

TEMA: FALLA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL- Protección de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social frente a una barrera administrativa ocasionada por la falta de coordinación entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que impedía al afiliado pagar aportes adeudados y reactivar su afiliación. La fragmentación funcional del sistema no puede trasladar indefinidamente al ciudadano las consecuencias de la falta de coordinación administrativa./

HECHOS: El accionante manifestó que desde diciembre de 2025 se encontraba suspendido por mora e impedido para acceder al mecanismo de contribución solidaria, situación que le impedía reactivar su afiliación al sistema de salud. Los días 31 de marzo y 1 de abril de 2026 intentó liquidar la planilla tipo D mediante el operador PILA, sin obtener resultado. Al consultar a Savia Salud EPS, se le indicó acudir ante ADRES. Previamente promovió una acción de tutela contra ADRES por falta de respuesta a un derecho de petición. Dicha tutela culminó con declaratoria de hecho superado luego de que la entidad respondiera, aunque el problema material persistió. El 25 de mayo de 2026 presentó nuevas peticiones a ADRES y Savia Salud EPS, solicitando el levantamiento de la suspensión, la habilitación de un mecanismo para pagar los aportes y la reactivación de su afiliación. Savia Salud EPS respondió que la activación dependía de un reporte de ADRES al operador PILA, mientras que ADRES indicó que la solución correspondía a la EPS mediante la actualización de la novedad en la BDU. Pila Simple S.A. informó que su función se limita a actuar como operador de información y que carece de competencia para modificar afiliaciones o levantar novedades. Es así que el accionante solicitó que Savia Salud EPS realizara el reporte o actualización de la novedad de suspensión por mora en la BDU para que el ADRES habilitara la liquidación de la planilla tipo D o implementara un mecanismo que permitiera el pago de los aportes adeudados y así se lograra la reactivación de su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Itagüí tuteló los derechos fundamentales del accionante y ordenó a ADRES y a Savia Salud EPS coordinar acciones para eliminar la barrera administrativa que impedía el pago de la contribución solidaria y la regularización de la afiliación. Por tanto, el problema jurídico consiste en determinar si vulneran ADRES y Savia Salud EPS los derechos fundamentales a la salud, la seguridad social y el debido proceso administrativo de un afiliado cuando, por falta de coordinación interinstitucional, le impiden liquidar y pagar los aportes adeudados necesarios para reactivar su afiliación al sistema de salud.

TESIS: (...) Si bien podrían existir trámites administrativos ante las entidades del sistema, en el caso concreto dichos mecanismos no se muestran idóneos ni eficaces para conjurar oportunamente la afectación, pues el accionante ya acudió a peticiones ante ADRES y SAVIA SALUD EPS y recibió respuestas contradictorias que no removieron el obstáculo material. La controversia, además, no se reduce a un asunto económico o de simple recaudo, sino que compromete el acceso efectivo al sistema de salud y la continuidad de la protección en seguridad social.(...) no se configura la cosa juzgada alegada por la EPS accionada, la Corte Constitucional ha reiterado que aquella exige verificar la triple identidad de partes, causa y objeto. Pues bien, la primera tutela estuvo circunscrita a la falta de respuesta de ADRES frente a la petición radicada el 1 de abril de 2026, por lo que su objeto fue la protección del derecho fundamental de petición. Esa acción terminó con declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado. En cambio, la presente acción se dirige a obtener la remoción material de una barrera administrativa que impide al accionante pagar los aportes adeudados y reactivar su afiliación al sistema de salud, problemática que subsistió después de las respuestas de ADRES y de SAVIA SALUD EPS. Aclarado lo anterior, la Sala advierte que el caso revela una falla de coordinación institucional. ADRES sostiene que la actualización corresponde a la EPS; SAVIA SALUD EPS afirma que la activación depende de reportes de ADRES al operador PILA; y PILA SIMPLE S.A. señala que solo actúa como operador de información, sin competencia para modificar afiliaciones o levantar novedades. Esta fragmentación funcional, aunque pueda ser explicable desde la estructura normativa del sistema, no puede traducirse en una carga indefinida para el usuario (...)” (...) De esta manera, el principio de garantía de la efectividad de los derechos constitucionales (art. 2 Superior) impone a todas las entidades que componen el Sistema de Seguridad Social Integral mantener permanente

contacto a efectos de que las personas afiliadas al sistema como cotizantes o beneficiarias en ningún momento queden desamparadas injustificadamente en su derecho a la seguridad social que conforme al artículo 48 Superior es irrenunciable”. (...) el sistema de seguridad social fue concebido como un “engranaje” para materializar sus derechos constitucionales fundamentales de manera continua entre las distintas fases y etapas a cargo de los diferentes actores del mismo sistema, siendo indispensable para ello la comunicación constante entre las referidas entidades. Esto, con el fin de aislar, a quien se encuentra incapacitado, de la burocracia institucional que de manera injustificada podría convertirse en una barrera administrativa para el acceso a su derecho a la seguridad social en salud.” (sentencia T- 523 de 2020)(...) En el caso concreto, el accionante no se niega a cumplir sus obligaciones de pago, sino que denuncia que el sistema no le permite hacerlo por inconsistencias o falta de coordinación entre las entidades que administran la información y las novedades de afiliación.(...) La orden impartida por el juez de primera instancia, al disponer que ADRES y SAVIA SALUD EPS establezcan conjuntamente un mecanismo de coordinación interinstitucional y adelanten las actuaciones necesarias para remover la barrera administrativa, se ajusta a los principios de eficacia, coordinación y colaboración armónica que gobiernan la función administrativa y la prestación del servicio público de salud. (...) De esta manera, la sentencia no altera el reparto legal de funciones, sino que lo activa de forma coordinada para evitar que el accionante continúe soportando una barrera que no puede remover por sí mismo.

MP: NELSON SARAY BOTERO

FECHA: 20/08/2026

PROVIDENCIA: SENTENCIA DE TUTELA



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR
DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN
SALA PENAL DE DECISIÓN

Lugar y fecha	Medellín, veinte (20) de agosto de dos mil veintiséis (2026)
Proceso	Acción de Tutela de Segunda Instancia
Radicado	05360310900220260015301
Accionante	ÓSCAR DARÍO CORTÉS PIMIENTA
Accionada	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), Savia Salud EPS (Alianza Medellín Antioquia EPS S.A.S.) y Pila Simple S.A.
Providencia	Sentencia N°2026-102
Decisión	Confirma
Ponente	NELSON SARAY BOTERO

EL ASUNTO

Se dispone esta Sala de Decisión Constitucional a resolver la impugnación presentada por SAVIA SALUD EPS (Alianza Medellín Antioquia EPS S.A.S.) en contra de la sentencia proferida el veintidós (22) de julio de dos mil veintiséis (2026) por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Itagüí, dentro de la acción de tutela instaurada por ÓSCAR DARÍO CORTÉS PIMIENTA en contra de esa EPS, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y Pila Simple S.A.

LOS HECHOS Y PRETENSIONES

El accionante manifestó que, desde diciembre de 2025, se encuentra impedido para acceder al mecanismo de contribución solidaria y, por ende, para reactivar su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, debido a una barrera administrativa generada por la falta de coordinación entre ADRES y Savia Salud EPS. Relató que los días 31 de marzo y 1 de abril de 2026 intentó liquidar la planilla tipo D mediante el operador Pila, sin éxito, y que, al indagar ante esa EPS, se le indicó que debía presentar una reclamación ante ADRES.

Expuso que, previo a la presente acción, ya había promovido una primera tutela por la falta de respuesta a una petición radicada el 1 de abril de 2026 exclusivamente ante ADRES (radicado 05360-31-09-001-2026-00096-00, Juzgado Primero Penal del Circuito de Itagüí), la cual fue resuelta el 19 de mayo de 2026 declarando la carencia actual de objeto por hecho superado, al haber ADRES emitido respuesta el 11 de mayo de 2026, sin que ello solucionara la problemática de fondo relacionada con su afiliación al sistema de salud.

Señaló que el 25 de mayo de 2026, esto es, con posterioridad a la sentencia que resolvió la primera tutela presentó una nueva petición tanto a Savia Salud EPS como a ADRES, solicitando el levantamiento de la suspensión, la habilitación de un mecanismo efectivo para pagar los aportes adeudados y la reactivación de su afiliación. Savia Salud EPS respondió el 2 de junio de 2026 que la activación dependía de un reporte que debía realizar ADRES al operador Pila Simple S.A., mientras que ADRES, en respuesta del 18 de junio de 2026, sostuvo que la solución correspondía a la EPS mediante la actualización de la novedad en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA). En criterio del accionante, ambas entidades se trasladan recíprocamente la responsabilidad sin adoptar una solución concreta.

La pretensión está encaminada a que se ordene a Savia Salud EPS realizar el reporte o actualización de la novedad de suspensión por mora en la BDUA, y a ADRES habilitar la liquidación de la planilla tipo D o el mecanismo que permita efectuar el pago de los aportes adeudados, con la reactivación de su afiliación.

EL INFORME DE LAS ACCIONADAS

Pila Simple S.A. explicó que actúa exclusivamente como operador de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, sin competencia para modificar afiliaciones, levantar novedades o resolver controversias sobre la permanencia de los afiliados en el sistema de salud.

ADRES señaló que el accionante aparece afiliado a Savia Salud EPS en estado "*suspendido por mora*" desde el 1 de diciembre de 2025, situación

reportada por la propia EPS y que ya había dado respuesta a dos derechos de petición del accionante.

Savia Salud EPS sostuvo que respecto de la pretensión relacionada con el levantamiento de la suspensión por mora existía cosa juzgada por existir una tutela previa con idéntico objeto (radicado 05360-31-09-001-2026-00096-00), en la que se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Subsidiariamente, manifestó que la reactivación de la afiliación depende de que el usuario cancele los períodos adeudados, y que carece de competencia para generar planillas de pago o recaudar aportes, funciones que corresponden a los operadores Pila y a ADRES.

LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Itagüí **tuteló** los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y al debido proceso administrativo del accionante y ordenó al director de ADRES y al agente interventor de Savia Salud EPS, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esa providencia, *“si aún no lo han hecho, establezcan de manera conjunta un mecanismo de coordinación interinstitucional y adelanten, cada una dentro del ámbito de sus competencias legales y reglamentarias, todas las actuaciones administrativas, técnicas y operativas necesarias para remover la barrera administrativa que actualmente impide a Óscar Darío Cortés Pimienta efectuar el pago de la contribución solidaria y regularizar su estado de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud”*

A su vez ordenó *“al director de la Administradora de los Recursos del Sistema General De Seguridad Social En Salud – Adres, que, una vez se surtan las actuaciones que legalmente correspondan por parte de la EPS y siempre que no exista impedimento normativo distinto al analizado en esta providencia, adopte de manera inmediata las actuaciones de su competencia encaminadas a habilitar la liquidación de la planilla tipo D – Contribución Solidaria o el mecanismo que legalmente la sustituya, permitiendo al accionante efectuar el pago de los aportes que resulten exigibles”* y *“al agente de interventor de Savia Salud EPS, una vez el accionante haya efectuado el pago de los aportes*

correspondientes o se cumplan los requisitos legales para ello, registrar y actualizar las novedades de afiliación que sean de su competencia en la Base de Datos Única de Afiliados – Bdua, adelantando las actuaciones necesarias para la reactivación de la afiliación de Óscar Darío Cortés Pimienta, si a ello hubiere lugar.”

Consideró que existe una actuación fragmentada y desarticulada de ambas entidades que produjo una vulneración material de los derechos fundamentales del accionante, al mantenerlo en un círculo administrativo del cual no podía salir por sus propios medios.

LA IMPUGNACIÓN.

SAVIA SALUD EPS, impugnó el numeral segundo del fallo, argumentando que no tiene competencia frente a los trámites de recaudo y liquidación de aportes, pues son gestionados exclusivamente por los operadores autorizados (PILA, Arús, Pago Simple), y si presenta fallas, corresponde al usuario formular la reclamación directamente ante ADRES, que es la entidad encargada de reportar los pagos y las novedades de mora a los operadores. Indicó que ya remitió al accionante la información sobre el procedimiento a seguir, y que, una vez este cancele los montos adeudados por contribución solidaria, procederá con su activación.

LOS ARGUMENTOS DE DECISIÓN DE LA SEGUNDA INSTANCIA.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política de Colombia y 37 del Decreto 2591 de 1991, esta Magistratura es competente para conocer de la presente acción, en segunda instancia, por la impugnación interpuesta.

Si bien es cierto la acción de tutela fue establecida por el Constituyente de 1991, con la única finalidad de que a través de ella se lograra la real protección de los derechos fundamentales de los asociados, cuando resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades y/o los particulares en los casos previstos en la ley, también lo es que sólo opera en

forma subsidiaria y excepcional cuando no se cuenta con otro medio de defensa judicial para la protección de las garantías fundamentales.

Corresponde a la Sala determinar si debe confirmarse la sentencia de primera instancia que amparó los derechos fundamentales del accionante y ordenó a ADRES y SAVIA SALUD EPS coordinar las actuaciones necesarias para remover la barrera administrativa que le impide liquidar y pagar los aportes adeudados por contribución solidaria y reactivar su afiliación al sistema de salud, pese a que esa EPS alega falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de competencia frente a la generación de planillas y recaudo de aportes.

En cuanto a la legitimación por activa, se encuentra acreditada, pues el señor ÓSCAR DARÍO CORTÉS PIMIENTA solicita la protección de derechos fundamentales que afirma vulnerados directamente por la imposibilidad de reactivar su afiliación al sistema de salud.

Respecto de la legitimación por pasiva, se encuentra acreditada frente a ADRES y SAVIA SALUD EPS. La primera administra recursos del sistema y opera la BDUA, y tendría incidencia en la habilitación de la liquidación de la planilla tipo D o en los reportes necesarios para que el operador PILA permita el pago. La segunda, por su parte, es la entidad a la que se encuentra afiliado el accionante en estado suspendido por mora, novedad que, según lo informado por ADRES, fue reportada por la propia EPS.

La inmediatez también se satisface. La suspensión por mora se reporta desde el 1 de diciembre de 2025, pero la situación vulneradora no se agotó en ese momento, sino que ha permanecido en el tiempo por la imposibilidad de liquidar la planilla, pagar los aportes y reactivar la afiliación. Además, las respuestas administrativas que evidencian el traslado recíproco de responsabilidad son de junio de 2026, lo que permite concluir que la acción fue promovida dentro de un término razonable.

En cuanto a la subsidiariedad, la tutela resulta procedente. Si bien podrían existir trámites administrativos ante las entidades del sistema, en el caso

concreto dichos mecanismos no se muestran idóneos ni eficaces para conjurar oportunamente la afectación, pues el accionante ya acudió a peticiones ante ADRES y SAVIA SALUD EPS y recibió respuestas contradictorias que no removieron el obstáculo material.

La controversia, además, no se reduce a un asunto económico o de simple recaudo, sino que compromete el acceso efectivo al sistema de salud y la continuidad de la protección en seguridad social.

Por otro lado, no se configura la cosa juzgada alegada por la EPS accionada, la Corte Constitucional ha reiterado que aquella exige verificar la triple identidad de partes, causa y objeto.

Pues bien, la primera tutela estuvo circunscrita a la falta de respuesta de ADRES frente a la petición radicada el 1 de abril de 2026, por lo que su objeto fue la protección del derecho fundamental de petición. Esa acción terminó con declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado. En cambio, la presente acción se dirige a obtener la remoción material de una barrera administrativa que impide al accionante pagar los aportes adeudados y reactivar su afiliación al sistema de salud, problemática que subsistió después de las respuestas de ADRES y de SAVIA SALUD EPS.

Aclarado lo anterior, la Sala advierte que el caso revela una falla de coordinación institucional. ADRES sostiene que la actualización corresponde a la EPS; SAVIA SALUD EPS afirma que la activación depende de reportes de ADRES al operador PILA; y PILA SIMPLE S.A. señala que solo actúa como operador de información, sin competencia para modificar afiliaciones o levantar novedades.

Esta fragmentación funcional, aunque pueda ser explicable desde la estructura normativa del sistema, no puede traducirse en una carga indefinida para el usuario, quien manifiesta su voluntad de pagar los aportes adeudados y regularizar su afiliación, pero no cuenta con una ruta efectiva para hacerlo.

La Corte Constitucional en la sentencia T- 523 de 2020, se ocupa de las barreras excesivas e injustificadas que vulneran los derechos fundamentales de los afiliados:

“Son múltiples las oportunidades en las que esta Corte ha resaltado que la imposición de barreras administrativas excesivas e injustificadas por parte de las entidades que forman parte de los diferentes subsistemas de seguridad social vulneran los derechos fundamentales de los afiliados.

*(...) De esta manera, el principio de garantía de la efectividad de los derechos constitucionales (art. 2 Superior) **impone a todas las entidades que componen el Sistema de Seguridad Social Integral mantener permanente contacto a efectos de que las personas afiliadas al sistema como cotizantes o beneficiarias en ningún momento queden desamparadas** injustificadamente en su derecho a la seguridad social que conforme al artículo 48 Superior es irrenunciable”.*

*(...) **el sistema de seguridad social fue concebido como un “engranaje”** para materializar sus derechos constitucionales fundamentales de manera continua entre las distintas fases y etapas a cargo de los diferentes actores del mismo sistema, siendo indispensable para ello la comunicación constante entre las referidas entidades. Esto, con el fin de aislar, a quien se encuentra incapacitado, de la burocracia institucional que de manera injustificada podría convertirse en una barrera administrativa para el acceso a su derecho a la seguridad social en salud.”*
(negrilla fuera de texto).

En el caso concreto, el accionante no se niega a cumplir sus obligaciones de pago, sino que denuncia que el sistema no le permite hacerlo por inconsistencias o falta de coordinación entre las entidades que administran la información y las novedades de afiliación.

Bajo ese entendimiento, la actuación de SAVIA SALUD EPS no puede agotarse en informar al accionante que debe acudir a ADRES, si simultáneamente esta le indica que la novedad debe ser actualizada por la

EPS. En estos eventos, la respuesta constitucionalmente exigible no es la remisión circular del usuario, sino la coordinación efectiva entre las entidades competentes.

La orden impartida por el juez de primera instancia, al disponer que ADRES y SAVIA SALUD EPS establezcan conjuntamente un mecanismo de coordinación interinstitucional y adelanten las actuaciones necesarias para remover la barrera administrativa, se ajusta a los principios de eficacia, coordinación y colaboración armónica que gobiernan la función administrativa y la prestación del servicio público de salud.

Además, la orden fue delimitada, pues a ADRES se le impuso adoptar las actuaciones de su competencia para habilitar la liquidación de la planilla tipo D, mientras que a SAVIA SALUD EPS se le ordenó registrar y actualizar las novedades de afiliación pertinentes, una vez el accionante efectuara el pago correspondiente.

De esta manera, la sentencia no altera el reparto legal de funciones, sino que lo activa de forma coordinada para evitar que el accionante continúe soportando una barrera que no puede remover por sí mismo.

En consecuencia, la Sala **confirmará** la sentencia proferida el 22 de julio de 2026 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Itagüí y una vez se notifique esta providencia, se deberá enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en la forma prevenida en el Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, por el Consejo Superior de la Judicatura.

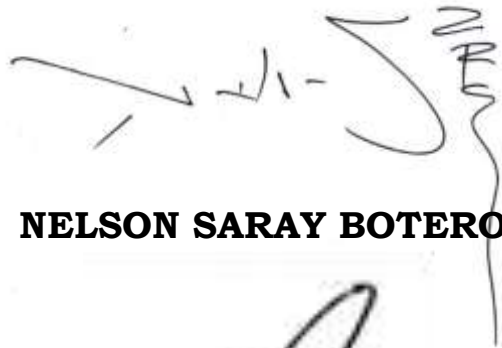
LA DECISIÓN.

LA SALA DE DECISIÓN DE ASUNTOS PENALES N°14 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN - EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, resuelve: **(i) CONFIRMAR** la sentencia proferida el 22 de julio de 2026 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Itagüí, dentro de la

acción de tutela promovida por ÓSCAR DARÍO CORTÉS PIMIENTA. **(ii)** Notificar a las partes de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 e informar al juzgado de primera instancia de este proveído. **(iii)** Una vez ejecutoriada la sentencia, y por intermedio de la Secretaría de la Sala, se remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



NELSON SARAY BOTERO



CLAUDIA PATRICIA VÁSQUEZ TOBÓN



ÓSCAR BUSTAMANTE HERNÁNDEZ

Firmado Por:

Nelson Saray Botero
Magistrado
Sala N° 14 Penal
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Claudia Patricia Vasquez Tobon
Magistrada
Sala N° 15 Penal
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Oscar Bustamante Hernandez
Magistrado
Sala N° 1 Penal
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena
validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario
2364/12

Código de verificación:

**5a75f5590deebfb07c26295831832f705d9561b44aaecb5ba3bd23305d
8db3df**

Documento generado en 20/08/2026 05:00:01 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la
siguiente URL:**

<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>