



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**

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

**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**  
Magistrada Ponente

CUI: 11001220400020220082201  
Radicación n.º 123118  
STP4925-2022  
(Aprobado Acta n.º 85)

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022).

## **I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resuelve la impugnación promovida por **FANNY GRANADOS NIÑO**, a través de apoderado judicial, contra la sentencia de tutela de primera instancia proferida el 15 de marzo de 2022 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá que declaró improcedente la solicitud de amparo<sup>1</sup> a sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En síntesis, la accionante argumenta que no fue notificada en debida forma del mandamiento de pago que libró la División de Cobro Coactivo de la DESAJ con ocasión de la pena de multa impuesta en el

---

<sup>1</sup> Las autoridades accionadas son la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración judicial y el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá.

proceso penal que se siguió en su contra por el delito de fraude procesal.

Al presente trámite se ordenó vincular al Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá.

## **II. HECHOS**

1.- El 5 de junio de 2014, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá revocó la sentencia absolutoria proferida por el Juzgado 49 Penal del Circuito de la misma ciudad en favor de **FANNY GRANADOS NIÑO** y, en su lugar, la condenó a 48 meses de prisión y multa de 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes como autora responsable del delito de fraude procesal. Esta decisión quedó debidamente ejecutoriada.

2.- Con ocasión de la multa impuesta, la División de Cobro Coactivo de la DESAJ expidió requerimiento de cobro persuasivo y ordenó su notificación en la dirección Calle 16 C No. 58 – 78 en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, **FANNY GRANADOS NIÑO** había cambiado de domicilio y residía en la dirección Carrera 90 No 93 – 23 de la misma ciudad, motivo por el cual no se enteró de la iniciación del proceso. Posteriormente, la entidad encargada del trámite libró el respectivo mandamiento de pago y decretó el embargo del único inmueble propiedad de la condenada.

2.1.- El 18 de febrero de 2021, la autoridad accionada requirió a través de correo electrónico al Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá con el fin de “... *informar si dentro del expediente penal figura una dirección diferente a la reportada por ustedes a cobro coactivo en el año 2017 y la fecha de actualización de presentarse el caso*”. Sin embargo, el juzgado se enteró del requerimiento solo hasta cuando fue vinculado al presente trámite constitucional, por lo que a través del oficio 0330 del 4 de marzo de 2022 procedió a informar a la DESAJ que “*No obstante lo anterior, al revisar detenidamente el expediente se pudo verificar que, efectivamente, al momento en que la señora FANNY GRANADOS NIÑO suscribió diligencia de compromiso de fecha 2 de marzo de 2015, informó que su nueva dirección era la CARRERA 90 No. 93 – 23, INTERIOR 9, de esta ciudad. Teléfono 5399896, informando que se omitió en el referido oficio, igualmente por error involuntario.*”.

3.- El 24 de marzo de 2020, **FANNY GRANADOS NIÑO** solicitó la nulidad de todo lo actuado en el trámite del cobro coactivo. Sin embargo, la DESAJ negó su solicitud frente a lo cual la actora promovió recurso de reposición, que también fue resuelto desfavorablemente.

### **III. ANTECEDENTES PROCESALES**

4.- **FANNY GRANADOS NIÑO** quedó inconforme con el trámite anteriormente referido y promovió solicitud de amparo contra la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración judicial y el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá. Adujo que no fue vinculada al proceso

administrativo ni la notificaron en debida forma del mandamiento de pago, comoquiera que las notificaciones se remitieron a una dirección donde no residía.

5.- La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá avocó el conocimiento de la acción constitucional el 3 de marzo de 2022 y ordenó correr traslado a la parte demandada y a los vinculados de la tutela y las pretensiones. Posteriormente, el 15 de marzo de 2022 declaró improcedente la solicitud de amparo elevada por **FANNY GRANADOS NIÑO** tras considerar que no cumplió con el criterio de subsidiariedad que regenta la acción de tutela. Además, señaló que el proceso de cobro coactivo está en curso y es allí donde la actora debe procurar el respeto por sus derechos fundamentales.

6.- Contra la anterior determinación **FANNY GRANADOS NIÑO** promovió recurso de impugnación. Argumentó que, contrario a los razonamientos del Tribunal, la solicitud de amparo no ataca una providencia judicial sino la totalidad de las actuaciones desplegadas en el marco del proceso de cobro coactivo seguido en su contra. Adicionalmente, aseguró que no cuenta con otros medios de defensa judicial para proteger sus derechos fundamentales.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **a. Competencia.**

7.- De conformidad con lo establecido por los artículos 32 del Decreto 2591 de 1991 y 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, esta Sala es competente para pronunciarse sobre la impugnación promovida contra la providencia emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, de la cual la Corte es superior funcional.

**b. Problema jurídico.**

8.- De acuerdo con los hechos del caso, a la Sala le corresponde determinar si las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de **FANNY GRANADOS NIÑO** al adelantar el trámite del proceso de cobro coactivo sin que mediara una debida notificación del mandamiento de pago, circunstancia que impidió que ejerciera su derecho de defensa.

**c. El principio de subsidiariedad del mecanismo constitucional supone la posibilidad de ejercer efectivamente el derecho de defensa.**

9.- La Constitución Política en el artículo 86 estableció la tutela como un mecanismo extraordinario, preferente, subsidiario y residual que tiene por objeto la protección de manera efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, ante su vulneración o amenaza, proveniente de la acción u omisión atribuible a las autoridades públicas o de los particulares, en los casos que la ley regula, siempre que el interesado no cuente con otros medios de defensa.

10.- De su naturaleza se infiere que cuando el ordenamiento jurídico establece otro mecanismo judicial efectivo de protección, el interesado debe acreditar que acudió en forma oportuna a aquél para ventilar ante el juez ordinario la posible violación de sus garantías.

11.- Por lo tanto, se constituye en presupuesto de procedibilidad para activar la acción constitucional, el agotamiento de todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial<sup>2</sup> con que cuente la parte accionante para salvaguardar sus derechos.

12.- Así, pues, en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 se estableció como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia «*de otros recursos o medios de defensa judiciales*», salvo que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

13.- Adicionalmente, se considera que la acción de tutela no puede entrar a resolver conflictos de «*evidente complejidad técnica y legal*», pues el debate debe darse ante la justicia especializada [Jurisdicción Contenciosa Administrativa]. Al respecto, la Corte constitucional, en sentencia CC T-976-2010, señaló:

*Sólo en la hipótesis que, una vez agotado el mecanismo ordinario ante la jurisdicción competente, los afectados consideren que éste*

---

<sup>2</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencias C-590 del 8 de junio de 2005 y T-332 del 4 de mayo de 2006. CSJ STP Rad. No. 31.781, 32.327, 36.728, 38.650, 40.408, 41.642, 41.805, 49.752, 50.399, 50.765, 53.544, 54.762, 57.583, 59.354, 60.917, 61.515, 62.691, 63.252, 64.107, 65.086, 66.996, 67.145, 68.727, 69.938 y 70.488.

*no fue eficaz para proteger adecuadamente sus derechos constitucionales, podrían eventualmente acudir a la acción de tutela, caso en el cual sería necesario verificar si concurren, para ese momento, los requisitos genéricos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para las tutelas contra providencias judiciales.*

14.- Con el Acuerdo No. PSAA10-6979 de 2010 el Consejo Superior de la Judicatura ajustó el reglamento interno para la ejecución de las obligaciones económicas impuestas a favor del Estado. De acuerdo con lo anterior, en el artículo 3 del mencionado Acuerdo, se establece que:

**ARTÍCULO TERCERO.**- *Si la obligación no es cancelada dentro del término fijado en la providencia judicial o acto administrativo se procederá así:*

*En el caso de las multas impuestas por Despachos Judiciales con anterioridad a la vigencia de la Ley 1285 de 2009, el juez de la causa deberá remitir a las Direcciones Ejecutivas Seccionales de Administración Judicial respectiva o a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a través de la División de Fondos Especiales y Cobro Coactivo, según la competencia antes mencionada, con el fin de que se inicie el proceso, dichas sentencias con la constancia secretarial a que aluden los artículos 115 y 394 del Código de Procedimiento Civil, es decir que se trata de la primera copia, que presta mérito ejecutivo y que se encuentra ejecutoriada, así como la indicación de la fecha en que ésta cobro ejecutoria, de todo lo cual se dejará constancia en el expediente.*

*En el caso de las multas impuestas por despachos judiciales con posterioridad a la vigencia de la ley 1285 de 2009, el juez de la causa tiene facultad para tramitar su recaudo como incidente.*

*Cuando se trate de multa de carácter jurisdiccional disciplinario impuesta a servidor judicial a favor del Consejo Superior de la Judicatura, una vez en firme la providencia, se remitirá copia de ésta a la pagaduría de la Dirección Seccional que corresponda, para que se proceda a hacerla efectiva de conformidad con lo señalado por el artículo 45 de la Ley 734 de 2002, si el sancionado se encuentra vinculado a la entidad.*

*Si el sancionado no estuviere vinculado a la entidad y no consigna el valor de la multa dentro del plazo otorgado, el juez de la causa está facultado para proceder conforme a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 20 de la Ley 1285 de 2009.*

**PARAGRAFO 1°.- Con el fin de evitar un detrimento y a efectos de proceder a recuperar el valor de las multas impuestas que no hubiesen sido cobradas mediante el trámite incidental, la Dirección Ejecutiva y las Oficinas de Cobro Coactivo de las Direcciones Seccionales, adelantarán el cobro en desarrollo de las facultades otorgadas en el artículo 136 de la Ley 6ª de 1992 y, conforme al procedimiento previsto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.**

(Subraya y negrilla fuera del texto original)

15.- Ahora bien, por disposición del artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 el trámite que se debe seguir para el recaudo de las multas impuestas en el marco de los procesos penales es el proceso de cobro persuasivo y coactivo contemplado en el Estatuto Tributario:

**ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS.** *Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, **deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.***

(...)

(Subraya y negrilla fuera del texto original)

16.- Por las anteriores referencias, en últimas, el proceso para hacer efectivas las consecuencias jurídicas económicas del delito se rige por los postulados y criterios contenidos en el Estatuto Tributario y, en esa medida, es indispensable tener en cuenta que este trámite es eminentemente de impulso procesal, por lo que los sujetos involucrados tienen escasas posibilidades de interponer

recursos en su interior. Así lo señala el artículo 833-1 de la normatividad en comento.

**ARTICULO 833-1. RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE COBRO. Las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de cobro, son de trámite y contra ellas no procede recurso alguno, excepto los que en forma expresa se señalen en este procedimiento para las actuaciones definitivas.**  
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

17.- Es claro entonces que, el sujeto pasivo del proceso de cobro coactivo del Régimen Tributario -en este caso la persona condenada- cuenta con mínimas posibilidades para oponerse a la pretensión ejecutiva del Estado e, inclusive, no cuenta con la libertad de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa para cuestionar las decisiones adversas, pues la intervención en esa jurisdicción es restringida y sólo procede respecto de las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución<sup>3</sup>.

18.- Así las cosas, dentro de los escasos escenarios en los que la persona compelida al pago puede ejercer actos de defensa se encuentra el momento en el que se proponen las excepciones, esto es, dentro de los quince (15) días posteriores a la notificación del mandamiento de pago, decisión que puede ser objeto únicamente del recurso de reposición, luego de lo cual tendrá lugar la orden de ejecución que implica el remate de los bienes embargados y

---

<sup>3</sup> **ARTICULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción.

secuestrados, sin que exista oportunidad de cuestionar esta última determinación.

19.- En este caso concreto, se tiene que la División de Cobro Coactivo de la DESAJ viene adelantando el proceso contra **FANNY GRANADOS NIÑO** pero nunca la notificó del inicio del trámite, toda vez que la entidad remitió las respectivas comunicaciones a su domicilio anterior, eventualidad que, impidió que la accionante tuviera conocimiento de la pretensión del Estado en su contra y utilizara medios de defensa en su favor, negándole de tajo la posibilidad de interponer excepciones o adelantar acercamientos con la entidad para arribar a algún acuerdo de pago.

20.- Así las cosas, el *A quo* constitucional erró al considerar que la actora contaba con la posibilidad de ejercer su defensa al interior del proceso de cobro coactivo por cuanto este seguía en curso. Pues el sólo hecho de que el trámite no haya fenecido no implica *per sé* que la actora pueda ejercer actos efectivos de defensa judicial dada la naturaleza de este tipo de procesos. Como quedó señalado anteriormente, los escenarios para que **FANNY GRANADOS NIÑO** se defiendan -tanto al interior como por fuera del proceso de cobro- son restringidos y limitados.

21.- De esta manera, la tesis del Tribunal Superior de Bogotá resulta abiertamente contraria a los postulados constitucionales de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, comoquiera que la única consecuencia que se sigue del derrotero señalado por el cuerpo colegiado

es que **FANNY GRANADOS NIÑO** espere el remate de su casa a manos de la División de Cobro Coactivo DESAJ, toda vez que en el estado en el que se encuentra el trámite no puede activar ninguna estrategia defensiva y, como si fuera poco, el ordenamiento jurídico le impide acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para refutar las decisiones que se adopten en su contra.

22.- En suma, el *A quo* convalidó el yerro procedimental en que incurrió de autoridad accionada y, además, desconoció, bajo la hipótesis del proceso en curso y la subsidiariedad de la acción de tutela, los derechos fundamentales de la actora que han sido abiertamente vulnerados en todo el proceso de cobro coactivo.

23.- Así pues, en el asunto bajo estudio, resulta sustancialmente relevante en clave de derechos fundamentales, que la actividad de la autoridad accionada ha implicado que la demandante no pueda manifestar su oposición frente a la pretensión ejecutiva en su contra o proponer soluciones alternativas efectivas y menos invasivas para ella, situación inobservada por el *A quo*.

24. Adicionalmente, la Sala llama la atención sobre tres aspectos concretos: i) **FANNY GRANADOS NIÑO** informó sobre la irregularidad procesal a la entidad que adelanta el trámite y solicitó la nulidad de lo actuado. Sin embargo, su solicitud fue negada porque el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá no respondió los requerimientos de la DESAJ relacionada con la verificación de los datos de notificación de la

procesada; ii) el artículo 826<sup>4</sup> del Estatuto Tributario dispone únicamente dos formas de notificar el mandamiento de pago; personalmente o por correo electrónico -en el expediente no hay constancia respecto del agotamiento de esta última posibilidad de ejercer la comunicación-. No obstante, en el caso concreto se usó la notificación por estados en el micro sitio de la Rama Judicial, sin que surtiera los efectos apropiados y; iii) la actora pertenece a un sector vulnerable o de debilidad manifiesta de la población, por cuanto es una persona de la tercera edad -76 años-, que señala tener serias complicaciones en su salud por un accidente de tránsito que sufrió en el año 2007.

24.1.- Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha sido clara en señalar la responsabilidad que recae sobre el Estado, la sociedad y la familia respecto de los adultos mayores, comoquiera que son sujetos de especial protección que ostentan unas características físicas, económicas y psicológicas particulares que los distinguen del resto de la comunidad, al respecto en la Sentencia T-252 de 2017 indicó que:

---

<sup>4</sup> **ARTICULO 826. MANDAMIENTO DE PAGO.** El funcionario competente para exigir el cobro coactivo, producirá el mandamiento de pago ordenando la cancelación de las obligaciones pendientes más los intereses respectivos. **Este mandamiento se notificará personalmente al deudor**, previa citación para que comparezca en un término de diez (10) días. Si vencido el término no comparece, **el mandamiento ejecutivo se notificará por correo**. En la misma forma se notificará el mandamiento ejecutivo a los herederos del deudor y a los deudores solidarios.

Cuando la notificación del mandamiento ejecutivo se haga por correo, deberá informarse de ello por cualquier medio de comunicación del lugar. La omisión de esta formalidad, no invalida la notificación efectuada.

**PARAGRAFO.** El mandamiento de pago podrá referirse a más de un título ejecutivo del mismo deudor.

*Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que éstos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas. Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor.*

(Subraya y negrilla fuera del texto original)

24.2.- Así las cosas, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho es necesario que se implementen estrategias y políticas públicas tendientes a la materialización efectiva de los derechos de los adultos mayores, circunstancia que impone a las autoridades judiciales y administrativas dirigir sus actuaciones a la consecución de ese fin constitucional.

24.3.- No obstante, en el caso concreto las autoridades que han participado en el proceso de cobro coactivo no han morigerado el rigorismo de sus comportamientos procesales de conformidad a la situación particular de la actora. Al contrario, han intensificado desmedidamente el valor de las formas y procedimientos sobre las garantías materiales de **FANNY GRANADOS NIÑO** desconociendo abiertamente que es una persona de especial protección constitucional y, además, sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

24.4.- Todo lo anterior, robustece la importancia del acto procesal de la notificación de las decisiones, habida cuenta de que es la manera como los destinatarios adquieren el conocimiento acerca de las intenciones del Estado y poder encausar su comportamiento a satisfacerlas o, dado el caso,

de oponerse a ellas si las consideran injustificadas, derecho que **FANNY GRANADOS NIÑO** no ha podido ejercer al interior del proceso de cobro coactivo que se sigue en su contra.

25.- La Sala llama la atención sobre el hecho de que la actora cumplió en debida forma con las cargas procesales que tenía, ya que actualizó ante el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá sus datos de notificación. Sin embargo, ese acto no fue tenido en cuenta al interior de proceso de cobro coactivo por cuenta de la negligencia de las autoridades involucradas, por lo que los yerros que se presentaron en el proceso de notificación de la apertura del trámite ejecutivo no son imputables a la accionante sino a las autoridades judiciales y administrativas, comoquiera que **FANNY GRANADOS NIÑO** en ningún momento ha ocultado su dirección de residencia.

26.- Finalmente, es preciso destacar que la acción constitucional también estaba dirigida en contra del Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá. Sin embargo, de la información obrante en el expediente se puede concluir que esa autoridad judicial no perpetró ningún acto que directamente vulnerara o pusiera en riesgo los derechos fundamentales de la actora.

#### **d. Conclusión.**

27.- La Sala revocará el fallo impugnado dado que se logró establecer que la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial vulneró los

derechos fundamentales al debido proceso y de defensa de **FANNY GRANADOS NIÑO**, lo cual tuvo lugar por la ausencia de notificación del mandamiento de pago con que se dio inicio al proceso ejecutivo. En ese sentido, concederá el amparo de los derechos fundamentales referidos y, en consecuencia, ordenará dejar sin efectos todo lo actuado al interior del proceso en comento adelantado en contra de la accionante -incluyendo la cancelación de las órdenes de embargo que pesan sobre su casa-. Por lo tanto, se deberá promover nuevamente el trámite y garantizar la debida notificación de su apertura a la demandante, para que se restablezcan sus garantías constitucionales del debido proceso y de defensa.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas n.º 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. Revocar** el fallo impugnado, y en su lugar, conceder el amparo a los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa en favor de **FANNY GRANADOS NIÑO**.

**Segundo.** Dejar sin efectos todo lo actuado dentro del proceso de cobro coactivo seguido contra **FANNY GRANADOS NIÑO** -incluyendo la cancelación de las ordenes de embargo-. En consecuencia, **ordenar** a la Oficina de Cobro Coactivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que proceda a iniciar de nuevo el trámite correspondiente y

efectúe la vinculación y notificación en debida forma a **FANNY GRANADOS NIÑO**.

**Tercero. Disponer** el envío de las diligencias a la Corte Constitucional, para la eventual revisión de los fallos proferidos.

**Notifíquese y cúmplase**

**MYRIAM ÁVILA ROLDÁN**

Magistrada

**GERSON CHAVERRA CASTRO**

Magistrado

**DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN**

Magistrado

**NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA**

Secretaria