septiembre de 2025.

Indica la actora que, durante ese periodo, le fue asignada la representación legal para efectos de suscribir contestaciones de acciones de tutela e incidentes de desacato, sin que esto incluyera facultades de mando, disposición de recursos o manejo presupuestal para materializar las órdenes que se impartían en materia de salud.

En ese lapso, ante la promoción de varias acciones de tutela en contra de la Nueva EPS, se emitieron órdenes en favor del derecho a la salud de varios usuarios. Por el

incumplimiento, diversos despachos judiciales¹ del país y tribunales superiores de distrito han ratificado e impuesto sanciones por desacato de arresto y multa en contra de **Salomé Henao González**.

Indicó la actora que se acumulan en su contra 1.997 sanciones individuales de desacato proferidas por 481 despachos judiciales, que representan 3.853 días de arresto y multas equivalentes a \$9.131.500.000.

Es así como **Salomé Henao González** promovió la actual acción de tutela para cuestionar, en términos generales, las sanciones por desacato en su contra. Considera que sus derechos a la libertad, al debido proceso, a la dignidad y al patrimonio se ven afectados, en la medida que no tiene capacidad para cumplir los fallos de tutela, principalmente porque ya no trabaja en la entidad y, además, porque la EPS afronta una crisis financiera y operativa.

Agregó que, en su momento, no tenía margen de maniobra ni capacidad funcional de acatar las órdenes de tutela, ya que, para la época de su gestión, la Nueva EPS ya se encontraba bajo intervención forzosa administrativa por parte de la Superintendencia de Salud en el año 2024, debido a fallas estructurales y financieras.

¹ Se relacionan en la demanda más de 1.450 procesos en contra de la actora.

Además, según el organigrama de la entidad, las áreas encargadas de autorizar servicios y gestionar pagos dependían exclusivamente del nivel central en Bogotá y no de la Gerencia Regional.

En ese contexto, considera lesivas de sus derechos superiores las sanciones que se hallan en su contra, pues se le está trasladando una responsabilidad por fallas institucionales que escapan a su control.

Agregó que, tras su desvinculación laboral, las notificaciones judiciales siguieron enviándose a la EPS, sin que ella tuviera acceso al correo institucional, por lo que, en términos procedimentales, le era imposible ejercer su derecho a la defensa.

PRETENSIONES

Van dirigidas a que se conceda el amparo de sus derechos fundamentales y, en consecuencia:

PRIMERA PRINCIPAL: Como consecuencia del amparo, ordenar el LEVANTAMIENTO DE LAS SANCIONES de arresto y multa impuestas dentro de los incidentes de desacato proferidos en contra de la accionante en su condición de representante legal de NUEVA EPS, al evidenciarse la ausencia de responsabilidad subjetiva y la imposibilidad material y funcional de cumplimiento derivada de la situación estructural de la entidad, circunstancia notoria y ajena a la órbita de control individual de la suscrita.

SUBSIDIARIA: En caso de que el Despacho considere que no es posible individualizar la totalidad de las sanciones existentes, ordenar como medida de protección transitoria la SUSPENSIÓN INMEDIATA Y TEMPORAL de los efectos de las sanciones de arresto y multa actualmente vigentes en contra

de la accionante, así como de los procesos de cobro coactivo derivados de las mismas, por el término que el Despacho estime razonable, con el fin de permitir el ejercicio efectivo de la defensa individual y la gestión progresiva de su levantamiento ante cada autoridad judicial competente.

SEGUNDA PRINCIPAL: Ordenar a NUEVA EPS, LUIS ÓSCAR GALVES (sic), actual interventor designado de NUEVA EPS S.A., y 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, así como las actuaciones judiciales y administrativas orientadas a asumir institucionalmente las consecuencias derivadas de dichos incumplimientos, evitando que continúen trasladándose de manera desproporcionada a mi esfera personal.

INFORMES DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

1. El apoderado judicial de la **Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Seccional de Administración de Justicia de Montería** manifestó que, mientras no exista auto de levantamiento emitido por los despachos judiciales que impusieron las medidas de cobro coactivo contra la actora, no emitirá pronunciamiento alguno.

2. La Directora Seccional de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Medellín** solicitó la desvinculación al trámite constitucional, por carecer de legitimación en la causa por pasiva y, sobre todo, no ser responsable de vulneración de derechos fundamentales.

Añadió que su actuación se enmarca en el cumplimiento de un deber legal orientado al recaudo de

las obligaciones a su favor, conforme a lo dispuesto en el Estatuto Tributario y el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

Informó que, al consultar el “*Sistema Gestión Cobro Coactivo – SGCC*”, se registran 864 procesos a cargo de la DESAJM contra la actora, los cuales constituyen títulos ejecutivos exigibles por los respectivos despachos judiciales. Agregó que, para proceder con la terminación, las autoridades deben disponer dejar sin efecto las sanciones que les sirven de sustento.

Así mismo, precisó que las solicitudes orientadas a dar fin a las actuaciones mediante autos de inaplicación se encuentran en trámite, dada la revisión estricta que exige ese tipo de postulación.

3. Por su parte, la abogada de la Oficina de Cobro Coactivo del **Consejo Seccional de la Judicatura de Medellín** indicó que, en su momento, resolvió la petición de la actora relacionada con la finalización de los procesos en su contra. En esa oportunidad, le informó que, para proceder en ese sentido, era necesario un análisis detallado de la situación.

En cuanto al anexo denominado “*radicados sanciones inaplicadas*” presentó un cuadro en el que se distinguen los radicados en los que se accedió a lo solicitado y aquellos que requieren información adicional para continuar con el trámite de inaplicación.

4. La magistrada auxiliar de la presidencia del **Consejo Superior de la Judicatura** pidió ser desvinculada de la presente tutela, al estimar que no le asiste legitimación en la causa por pasiva.

Refirió que la entidad encargada del cobro coactivo aludido por la actora recae en la División de Cobro Coactivo de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o la Dirección Seccional de Administración Judicial, debido a las atribuciones que le fueron otorgadas mediante Acuerdo PCSJA20-11603.

5. El director de gestión de tutelas y soluciones jurídicas digitales de la **Nueva EPS** informó que, el 27 de marzo de 2025, radicó ante la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional, solicitud de suspensión o levantamiento de las sanciones contra los excolaboradores de la entidad, debido a la imposibilidad material de cumplimiento.

Además, expuso la existencia de condiciones operativas y financieras que motivaron la intervención de la EPS. Con fundamento en lo anterior, propuso como medida contingente la vinculación a los excolaboradores, el levantamiento o cesación de las sanciones y la orden al Consejo Superior de la Judicatura de terminar los procesos de cobro coactivo derivados de las decisiones judiciales adoptadas desde enero de 2024 en adelante.

Además, planteó que, respecto de los colaboradores vinculados, deben suspenderse las sanciones y procesos por un término de un año mientras se elabora un plan de trabajo orientado al cumplimiento de los fallos de tutela.

6. La oficina jurídica de la **Procuraduría General de la Nación**, a través de su apoderada, manifestó que lo solicitado no es un asunto que involucre funciones de dicha entidad como organismo de control independiente de la Rama Judicial, ya que quienes deben resolver de fondo son los despachos accionados, según sus competencias y autonomía.

7. La defensora adscrita a la división de procesos de la unidad de asistencia legal de la **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** pidió que la acción de tutela se resolviera en sentido improcedente.

Explicó que los 902 procesos de cobro coactivo que pretenden ser suspendidos o levantados por la actora son un asunto que debe ser resuelto por las autoridades que impusieron las multas y, dada su magnitud a nivel nacional, anexó una base de datos que identifica los casos activos y terminados.

Finalmente, precisó que la controversia corresponde al área de cobro coactivo de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá y no al nivel central.

8. La subdirección jurídica del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** refirió que su competencia se circunscribe a la gestión general del presupuesto, mientras que la entidad ministerial encargada de la ejecución y administración del sistema de salud es del Ministerio de Salud. En consecuencia, consideró que debía desvincularse del trámite, al no serle imputable la presunta vulneración de derechos fundamentales.

9. La representante legal de la **Defensoría Pública Regional de Antioquia** aclaró que, si bien brindó asesoría a la actora en uno de sus procesos judiciales seguidos en su contra, carece de facultades para intervenir en los restantes asuntos. Por lo tanto, reiteró que la interesada cuenta con la posibilidad de acudir nuevamente a la entidad para recibir la orientación necesaria.

10. La delegada del departamento administrativo de la **Presidencia de la República** solicitó declarar improcedente la acción de tutela, tras señalar que no le corresponde intervenir en el caso, por falta de legitimación en la causa por pasiva. Preciso que la Rama Judicial actúa de manera autónoma frente a la Presidencia que, a su vez, carece de funciones para modificar o controvertir decisiones judiciales.

11. La actora, **Salomé Henao González**, presentó escrito denominado “*hecho sobreviniente*” en el cual pone

en conocimiento la solicitud previamente elevada por la Nueva EPS ante la Corte Constitucional el 27 de marzo de 2026, que pretende el levantamiento de las sanciones de desacato impuestas a varios exempleados de esa entidad. A su vez, señaló que se ratifica en las pretensiones de la presente acción de tutela.

12. María Fernanda Lanao Tapia solicitó ser vinculada en la presente acción constitucional, a fin de que se le extiendan sus efectos por identidad de causa y objeto.

Expuso que, al igual que la actora, se desempeñó como Gerente Regional/Zonal de la Nueva EPS, y frente a sanciones de desacato en su contra, no es dable atribuible la asunción de cargas que exceden toda la capacidad operativa.

Indicó que las medidas de embargo sobre la totalidad de su salario afectan su mínimo vital y el de su núcleo familiar, además de afectar su salud mental.

Finalmente, aportó un archivo Excel que relaciona un total de 90 procesos de cobro coactivo, de los cuales 26 corresponden a la ciudad de Bucaramanga y 32 a Cúcuta.

CONSIDERACIONES

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 Tribunales Superiores y el Consejo Superior de la Judicatura.

En el *sub iudice*, el problema jurídico se contrae a determinar si se vulneran los derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso, al patrimonio, a la igualdad y al buen nombre de **Salomé Henao González** en las sanciones de arresto y multa que, en distintos incidentes de desacato, le han impuesto en su contra cuando fungió como representante legal de Nueva EPS.

En este asunto, con el fin de garantizar un orden esquemático de solución, se abordarán tres ejes temáticos puntuales: **(i)** El incidente de desacato en contextos de crisis institucional; **(ii)** falla estructural en la Nueva EPS y **(iii)** caso concreto.

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

La Corte Constitucional, en casos muy puntuales y de problemáticas estructurales documentadas, ha definido una línea según la cual, en el marco de trámites incidentales de desacato antecedidos de una orden de tutela dirigida a amparar derechos fundamentales *“cuando hay un problema estructural no cabe el desacato en los casos individuales, por ausencia de responsabilidad subjetiva”* (T-1234 de 2008).

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

En la decisión SU-034 de 2018, la Corte Constitucional recordó que, en esos casos, la 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.

En materia de salud, en la sentencia T-315 de 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, que acusaba la acumulación de 532 registros equivalentes a 2.724 días de arresto.

En esa decisión, se determinó que, en tanto 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”.

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

Pero, 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.

En un caso similar y reciente, el Consejo de Estado, en sentencia 2024-04475 del 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 vulnera los derechos fundamentales de los representantes legales de esa entidad.

En esa oportunidad se concluyó que: *“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.”.

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.

Así las cosas, los antecedentes destacados informan de una senda 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 son 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, pueden producir, consideradas en su conjunto, un resultado constitucionalmente ilegítimo.

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.

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.

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 la orden de amparo.

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

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.

2. Falla estructural de la Nueva EPS.

Frente a la situación actual de la Nueva 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.

En la Resolución 2024160000003012-6 del 3 de abril de 2024, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa para administrar la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. “NUEVA EPS S.A.”.

En esa decisión, se resaltó que era necesaria tal determinación ante el diagnóstico negativo de la entidad. Se tuvo en cuenta que, entre varios indicadores en déficit, en los aspectos (i) sistema estandarizado de gestión de

peticiones, quejas, reclamos, sugerencia y denuncias y (ii) sistema estandarizado de la gestión de requerimientos judiciales, la Nueva EPS presentaba una tasa de cumplimiento de 25% para el primero y del 0% para el segundo, lo cual denotaba la dificultad para atender en debida forma y oportunidad las peticiones, quejas y reclamos presentadas por los afiliados inscritos a ella.

Se concluyó que, ante el inminente incumplimiento del régimen de las 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 la Nueva EPS por el término de 1 año.

Un año después, en la Resolución 2025320030001956-6 del 2 de abril de 2025, se evaluó que la Nueva EPS, entidad vigilada, continuaba inmersa en las causales que dieron origen a la intervención, lo que hacía meritorio prorrogarla.

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.

Por citar una, de las múltiples falencias identificadas, se destacan los reclamos asociados a la prestación directa del servicio a la salud, así:

Que, teniendo en cuenta lo anterior descrito la vigilada presenta un aumento de 19.358 reclamos, correspondiente al 90.13% entre las vigencias enero 2024 a enero 2025. Ahora bien, al detallar los principales motivos de reclamación entre dichos periodos se destacan:

- La negación en la asignación de citas o consultas con un total de 72.720 quejas y una participación del 18% (en especialidades como: oftalmología, ortopedia, otorrinolaringología, urología y medicina interna).
- En segundo lugar, se encuentra la negación para la entrega de tecnologías en salud y/o de otros servicios autorizados con un total de 64.709 quejas, con un porcentaje de participación del 16% (identificado deficiencias en la entrega de medicamentos UPC, elementos complementarios, soporte nutricional, medicamentos No UPC y dispositivos médicos UPC).
- En tercer lugar, se encuentra ubicada la falta de oportunidad en las citas o consultas con una participación del 15% representado en 61.327 inconformidades donde nuevamente participan las especialidades antes descritas.
- En cuarto lugar, se ubican las reclamaciones por falta de oportunidad en la atención en otros servicios de salud con 45.255 quejas semejantes al 11% (procedimientos quirúrgicos, no quirúrgicos y atención domiciliaria),
- En quinto lugar, se ubica la falta de oportunidad en la entrega o entrega incompleta de tecnologías en salud y/o prestación de otros servicios con 37.935 reclamaciones y un 10% de participación.

También se relacionó, como motivo para mantener la medida, la emisión de un concepto de la Delegada para Entidades de Aseguramiento en Salud en relación con las órdenes impartidas en la Resolución número

2024160000003012 – 6 del 3 de abril de 2024, que determinó que, durante el año de intervención, se evidenció un *“incremento en la interposición de acciones de tutela y desacatos en su contra”*.

Por otra parte, en la Resolución 2025320030006237-6 del 31 de julio de 2025, la Superintendencia de Salud, en el marco de una medida cautelar, dispuso la cesación provisional de las acciones que ponen en riesgo la vida e integridad física de los pacientes y el destino de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a la Nueva EPS.

Dentro de las órdenes, se ordenó suspender los giros directos desde ADRES a fin de evitar una destinación indebida o ineficiente de los recursos públicos y garantizar su aplicación. Lo anterior, tras evidenciar *“i) rezago estructural en el procesamiento de cuentas médicas por \$11.56 billones; ii) incremento del 199% en anticipos sin legalizar; iii) afectación a la red prestadora por falta de pagos oportunos, y iv) ausencia de mecanismos efectivos de priorización y control de flujo financiero.”*

Luego, en la Resolución 2025320030006459-6 del 6 de agosto de 2025, la Supersalud eliminó la orden de suspender el giro directo y la reemplazó por el modelo de control previo de los recursos.

Y, por último, podría destacarse que, en la Resolución 2026320030000631-6 del 30 de enero de 2026, se dispuso mantener, en lo esencial, las medidas cautelares. Se recalibró el modelo de control sobre el flujo de recursos para hacerlo más exigente y operativo.

Así las cosas, las resoluciones acabadas de resaltar permiten trazar una línea cronológica que va del diagnóstico inicial de crisis financiera, pasa por el mantenimiento y agravación de la misma, no superada durante el primer año de intervención, llega al reconocimiento de riesgo directo para la vida de los pacientes, continúa con la adopción de medidas financieras y administrativas y desemboca en la continuidad de las cautelares de emergencia.

Esa progresión acumulativa -lejos de mostrar mejoría- demuestra que la falla no es episódica o aislada, sino estructural, preexistente a la vinculación de cualquier representante legal específico 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.

Pero también se revela que ni la intervención forzosa inicial ni su prórroga y medidas cautelares parecen ser eficaces de cara a revertir la crisis de la Nueva EPS. Lo que se evidencia no es una contingencia pasajera ni el producto de decisiones aisladas de sus administradores de

turno, 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.

3. Caso concreto.

De la información aportada en la demanda de tutela se tiene que **Salomé Henao González** se desempeñó como gerente regional noroccidente de la Nueva EPS durante tres meses, entre el 5 de junio y el 4 de septiembre de 2025.

En aras de compendiar la situación que se menciona lesiva, con las respuestas allegadas se pudo establecer el siguiente cúmulo de órdenes de arresto y multa en contra de **Salomé Henao González**, en el marco de esa representación legal que asumió durante el periodo destacado.

En primer lugar, la **actora**, del cumplimiento al requerimiento hecho en la admisión de tutela, suministró dos documentos Excel de los que se extrae la siguiente información.

El primero, “*Reporte sanciones - Nueva EPS*” discrimina 1459 sanciones en las diferentes partes del país así: 8 arrestos, 466 multas y 985 casos que combinan arresto y multa. El segundo, “*Reporte de Sanciones en*

Cobro Coactivo SALOME HENAO GONZALEZ” permite establecer la existencia de 881 multas con sus respectivos valores.

A su turno, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá D.C. aportó respuesta a la tutela junto con un archivo Excel del que se extraen los siguientes datos:

En la ciudad de Montería se registraron 46 procesos entre cobro coactivo y persuasivo (encaminados a procurar el pago voluntario del requerido).

En Medellín, se reporta un total de 901 procesos. De cobro coactivo 886, con 858 activos y 27 terminados por orden judicial y 1 por anulación. En relación con el cobro persuasivo hay 15, de los cuales 8 permanecen activos y 7 han concluido.

Finalmente, en Neiva se registra 1 trámite vigente de cobro coactivo y en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJ), se presenta igualmente 1 caso en curso de la misma naturaleza.

Así las cosas, la sola constatación de la falla estructural de la Nueva EPS, la multiplicidad de sanciones por desacato que recaen en contra de la actora, sumado al tiempo en que se desempeñó en la entidad, develan la presencia de uno de aquellos eventos en los que, el

análisis integral de la situación desdibuja la responsabilidad subjetiva en decisiones que, desde su individualidad, pueden predicarse formalmente válidas.

No se cuestiona -ni se hace necesario revisar- la validez de las órdenes de desacato individualmente impuestas en contra de la actora; lo que se advierte es que las sanciones no son el producto de incumplimientos atribuibles a su gestión particular, sino la expresión acumulada de una crisis institucional preexistente a su vinculación, que motivó la intervención forzosa administrativa de la entidad desde el 3 de abril de 2024, esto es, más de un año antes de que **Salomé Henao González** iniciara sus funciones.

La situación de la Nueva EPS, acreditada documentalmente en el expediente, evidencia que las áreas encargadas de autorizar servicios de salud, gestionar la contratación de red y ejecutar las decisiones judiciales dependen de la intervención que, desde el año 2024, se ordenó, con la adopción de medidas que superan la capacidad funcional de una gerente regional.

De suerte que la representación que ostentaba la actora, el poco tiempo en que estuvo y la crisis institucional de orden estatal se ofrecen como un haz de elementos que torna difícil – por no decir imposible- el cumplimiento de las distintas órdenes de tutela. Esa circunstancia, por sí sola, devela un escenario en el que el

elemento subjetivo no se halla presente, presupuesto indispensable para la vigencia de la sanción por desacato.

Así, resulta constitucionalmente inadmisibles que el peso de una falla sistémica que el propio Estado reconoció al decretar la intervención, y que ningún funcionario individual estaba en condiciones de revertir en el corto plazo, recaiga sobre quien carecía de toda capacidad de cara al cumplimiento de los fallos de tutela.

Y es que la sola existencia de un número plural y excesivo de sanciones por desacato habla de la imposibilidad objetiva en que se encontraba la accionante para dar cumplimiento a las órdenes judiciales, pues ningún análisis racional de responsabilidad individual puede sostener que una persona, en ejercicio de un cargo regional y durante un período de apenas tres meses, haya podido incurrir voluntaria o negligentemente en semejante volumen de incumplimientos.

De esa manera, aunque las decisiones de desacato puedan estar revestidas de legalidad, el escenario global y sistemático, así advertido, es el que lesiona los derechos superiores de **Salomé Henao González**, pues las sanciones impuestas, lejos de lograr el cometido persuasivo, se terminan convirtiendo en un castigo imposible de soportar para quien, desde su individualidad, poco y nada puede hacer de cara a un problema que supera su capacidad.

Por lo tanto, en aplicación de las pautas de índole constitucional que informan esta decisión, habrán de ampararse los derechos fundamentales al debido proceso, a la libertad y a la dignidad humana de **Salomé Henao González**. En consecuencia, se levantarán las órdenes de arresto y multa que recaen en contra de la accionante.

En este caso, el levantamiento no es transitorio, sino definitivo, pues en la actualidad la accionante ya no hace parte de la Nueva EPS, por lo que no tiene capacidad de cumplir, ulteriormente, con alguna orden que se le imponga.

Ahora bien, la protección de los derechos fundamentales de la accionante no puede adoptarse con abstracción de la realidad que subyace a cada uno de los incidentes de desacato que originaron las sanciones impuestas en su contra.

Este escenario impone al juez constitucional la obligación de buscar una solución que, lejos de sacrificar unos derechos en favor de otros, logre articular la protección de la accionante con la garantía de que los fallos de tutela que dieron origen a las sanciones no queden definitivamente huérfanos de cumplimiento.

Es por ello que se hace necesario un complemento dirigido a ejecutar los fallos en cabeza de quien pueda

hacerlo, para no perpetuar la situación de desamparo de los usuarios de Nueva EPS cuyas órdenes de tutela continúan sin satisfacerse.

Con ese propósito, y siguiendo el precedente sentado por la Corte Constitucional en la sentencia T-315 de 2020 con ocasión del caso Coomeva EPS, esta Corporación adoptará como medida adicional la elaboración de un plan de acción institucional a cargo del agente interventor de Nueva EPS S.A., de la Superintendencia Nacional de Salud y del Ministerio de Salud y Protección Social, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el que se establezca un orden de priorización que atienda con preferencia los casos de mayor urgencia y de sujetos de especial protección constitucional y en el que se fijen medidas concretas orientadas a garantizar materialmente los servicios de salud ordenados.

De esta forma, la decisión que aquí se adopta no renuncia a la garantía del derecho a la salud de los usuarios de la entidad, por el contrario, reconoce que ese propósito solo puede alcanzarse de manera real y efectiva cuando la obligación de cumplir los fallos recae sobre quien tiene la capacidad institucional, presupuestal y operativa para hacerlo: el Estado interventor.

En consecuencia, se ordenará:

El levantamiento de todas las sanciones de arresto y multa impuestas en contra de **Salomé Henao González**

dentro de los incidentes de desacato derivados del incumplimiento de órdenes de tutela, en su condición de gerente y representante legal de Nueva EPS.

Se ordenará a la Nueva EPS S.A., representada por su agente interventor, a la Superintendencia Nacional de Salud y la Presidencia de la República - Ministerio de Salud y Protección Social que, en el marco de sus respectivas competencias y en un plazo no superior a sesenta (60) días calendario, presenten ante el juez de primera instancia que conoció de los incidentes de desacato 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 la Nueva EPS. 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.

Cuestión final.

Por último, la actora presentó escrito denominado "*hecho sobreviniente*" en el cual puso en conocimiento solicitud elevada por la Nueva EPS ante la Corte Constitucional, dirigida al levantamiento de las sanciones de desacato impuestas a varios exempleados de esa entidad.

Frente a ese particular, lo primero que se advierte es que la situación descrita, así enunciada, no constituye un hecho sobreviniente en los términos entendidos dentro del marco y doctrina constitucional.

Esta Sala (STP12555-2021 y STP4307-2024) ha definido que el hecho sobreviniente se presenta en aquellos casos en que –por ejemplo- acaece un evento posterior, que no debe tener origen en la actuación deprecada a la accionada, y que hace que la protección solicitada no sea necesaria, ya sea porque el accionante asumió la carga que no le correspondía, o la nueva situación hizo innecesario evaluar la concesión del derecho, como ocurrió en esta oportunidad².

En ese entendido, el anuncio de una solicitud de inaplicación general de sanciones de desacato elevada a la Corte Constitucional, radicada recientemente, no tiene la virtualidad de constituir un hecho sobreviniente porque, con esa sola petición, no se cumple el objeto de la presente tutela ni se satisface lo pretendido.

Independiente del curso que se le dé a esa postulación, en esta tutela se estudió lo relacionado con el caso de **Salomé Henao González**, al margen de que la Corte Constitucional decida resolver sobre la situación

² En igual sentido CC T-585 de 2010.

general en que se encuentran personas que también fueron exempleados de Nueva EPS.

De hecho, si en ese trámite la Corte Constitucional decide integrar o vincular a quienes han fungido o actúan como gerentes o representantes legales de la Nueva EPS, la presente determinación no resulta excluyente ni contradictoria, sino que, por el contrario, podrá integrarse a ese asunto en aras de evaluar si hay un radio de protección constitucional mayor al que se ha establecido en esta sentencia.

Por ello, se dispondrá enviar una copia de esta sentencia a la Corte Constitucional – Sala Especial de Seguimiento del fallo T-760 de 2008, para lo que considere pertinente.

De otro lado, lo acabado de indicar permite responder la postulación de María Fernanda Lanao Tapia, quien pretendía hacerse parte de esta acción de tutela, bajo la consideración de que se encuentra en igualdad de condiciones que la actora.

En memorial allegado el 8 de abril de 2026, relacionó la existencia de 90 procesos en los que se impuso sanción de multa en su contra, derivados del incumplimiento de órdenes de tutela cuando se desempeñó como gerente zonal regional de la Nueva EPS.

Ante ello, no resulta procedente la integración y vinculación en los términos pretendidos, no solo porque, desde el aspecto procedimental, por el momento en que se radicó, no era compatible correr traslado a las partes de cara a la fecha en que se vence la tutela, sino, además, porque como se informó en este asunto, la Nueva EPS postuló una solicitud de pretensión general ante la Corte Constitucional para el levantamiento de las sanciones impuestas en incidentes de desacato en contra de colaboradores y excolaboradores de dicha entidad.

Así las cosas, en aras de evitar duplicidad de decisiones sobre una misma materia y teniendo en cuenta que para la fecha en que se radicó la solicitud de vinculación ya existía esa posibilidad, en los casos de empleados o exempleados de Nueva EPS, resulta razonable esperar los resultados de la alternativa instaurada en la Corte Constitucional dirigida a resolver sus situaciones de forma acumulada.

Además, tanto María Fernanda Lanao Tapia como los exempleados de la Nueva EPS, pueden promover nueva acción de tutela en la que se exponga su situación particular, o insistir en mecanismos de defensa constitucional que estén a su alcance o en trámite.

Resumen y razón de lo decidido:

En síntesis, la Sala advierte que las múltiples sanciones de arresto y multa impuestas a la accionante en incidentes de desacato no obedecen a su negligencia, dolo o desidia, sino a una grave falla estructural e institucional de la Nueva EPS. Esta profunda crisis, evidenciada y reconocida por el propio Estado a través de la intervención forzosa administrativa ordenada por la Superintendencia de Salud, configuró un escenario de imposibilidad objetiva. Así, durante su breve periodo como gerente regional, la actora carecía de la capacidad material, financiera y operativa real para dar cumplimiento a las masivas órdenes de tutela proferidas en favor de los usuarios.

Bajo este panorama, resulta constitucionalmente inaceptable trasladar a la esfera personal y patrimonial de la exfuncionaria las consecuencias de una problemática sistémica que desborda su ámbito de competencia. De acuerdo con el precedente constitucional aplicable a contextos de crisis institucional, la sola constatación objetiva del incumplimiento no es suficiente para imponer y mantener una sanción por desacato, pues se requiere inexorablemente el elemento de la responsabilidad subjetiva.

En consecuencia, se levantarán definitivamente las sanciones dictadas en contra de **Salomé Henao González**. Pero también, a fin de evitar un escenario de desprotección a los usuarios a quienes se les ha amparado su derecho, se dispondrá que la Nueva EPS, la Supersalud y la

Presidencia de la República - Ministerio de Salud y Protección Social elaboren un plan de acción que atienda los asuntos en los que deba priorizarse la atención en salud.

La determinación que se adopta en esta providencia no releva al Estado de su ineludible responsabilidad constitucional como garante del derecho fundamental a la salud, a partir de lo consagrado en el artículo 49 de la Carta Política, según el cual *“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos **a cargo del Estado**. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.”*.

En últimas, es el Estado interventor, de una entidad que el mismo declaró en crisis funcional y financiera, quien debe asumir las consecuencias institucionales de esa decisión, garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud ordenados por los jueces constitucionales y procurar el cumplimiento de los fallos de tutela, en acatamiento de los mandatos de orden superior derivados de la Constitución Política de 1991.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión de Tutelas No. 3 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,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos al debido proceso, a la libertad y a la dignidad humana de **Salomé Henao González**.

SEGUNDO: ORDENAR el levantamiento, de manera definitiva, de las sanciones de multa y arresto por desacato que se hayan dictado en contra de **Salomé Henao González**, en calidad de Gerente Regional Noroccidente y Representante Legal de Nueva EPS S.A., así como los procesos de cobro persuasivo y coactivo adelantados por el Consejo Superior de la Judicatura derivados de dichas sanciones.

Para tal efecto, ofíciase de forma directa a la Policía Nacional y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura.

TERCERO: ORDENAR al agente interventor de la Nueva EPS, a la Superintendencia de Salud y a la Presidencia de la República - Ministerio de Salud y Protección Social que, en un plazo de 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 Nueva 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 Nueva 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: ENVIAR copia de esta sentencia a la Corte Constitucional - Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-760 de 2008, para los fines pertinentes, conforme se indicó en el acápite cuestión final.

QUINTO: 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.

Notifíquese y cúmplase.



DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN
Magistrado



MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Tutela de 1ª instancia n°. 153890
CUI: 11001023000020260038900
Salomé Henao González



GERSON CHAVERRA CASTRO

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: 2FD759396327B513BA8BC8CE904D67FF3627CD27B28D242F55F712BCC0852F32
Documento generado en 2026-04-20

§ Sala Casación Penal@ 2026