



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Penal
Sala de Decisión de Tutelas n.º 1

FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS

Magistrado ponente

STP12671-2026

Radicación 156240

Aprobado según acta 220

Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil veintiséis (2026).

I. ASUNTO

1. La Sala resuelve la demanda de tutela promovida por GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN, en su condición de ex agente interventora de la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. (Nueva EPS), contra las autoridades judiciales que le impusieron sanciones de arresto y multa dentro de múltiples incidentes de desacato; así como, contra el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Nacional de Colombia, la Superintendencia Nacional de Salud y la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. (Nueva EPS), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido

proceso, libertad personal, igualdad, buen nombre y patrimonio económico.

Al trámite constitucional fueron vinculados, como terceros con interés legítimo, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (incluida su División de Cobro Coactivo), los Ministerios de Salud y Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, los beneficiarios de las órdenes de tutela que dieron origen a los incidentes de desacato objeto de controversia, las partes e intervinientes en esas actuaciones, así como las autoridades judiciales relacionadas en las matrices y bases de datos aportadas por la accionante.

II. HECHOS Y FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

2. GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN, en su condición de ex agente interventora de la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. (Nueva EPS), formuló acción de tutela con fundamento en las siguientes circunstancias:

2.1. La Superintendencia Nacional de Salud ordenó la intervención forzosa administrativa de la Nueva EPS, debido a graves deficiencias financieras, administrativas y operativas. Añadió que, antes de asumir el cargo de agente interventora, la entidad ya atravesaba un colapso institucional y un represamiento masivo en el trámite de peticiones, acciones de tutela e incidentes de desacato.

2.2. Adujo que ella ejerció el aludido cargo entre el 18 de agosto y el 14 de noviembre de 2025, fecha en la que la Superintendencia Nacional de Salud aceptó su renuncia. Durante ese período cercano a los tres (3) meses, fue sancionada en aproximadamente 4.085 acciones constitucionales, con multas superiores a \$6.500.000.000 por concepto de desacatos y miles de días de arresto. Preciso que desconocía la cifra exacta de estos últimos debido al número de sanciones impuestas. Agregó que varias órdenes de arresto permanecían vigentes.

2.3. Recibió una entidad en estado de colapso administrativo, financiero y operativo, con un represamiento histórico de requerimientos judiciales, ausencia de información organizada y múltiples deficiencias estructurales. Durante su gestión, adoptó diversas medidas dirigidas a fortalecer la capacidad institucional de la EPS; sin embargo, careció de la capacidad material, presupuestal y operativa para superar, en un lapso cercano a noventa días, las falencias estructurales de la entidad.

2.4. Las autoridades judiciales accionadas le atribuyeron una especie de responsabilidad objetiva por el incumplimiento de las órdenes de tutela, sin verificar la existencia de dolo o culpa y sin considerar que, al momento de ejecutarse varias de las sanciones, ya no ejercía la representación legal de la Nueva EPS ni contaba con facultades para disponer el cumplimiento de tales decisiones.

Con fundamento en lo anterior, GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN solicitó:

i) Dejar sin efectos, suspender o inaplicar las órdenes de arresto y multa proferidas en su contra dentro de los incidentes de desacato relacionados con su gestión como agente interventora de la Nueva EPS.

ii) Ordenar a la Nueva EPS y a la Superintendencia Nacional de Salud asumir el cumplimiento institucional de los fallos de tutela.

iii) Disponer que el Consejo Superior de la Judicatura adopte medidas para unificar criterios frente a esa problemática; y ordenar a la Policía Nacional abstenerse de ejecutar las órdenes de captura vigentes mientras se resuelve de fondo la presente acción constitucional.

III. TRÁMITE DE LA ACCIÓN E INFORMES

3. Con auto de 19 de junio de 2026¹, la Sala avocó conocimiento de la demanda de tutela, negó la medida

¹ Mediante auto de 5 de junio de 2026, la Sala requirió a GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN para que subsanara la demanda de tutela. En concreto, le solicitó precisar las autoridades judiciales accionadas, las providencias que pretendía controvertir, los radicados de las actuaciones, las órdenes de arresto y multas vigentes, las pretensiones formuladas frente a cada autoridad y el alcance de la acción constitucional.

La interesada allegó escrito de subsanación. Explicó que, por el volumen aproximado de 4.085 actuaciones, le resultaba materialmente imposible transcribir una a una las autoridades, providencias y radicados en el cuerpo del memorial. Por ello, solicitó tener como parte integral de la demanda las matrices aportadas con el escrito inicial. Además, precisó que las órdenes de arresto y multas vigentes correspondían a las

provisional solicitada y dispuso notificar² a las autoridades accionadas³.

3.1. Durante el término de traslado, en general, algunos despachos judiciales informaron⁴ que, revisadas sus bases de datos o expedientes, no registraron sanciones vigentes de arresto o multa contra GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN, o que no la vincularon ni sancionaron personalmente en los trámites a su cargo. De igual manera, indicaron que, aun cuando conocieron acciones de tutela contra la Nueva EPS, la interesada no fue sancionada o la actuación no produjo una sanción ejecutable en su contra.

identificadas con el estado “*Vigente/ Activa*” en las bases de datos anexas, y pidió que el amparo prioritario recayera sobre las providencias con orden de arresto en firme comunicada a la Policía Nacional.

² 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.

³ Además, dispuso la vinculación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (incluida su división de cobro coactivo), a los Ministerios de Salud y Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, a la Presidencia de la República, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a las autoridades judiciales relacionadas en las matrices aportadas por la accionante, a los beneficiarios de las órdenes de tutela que dieron origen a los incidentes de desacato y a las demás partes e intervinientes dentro de esas actuaciones.

En la misma providencia, la Sala requirió al Consejo Superior de la Judicatura para que informara el número de procesos de jurisdicción coactiva vigentes contra GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN, originados en incidentes de desacato por su condición de ex agente interventora de la Nueva EPS. También 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.

⁴ En ese sentido se pronunciaron, entre otros, el Juzgado 15 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Cali, el Juzgado 6° Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Pasto, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Támesis, el Juzgado 1° Promiscuo de Familia de Buenaventura, el Juzgado 36 Civil Municipal de Bogotá, el Juzgado 2° Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de San Gil, el Juzgado 7° Civil Municipal de Manizales, el Juzgado 7° Administrativo de Arauca, el Juzgado 2° Penal del Circuito de Bello y el Juzgado Promiscuo Municipal de Lebrija.

3.2. Otros funcionarios judiciales adujeron⁵ que sí impusieron sanciones contra la libelista, pero que estas fueron revocadas, anuladas, inaplicadas o dejadas sin efectos.

3.3. En grupo diferente de despachos defendieron la legalidad⁶ de las sanciones que impusieron o confirmaron. Argumentaron que las decisiones fueron proferidas durante el período en el que la accionante ejercía como agente interventora o representante de la Nueva EPS; que se surtieron los requerimientos previos, se garantizó el derecho a la defensa y que, en algunos casos, la accionante no solicitó oportunamente la inaplicación de la sanción.

⁵ En este grupo se ubicaron, entre otros, el Juzgado 9° Civil Municipal de Manizales, el Juzgado 9° Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira, el Juzgado 83 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá, el Juzgado Promiscuo Municipal de Pácora, el Juzgado 3° Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Medellín, el Juzgado 1° Civil del Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de Saravena, el Juzgado Promiscuo de Familia de Fredonia, el Juzgado Promiscuo Municipal de Arboletes, el Juzgado 1° Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bucaramanga, el Juzgado 74 Civil Municipal de Bogotá, transitoriamente Juzgado 56 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple, el Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado de Bogotá, el Juzgado 2° de Familia de Envigado y el Juzgado 3° Laboral del Circuito de Montería.

⁶ En este grupo se ubicaron, entre otros, el Juzgado 15 Laboral Municipal de Bogotá, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, el Juzgado 4° Administrativo Oral de Pasto, los Juzgados 30 y 32 Administrativos Orales de Medellín, el Juzgado Promiscuo Municipal de Manzanares, el Juzgado 49 Administrativo de Bogotá, el Juzgado 1° Penal del Circuito Especializado de Bogotá (respecto del trámite inicialmente adelantado antes de la nulidad decretada en consulta), el Juzgado 2° Promiscuo Municipal de Oiba y varios despachos que remitieron los expedientes o providencias sancionatorias para sustentar la regularidad de su actuación.

3.4. Las Salas de Decisión de los Tribunales Superiores⁷ que rindieron informe precisaron, en términos similares, que su intervención se limitó a resolver el grado jurisdiccional de consulta de las sanciones impuestas por los jueces constitucionales de primera instancia.

En sus respuestas, aseveraron que la ejecución, levantamiento o eventual inaplicación de las sanciones correspondía, en principio, al despacho judicial de origen; sin perjuicio de la competencia del juez constitucional para adoptar las medidas a que hubiera lugar.

3.5. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las dependencias de cobro coactivo remitieron información sobre procesos persuasivos, mandamientos de pago y actuaciones de cobro originadas en multas impuestas dentro de incidentes de desacato contra la Dra. POLANÍA AGUILLÓN o contra diversos funcionarios de la Nueva EPS. Las matrices allegadas permitieron verificar la existencia de múltiples actuaciones de cobro en diferentes seccionales del país.

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

⁷ Así lo indicaron, entre otras, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá (despachos 2, 3, 10, 14, 16, 20, 22 y 23), la Sala Penal del Tribunal Superior de San Gil y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga.

IV. CONSIDERACIONES

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el canon 1° del Decreto 333 de 2021, es competente esta Sala para pronunciarse en tanto están involucrados Tribunales Superiores y el Consejo Superior de la Judicatura.

5. Corresponde a la Sala determinar si se vulneraron los derechos fundamentales de GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN, con ocasión de la imposición y eventual ejecución de múltiples sanciones de arresto y multa dentro de incidentes de desacato promovidos contra la Nueva EPS, por hechos relacionados con el período en el que ejerció como agente interventora de dicha entidad.

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 la Nueva EPS; y, finalmente, la situación particular de GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN frente a las sanciones de arresto y multa impuestas en su contra.

El incidente de desacato en contextos de crisis institucional.

6. 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.

6.1. 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.

6.2. En la sentencia SU-034 de 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.

6.3. 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, expuesta a la acumulación de 532 registros, equivalentes a 2.724 días de arresto.

6.4. 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”.

6.5. 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.

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.

6.6. 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.

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.”.

6.7. 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.

6.8. 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.

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 las plurales órdenes 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.

6.9. Lo anterior 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.

Falla estructural en la Nueva EPS.

7. 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.

7.1. En la Resolución 2024160000003012-6 de 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.

7.2. Superado ese lapso, en la Resolución 2025320030001956-6 de 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.

7.3. 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.

7.4. Por citar una, de las múltiples falencias identificadas⁸, 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.*

⁸ RESOLUCIÓN 2025320030001956 - 6 DE 2025 (abril 02) por la cual se prorroga la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa para administrar a NUEVA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD S. A. "NUEVA EPS S. A." identificada con NIT 900.156.264-2, ordenada mediante la Resolución número 2024160000003012-6 del 3 de abril de 2024.

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

7.6. Por otra parte, en la Resolución 2025320030006237-6 de 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.

7.7. Dentro de las órdenes, se suspendieron 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 de 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, se destaca que, en la Resolución 2026320030000631-6 de 30 de enero de 2026, la misma superintendencia 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.

7.8. 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.

7.9. Esa progresión acumulativa -lejos de mostrar mejoría- enseña 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.

De otra parte, se revela que la intervención forzosa inicial, su prórroga y las medidas cautelares parecen ser ineficaces 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.

Caso concreto.

8. 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.

8.1. Lo anterior, porque la controversia planteada por la Dra. GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN no se orienta, en sentido material, a reabrir uno a uno los aproximadamente 4.085 trámites constitucionales a los que aludió, ni a demostrar la configuración autónoma de un defecto específico en cada providencia sancionatoria.

En lugar de ellos, 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 Nueva EPS.

8.2. 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.

8.3. 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 inadmisibles cuando trasladan a una persona natural la carga de responder por una falla estructural que supera su margen real de dirección, decisión y ejecución.

9. En el asunto bajo examen, está acreditado que la Dra. GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN ejerció el cargo de agente interventora de la Nueva EPS entre el 18 de agosto y el 14 de noviembre de 2025, fecha en la que la Superintendencia Nacional de Salud aceptó su renuncia. También se demostró

que, durante ese período inferior a tres meses, y aun con posterioridad a su desvinculación, fue destinataria de múltiples sanciones por desacato, derivadas del incumplimiento de órdenes de tutela impartidas contra la entidad intervenida.

10. La libelista afirmó que fue sancionada en aproximadamente 4.085 acciones constitucionales, con multas superiores a \$6.500.000.000 y miles de días de arresto, aunque precisó que desconocía la cifra exacta de estos últimos por el volumen de sanciones impuestas. Ese dato, más allá de su exactitud aritmética individual, 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.

11. Los informes allegados confirmaron ese panorama. Algunos despachos indicaron que no impusieron sanciones contra la accionante, que no registraban actuaciones vigentes o que las medidas recayeron sobre otros funcionarios. 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 agente interventora y luego de surtirse el trámite correspondiente.

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 la Dra. POLANÍA AGUILLÓN por una problemática que no dependía de su conducta individual.

12. La Sala advierte que la crisis de la Nueva EPS no inició con la gestión de GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN (en su condición de ex agente interventora de esa entidad). Como se explicó, desde la Resolución 2024160000003012-6 de 3 de abril de 2024, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la intervención forzosa administrativa de la entidad por graves deficiencias financieras, administrativas, operativas y prestacionales. Luego, las resoluciones posteriores dieron cuenta de la persistencia de la crisis, del incremento de reclamos, tutelas y desacatos, 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.

13. De ese contexto se desprende que la interesada recibió una entidad que ya se encontraba en una situación crítica y que presentaba dificultades severas para atender oportunamente las peticiones, quejas, reclamos, requerimientos judiciales y órdenes de tutela formuladas por

sus afiliados. 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 la intervención durante un lapso inferior a tres meses.

14. 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.

15. El volumen de sanciones impuestas, la brevedad del período durante el cual la accionante ejerció como agente interventora, la preexistencia de la crisis de la Nueva EPS y la persistencia de las 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.

16. La situación se torna más evidente respecto de las sanciones que permanecieron vigentes o fueron ejecutadas después del 14 de noviembre de 2025. A partir de esa fecha, la Dra. GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN dejó de ostentar la representación legal o funcional de la Nueva 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.

17. 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.

18. La Sala insiste en que esta conclusión no implica desconocer los derechos fundamentales de los usuarios que obtuvieron fallos de tutela contra la Nueva 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 la Nueva EPS ni a su actual agente interventor de atender los fallos judiciales, ni limita las facultades de los jueces constitucionales para requerir a quienes actualmente tienen capacidad real de cumplimiento.

19. Lo que resulta contrario a la Constitución es mantener el peso personal de las sanciones sobre una ex agente interventora cuya responsabilidad subjetiva aparece desvirtuada o, cuando menos, seriamente debilitada por la

falla estructural acreditada, por el corto período de ejercicio del cargo y por su desvinculación posterior.

20. Tampoco resulta razonable exigir a la Dra. GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN 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.

21. Por ello, la Sala concluye que la imposición, mantenimiento y eventual ejecución acumulada de sanciones de arresto y multa contra la Dra. GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, la libertad personal y el patrimonio económico. En consecuencia, se concederá el amparo.

22. Como medida de protección, se dejarán sin efectos las sanciones de arresto y multa impuestas contra la mencionada ciudadana, exclusivamente en su condición de ex agente interventora de la Nueva EPS (por hechos relacionados con el período en que fungió en el aludido cargo), dentro de los incidentes de desacato originados en órdenes de tutela dirigidas contra esa entidad.

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 la Dra. POLANÍA AGUILLÓN y sin afectar las sanciones que, en cada caso, hubieren recaído sobre otros funcionarios o personas vinculadas a los incidentes de desacato.

23. De igual manera, la Sala dispondrá que la Nueva EPS, su actual agente interventor, 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.

24. 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.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Tutelas N.º 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

1. AMPARAR los derechos al debido proceso, a la libertad y a la dignidad humana de la señora GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN.

2. ORDENAR el levantamiento, de manera definitiva, de todas las sanciones de multa y arresto por desacato que se hayan dictado en contra de la Dra. POLANÍA AGUILLÓN, exclusivamente en su condición de ex agente interventora de la Nueva EPS (por hechos relacionados con el período en que fungió en el aludido cargo), así como los procesos de cobro persuasivo y coactivo adelantados por el Consejo Superior de la Judicatura derivados de dichas sanciones.

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

3. 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.

4. 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.

Notifiquese y cúmplase.



CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO
Presidente de la Sala

RADICACIÓN 11001023000020260082000
TUTELA PRIMERA INSTANCIA 156240
GLORIA LIBIA POLANÍA AGUILLÓN
(reparto sala plena)



FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS

JORGE HERNÁN DÍAZ SOTO
No firma con permiso

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: 5AEB2687904535CF49F22674E0FC904250D5EB6078B8CCD1C7E36D519E285FDB
Documento generado en 2026-07-17

§ Sala Casación Penal@ 2026