



El empleo  
es de todos

Mintrabajo

Señor (a)  
**INGRIS NAIDU ROSERO MENA**  
Carrera 7 N° 24 - 63  
Quibdó - Chocó

### REF: NOTIFICACIÓN POR AVISO

Por medio del presente me permito notificarle la Resolución N° 115 del 29 de octubre de 2018 por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación, se le hace saber que contra dicha decisión no proceden los recursos de Reposición y Apelación

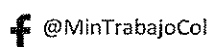
Se advierte que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en lugar de destino.

Se anexa copia del Acto Administrativo, contentivo en diez (10) folios.

Atentamente,

  
**MILDER F. BEJARANO BLANDON**  
Inspectora de Trabajo

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfonos PBX**  
(57-1) 5186868

**Atención Presencial**  
Sede de Atención al Ciudadano  
Bogotá Carrera 7 No. 32-63  
**Puntos de atención**  
Bogotá (57-1) 5186868 Opción 2

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
**www.mintrabajo.gov.co**





Libertad y Orden

MINISTERIO DEL TRABAJO

RESOLUCIÓN NÚMERO 115 DE 2018

29 OCT 2018

"por la cual se resuelve un recurso de apelación"

EL DIRECTOR TERRITORIAL DE ANTIOQUIA EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y EN ESPECIAL DE LAS CONFERIDAS EN EL DECRETO 4108 DE 2011, LA LEY 1437 DE 2011 Y LAS RESOLUCIONES 2143 DE 2014, 985 DE 2015 Y 0184 DEL 25 DE ENERO DEL 2018 Y

CONSIDERANDO

Que por Auto No. 221 del 18 de septiembre de 2017 (folio 22), la Coordinadora del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia, Control y Resolución de Conflictos-Conciliación de la Dirección Territorial Chocó y atendiendo queja presentada por la abogada BENITA MURILLO MARTINEZ, quien actúa como Apoderada Especial de los señores RAMON EMILIO GAMBOA BECERRA y ROBERT REMBERTO ROSERO MENA, avoca conocimiento y asigna a un Inspector de Trabajo para que adelante las actuaciones necesarias con el fin de verificar una presunta violación a las normas laborales, con relación al presunto cierre sin autorización del Ministerio del Trabajo, por parte del HOTEL MALECON.

Que por oficio del 17 de octubre de 2017, se le comunica a la indagada que existe mérito para adelantar procedimiento administrativo sancionatorio (folio 23); correspondencia que fue devuelta por el servicio de mensajería 472 motivando dirección existe (folio 56), en vista de esta situación se procedió a enviarla por correo electrónico (folio 59), pero tampoco fue posible su recibido.

Que por Resolución No. 030 del 20 de marzo de 2018 (folios 65-67), y ante la imposibilidad de ubicar al señor AULIO MORENO BLANDON, el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control y Resolución de Conflictos-Conciliación de la Dirección Territorial del Chocó, procedió a ordenar el archivo de la queja presentada por la abogada INGRIS NAIDU ROSERO MENA, Apoderada Especial de la señora BENITA MURILLO MARTINEZ y de los señores RAMON EMILIO GAMBOA BECERRA y ROBERT REMBERTO ROSERO MENA

II.- DE LAS DECISIONES DE PRIMERA INSTANCIA.

2.1. El Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control y Resolución de Conflictos-Conciliación de la Dirección Territorial del Chocó, Por No. 030 del 20 de marzo de 2018, decidió:

"ARTÍCULO PRIMERO: ARCHIVAR la actuación iniciada por la señora INGRIS NAIDU ROSERO MENA, identificada con la C.C. N° 35.600, y T.P. N° 120.475 del CSJ, en calidad de apoderada judicial de los señores BENITA MURILLO MARTINEZ, RAMON EMILIO GAMBOA BECERRA y ROBERT REMBERTO ROSERO MENA, contra HOTEL MALECON, identificado con el NIT 4790637-4, con domicilio en la carrera 1N° 26A - 60 piso 2 de la ciudad de Quibdó..."

*[Firma manuscrita]*

2.2. Mediante Resolución No. 73 del 24 de julio de 2018 (folio 73-74), el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control y Resolución de Conflictos-Conciliación de la Dirección Territorial del Chocó, al resolver el recurso de reposición señaló: **"CONFIRMAR la Resolución N° 30 del 20 de marzo de 2018, por medio de la cual se ordenó el archivo de la investigación adelantada contra la empresa HOTEL MALECON identificada con el NIT: 4790637-4 representada por el señor AULIO MORENO BLANDON (Q.E.P.D) por imposibilidad de notificación**

### III. DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS

**3.1. De la doctora INGRIS NAIDU ROSERO MENA, Apoderada Especial de la señora BENITA MURILLO MARTINEZ y de los señores RAMON EMILIO GAMBOA BECERRA y ROBERT REMBERTO ROSERO MENA, mediante memorial del 17 de mayo de 2018, (folios 70 al 72), quien sostiene:**

3.1.1. En el mes de agosto de 2017, el señor AULIO MORENO BLANDON propietario del establecimiento de comercio denominado HOTEL MALECON, se enfermó y fue trasladado a la ciudad de Medellín y su hijo "... DARWIN MORENO LOZANO, aprovechándose del estado de salud de su padre, sin la debida representación y sin autorización del Ministerio del Trabajo, decide de manera intempestiva cerrar la empresa, y por ende despojar en el pago de las correspondientes prestaciones sociales, y sin indemnización alguna, a todos los trabajadores, cancelándoles el salario correspondiente al mes de agosto de 2017.

3.1.2. El señor DARWIN MORENO LOZANO, "... al fallecer su padre, por ser el encargado de administrar sus bienes, colocó el hotel en arrendo... y se trasladó a la ciudad de Bogotá... No obstante, constantemente viene a esta ciudad a adelantar trámites relacionados con los bienes de su padre..."; por tal motivo solicita se revoque la decisión inicial y se continúe con la investigación al HOTEL MALECON, representada legalmente por el señor MORENO LOZANO.

### IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO FRENTE A LOS RECURSOS INTERPUESTOS

#### 4.1. Competencia

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 4108 de 2011 y Resolución No. 2143 de mayo 28 de 2014, corresponde a esta Dirección conocer de los recursos de apelación en contra de las decisiones proferidas por los Inspectores de Trabajo de los municipios.

#### 4.2. Oportunidad

Se verifica que los recursos presentados hayan sido interpuestos dentro de la oportunidad legal, encontrándose que tal hecho está ajustado a lo reglado por el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual se procede a desatar el respectivo recurso de alzada en contra la Resolución No. 030 del 20 de marzo de 2018, proferida por el Coordinador del Grupo de Prevención, Inspección, Vigilancia y Control y Resolución de Conflictos-Conciliación de la Dirección Territorial del Chocó.

#### 4.3. Análisis del Despacho

29 OCT 2018

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

Revisado el material probatorio obrante en el expediente, lo expuesto por la accionante y lo decidido por el funcionario de primera instancia en el acto administrativo atacado, el Despacho no encuentra admisibles los argumentos de la recurrente y por el contrario reitera lo resuelto en las Resoluciones No. 030 del 20 de marzo de 2018 y 73 del 24 de julio de 2018, pues no fue posible notificar al señor AULIO MORENO BLANDON quien fungía como empleador de la señora BENITA MURILLO MARTINEZ (folio 10-11) y de los señores RAMON EMILIO GAMBOA BECERRA (folio 14-15) y ROBERT REMBERTO ROSERO MENA (folio 6-7). Ante la imposibilidad de notificar al señor AULIO MORENO BLANDON, no le quedaba al Despacho otra opción diferente que la de ARCHIVAR la actuación iniciada por la doctora INGRIS NAIDU ROSERO MENA, apoderada judicial de los señores BENITA MURILLO MARTINEZ, RAMON EMILIO GAMBOA BECERRA y ROBERT REMBERTO ROSERO MENA, de no haber procedido de esa manera se hubiera incurrido en una violación al debido proceso.

Para mayor claridad y reforzando lo expuesto en el párrafo anterior, a continuación se transcriben apartes de dos fallos de la Corte Constitucional, en los que ampliamente trata el Debido proceso, y de manera puntual hace énfasis en las notificaciones de las actuaciones administrativas a los administrados.

Sentencia T-051/16

...5. Debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a todas las actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos, la convivencia pacífica, la salud pública y la relevancia en materia de tránsito. (18)

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6º Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por omisión a la Constitución y la ley y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, en concordancia con el Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejercitar acciones contra las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual las autoridades estatales no pueden actuar en forma arbitraria, sino dentro del marco jurídico delimitado por las normas, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que recaen sobre las personas al ejercicio pleno de sus derechos. (19)

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa y judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afectan e intervenir, en términos de equidad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas no desvían, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente. (20) (citas de las del Despacho)

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igual acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa, los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el debido y el debido de y a la igualdad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

*Handwritten signature*

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 5º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un principio fundamental de la función administrativa.

En este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí; y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"(22). Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"(23).

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, con las siguientes:

"(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) a gozar de la presunción de inocencia; (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso." (subrayas del Despacho).

Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera estricta a los parámetros procedimentales determinados en el ordenamiento jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio discrecional que pueda perjudicar el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o desatención que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

Lo antes mencionado cobra especial importancia cuando se trata del proceso administrativo sancionatorio, el cual constituye una facultad de las autoridades públicas para el cumplimiento de sus decisiones de carácter correctivo (dirigida a las particulares) o disciplinario (aplicada a los servidores públicos). Las decisiones correctivas están reguladas, en principio, con un fin preventivo para que los administrados se abstengan de actuar en conductas que puedan, entre otras cosas, afectar la convivencia social, fin esencial del Estado. De ahí que el proceso administrativo sancionatorio, desde esta perspectiva, constituye un límite a las libertades individuales en aras de garantizar el orden público.

Al respecto, en la Sentencia C-530 de 2003 se indicó lo siguiente:

La Corte ha señalado que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se le aplican, *mutatis mutandis*, pues las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado, por lo cual operan, con algunas matices, siempre que el Estado ejerza una función punitiva. Por ello la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP art. 29).

La potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa respectiva para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, no es punitiva y disciplinaria, está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de hechos penales (CP art. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción.

6. Derecho de defensa y contradicción en el proceso administrativo

Como se determinó anteriormente, el derecho fundamental al debido proceso administrativo se descompone en diferentes garantías, una de ellas es el derecho de defensa y contradicción, conexo con el derecho reconocido a toda persona de ser oída, de hacer valer sus propias razones y argumentos de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que le otorga la ley.

29 OCT 2018

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

Docuamente se ha establecido que el derecho de defensa:

concreta la garantía de la participación de los interlocutores en el discurso jurisdiccional, sobre todo para ejercer sus facultades de presentar argumentaciones y pruebas. De este modo, el derecho de defensa garantiza la posibilidad de concurrir al proceso, hacerse parte en el mismo, defenderse, presentar alegatos y pruebas. Cabe decir que este derecho fundamental se concreta en dos derechos: en primer lugar el derecho de contradicción, y, en segundo lugar, el derecho a la defensa técnica. [30]

El derecho de defensa, puntualmente, se centra en la posibilidad de que el administrado conozca y tenga la posibilidad de hacer parte del procedimiento que lo involucra y, a partir de ahí, exponer su posición y debatir la de la entidad correspondiente por medio de los recursos y medios de control dispuestos para el efecto. Por su parte, el derecho de contradicción, tiene énfasis en el debate probatorio, implica la potestad de presentar pruebas, solicitarlas, participar activamente en su producción, y en exponer los argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba [31].

En suma, esta garantía procesal consiste, primero, en la posibilidad de que el particular involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley; y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación sujeta por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

7. Principio de publicidad en el procedimiento administrativo

No cabe duda de que el principio de publicidad es uno de los presupuestos esenciales del debido proceso administrativo, pues su finalidad es dar a conocer la actuación desarrollada por la administración pública a la comunidad o a los particulares directamente afectados, dependiendo de si el contenido del acto administrativo es general o particular. Lo anterior, en aras de garantizar (i) la transparencia en la ejecución de funciones por parte de los servidores públicos; (ii) la eficacia y vigencia del acto administrativo y (iii) el oportuno control judicial de las actuaciones desarrolladas por las autoridades.

Esta máxima jurídica se encuentra regulada en el Artículo 29 Superior, en el que se afirma que todo persona tiene derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas. Igualmente, en el Artículo 209 se determina que toda función administrativa se debe ejecutar con base en el principio de publicidad. Esto, en concordancia con los Artículos 1º y 2º de la Constitución de acuerdo con los cuales, el mencionado principio constituye uno de los elementos definitorios en nuestra concepción de Estado y permite el cumplimiento de uno de sus fines esenciales: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan".

En cuanto a su marco legal, el principio de publicidad se encuentra regulado en el numeral 9º del Artículo 3º Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de cuyo texto se extrae que para su aplicación: (i) las autoridades deben dar a conocer al público y a los interesados sus actos, contratos y resoluciones; (ii) la publicación debe ser sistemática y permanente, es decir, sin que haya una solicitud previa y (iii) la publicidad se debe hacer a través de comunicaciones, notificaciones y publicaciones.

No está demás destacar que el principio de publicidad es de obligatorio ejercicio para las autoridades administrativas y que su forma de ejecución dependerá del contenido del acto o de la decisión que se tome. En efecto, si el acto es de carácter general, la publicidad se debe hacer por medio de comunicaciones y cobra gran importancia para que los interesados adelanten las acciones reguladas en el ordenamiento jurídico para lograr un control objetivo, si se trata de un acto administrativo particular, la publicidad debe hacerse efectiva por medio de una notificación, después de la cual los interesados podrán ejercer un control subjetivo a través del derecho de defensa y contradicción.

Se advierte que la notificación por correo no puede entenderse surtida con el simple envío de la comunicación, pues se debe constatar que el administrado conozca realmente el contenido del acto en cuestión, ya que no se pretende cumplir con un simple requisito de trámite para continuar la actuación, sino que el administrado conozca las decisiones que lo afectan y pueda defender sus intereses de forma oportuna.

Al respecto, en la Sentencia C-960 de 2010 la Corte sostuvo que:

*Handwritten signature*

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

7. La notificación por correo es constitucionalmente admisible; la jurisprudencia constitucional ha hecho algunas precisiones en torno a su alcance y efectividad, destacando al respecto que la misma se entiende cierta solo cuando el acto administrativo objeto de comunicación ha sido efectivamente recibido por el destinatario, y no antes. En ese sentido, la eficacia y validez de esta forma de notificación depende de que el administrado haya efectuado materialmente el acto que se lo pretende comunicar, teniendo oportunidad cierta para controvertirlo oportunamente.

La notificación por correo, entendida de manera general, como la entrega de una copia del acto correspondiente a la dirección del afectado o interesado, cumple con el principio de publicidad, y garantiza el debido proceso, solo a partir del recibo de la comunicación que la contiene.

En virtud de esa interpretación, la sola remisión del correo no da por suelta la notificación de la decisión que se pretende comunicar, por cuanto lo que en realidad persigue el principio de publicidad, es que los actos jurídicos que extenderán la función pública administrativa, sean materialmente conocidos por los afectados, sin restricción alguna, premisa que no se cumple con la simple introducción de una copia del acto al correo.

En ese orden de ideas, cabe reiterar que la notificación se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda ejercer su derecho de defensa. Una vez el administrado sea notificado, es posible hablar de la vigencia y efectividad del acto administrativo. A este respecto, en la Sentencia T-016 de 2006 se dijo que:

"La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación proceural, asegura la igualdad de las determinaciones adoptadas por aquella, toda vez que al dar a conocer las actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados.

Que el propósito de lograr el fin previsto en el ordenamiento jurídico para la notificación, la administración debe agotar todos los mecanismos que tenga a su alcance, de acuerdo con la regulación vigente, para lograr enteramente la publicidad de las decisiones que lo afectan. Sin embargo, una vez agotados todos los medios de notificación, los procedimientos administrativos correspondientes deben continuar, ya que, en todo caso, el principio de publicidad no es absoluto.

**Sentencia C-136/16**

**"...ii. Debido proceso y debido proceso administrativo**

3.30. De conformidad con el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso debe aplicarse a toda rama de actuaciones judiciales y administrativas, lo cual supone la obligación para jueces y autoridades administrativas de actuar con sujeción y respeto a esa prerrogativa, especialmente en la producción de decisiones que crean cargas, derechos, prestaciones, sanciones, obligaciones y, en general, alteren posiciones jurídicas de particulares. Según la jurisprudencia constitucional, la función judicial y administrativa debe observar los cánones fijados en la ley y las reglamentos, con el fin de preservar las garantías de derechos y obligaciones, de quienes se encuentran inmersos en una relación jurídica en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción (8).

3.31. La Corte de manera reiterada ha sostenido la concepción según la cual el debido proceso es la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley(9), origen de las autoridades públicas, la ejecución de sus actuaciones, o los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley(10).

3.32. De modo particular, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que todas las especificidades de los trámites y procesos que definen la administración, del debido proceso se siguen básicamente dos: (i) de contencioso, relevante para las Entidades y el administrado; (ii) desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos; y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelantan contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa (11).

20 OCT 2018

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

3.37. A los usuarios les asiste, entonces, como mínimo, las garantías de la publicidad, la contradicción o defensa, la participación probatoria dentro de la actuación y la doble instancia. Concretamente, para la adopción, el desarrollo y ejecución de trámites, la producción de actos jurídicos, las actuaciones iniciadas por los usuarios, así como los juicios promovidos contra y ante la administración, están sujetos al cumplimiento de las mencionadas prerrogativas constitutivas del debido proceso. De no aguiarse las etapas y las formas y de desconocerse las obligaciones que prima ven de las referidas garantías, ha dicho la Corte, se entienda vulnerado el debido proceso administrativo.

iv. Publicidad y notificaciones como garantías del debido proceso administrativo

3.39. La publicidad es una de las garantías cardinales del debido proceso administrativo, debido a los fines que hacen posibles. La Constitución establece que "la administración de justicia es una función pública" (art. 226) y que todo ciudadano tiene el derecho a un "proceso público y sin dilaciones" (art. 29). Así mismo, señala como fundamento de la función administrativa, entre otros, el principio de publicidad (art. 209). La publicidad de las actuaciones de carácter administrativo se proyecta en dos direcciones, hacia las partes, dentro los procedimientos que tienen como tal fin la modificación de sus posiciones jurídicas, o hacia la comunidad, como aseguramiento de la transparencia y rectitud de la función administrativa. La Corte ha sostenido:

"Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, desde el punto de vista de su alcance y exigibilidad, el principio de publicidad se realiza de dos maneras. De un lado, a través de la notificación a las personas involucradas en una actuación judicial o administrativa de las decisiones que allí se adoptan. Según lo ha señalado esta Corporación [16], la notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes o terceros interesados, las decisiones proferidas por una autoridad pública. El acto de notificación tiene entonces como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se asegure a los involucrados los derechos de defensa, contradicción e impugnación.

De otro lado, el principio de publicidad se realiza también mediante el reconocimiento del derecho que le asiste a la comunidad en general, de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, de exigir que las mismas se surtan con total apego a la ley. Se trata en este caso, del deber impuesto a las autoridades de divulgar a la opinión pública el contenido y efecto de sus decisiones, salvo en los casos en los que exista reserva legal."

3.40. La publicidad, entonces, tiene una doble connotación y, de consiguiente, posee dos dimensiones distintas de extensividad. En primer lugar, cumple la función de permitir que los actos de las autoridades y, en especial, de la administración sean sometidos al escrutinio público. Puesto que, según la Carta, la administración se halla al servicio de los intereses generales y se basa en los principios de moralidad e imparcialidad (art. 209), la publicidad es una manera de controlar la eficacia de estos principios, la transparencia de la gestión pública y sus trámites y la rectitud del desarrollo de sus convalidados. El principio de publicidad, en este sentido, tiene la misión de permitir legitimar la administración, a través de la divulgación de sus actos a la opinión pública y la comunidad en general."

3.41. Pero, un segundo lugar, la publicidad tiene un alcance técnico. Se manifiesta a través de las notificaciones, que son las comunicaciones que se surten al interior de una actuación. En ese sentido, el principio de publicidad se satisface mediante el acto de notificar, de hacer saber o dar a conocer a los afectados, interesados o eventuales interesados al inicio o la finalización de un trámite administrativo, de una fase del procedimiento, del contenido de una decisión o de cualquier otro acto procesal que involucre de alguna manera los intereses de las personas concernidas por la actuación. Las notificaciones revisten por ello especial relevancia para aquellas personas cuya situación jurídica puede verse afectada por lo que suceda en el trámite.

Sobre el papel que cumplen las notificaciones, esta Corte ha sostenido:

"La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado en su ausencia. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecución. Solo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contarse el término para su ejecución." [19]

3.42. Las notificaciones funcionan, en consecuencia, como garantía intrínseca del debido proceso en cuanto sirven de vehículo de conocimiento de las resoluciones que se adoptan al interior de los trámites y, de esta manera, permiten a los sujetos procesales participar de manera efectiva y desplegar su derecho a defenderse a nivel probatorio, fáctico y argumental. Solo si se conoce en su integridad el contenido y los términos exactos de las decisiones que pueden

Handwritten signature



Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

interés, el sujeto podrá idónicamente elegir y como intervenir en los tres mencionados planes. Así mismo, cuando lo que se notifica es la iniciación de un proceso, el interesado podrá preparar y disponerse para actuar conforme lo que convenga a sus intereses.

3.43. Las notificaciones, además, puesto que fijan el momento a partir del cual comienza a transcurrir el término de ejecución de una decisión, favorecen otras tres garantías importantes para el ciudadano. De un lado, brindan seguridad jurídica a los sujetos, acerca del instante en que la decisión quedará en firme. Del otro, por la misma razón, proporcionan seguridad a la actuación. Y, en tercer lugar, si el objeto de la notificación es la provisión de fondo de fondo et hoc u otro asunto sustancial dentro del proceso, permiten ejercer eficazmente el derecho a la doble instancia.

v. Libertad de configuración del legislador en materia de notificaciones y sus límites

3.44. Seguir la jurisprudencia referida de esta Corporación en el legislador tiene la competencia para emitir de manera detallada los diversos sectores del ordenamiento jurídico, a través de la expedición de Decretos y de la interpretación, reforma, derogación de sus disposiciones y de leyes en general, conforme el artículo 29 y los artículos 1 y 2 del artículo 150 de la Carta. En materia procesal, el legislador tiene la facultad de diseñar los procedimientos para cada estado y ámbito de regulación, los términos, competencias, etapas, recursos, notificaciones y todos los demás aspectos necesarios y considerados pertinentes.

3.45. El espacio de actuación política del legislador es, por ende, amplio. Sin embargo, esto no quiere decir que el ordenamiento jurídico le proporcione facultades absolutas o completamente omnipotentes. La Corte ha subrayado:

"En efecto, la potestad de configuración normativa del legislador permite una regulación variada de los diferentes procesos, en razón a los bienes jurídicos objeto de protección y a las distintas finalidades perseguidas en cada caso. No obstante, dicha potestad como ejercicio de la voluntad popular y democrática del Estado (Derecho) no puede ser concebida como una atribución ilimitada y absoluta que conduzca a la arbitrariedad y al desconocimiento de los fines, principios y valores que emanan de la Constitución, y obviamente del núcleo esencial de los derechos fundamentales de los individuos".

3.46. El legislador, entonces, tiene un margen de acción política pero se encuentra jurídicamente limitado en su producción normativa, especialmente por los principios, valores y derechos constitucionales. Está sometido a un conjunto de límites y vínculos, provenientes, respectivamente, de los derechos fundamentales de libertad, que le impiden sobrepasar la barrera de intromisión que protege al individuo, y de los derechos procesales, que le obligan a actuar. Cuando se ocupa del diseño de procesos judiciales o administrativos, a su vez, debe dejar a salvo las garantías que componen el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta.

3.47. En lo que hace relación al principio de publicidad, más exactamente en materia de notificaciones, la Corte ha sostenido en vía de principio que el legislador debe asegurar unos mecanismos con la suficiente eficacia para hacer conocer a los interesados las decisiones, que no conlleven una restricción ilegítima de los derechos de defensa y contradicción, especialmente cuando de aquellas se siguen efectos para posiciones jurídicas de los sujetos.

3.48. La jurisprudencia constitucional, sin embargo, ha sostenido que el derecho a la publicidad y, en especial, a las notificaciones dentro de un proceso judicial o administrativo podrían admitir ciertas restricciones legislativas en algunos casos, dependiendo de la naturaleza del trámite y de algunos límites de carácter normativo, esencialmente constitucionales, que habiliten ya sea tipos de notificaciones flexibles o que den lugar a excepciones a la regla general de la publicidad.

3.49. Así, por ejemplo, en relación con actos jurídicos que crean, eliminan, alteran o modifican situaciones jurídicas de los particulares, la regla general seguida por el legislador y respaldada por la Corte consiste en que las notificaciones deben ser realizadas personalmente, en razón de la importancia de la decisión y de que es el tipo de comunicación que resulta más eficaz y resulta la más adecuada para asegurar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción. Otras clases de notificación, como la efectuada mediante edicto, podrían admitirse de concepción solo como subsanatorias de la notificación personal.

3.50. Sin embargo, la Sala ha aceptado también otros métodos de notificación más laxos, en atención a la naturaleza de los procedimientos, la eficacia de la vía escogida, el fin perseguido y el objeto de lo que debe comunicarse. Ha estimado adecuado que actuaciones administrativas relativas a impuestos y las mismas obligaciones tributarias de contenido particular, e incluso comparendos de tránsito, sean notificados a través de correo físico o electrónico, y ha expresado que este constituye un mecanismo idóneo para permitir que los actos de la administración sean conocidos por los interesados y un medio legítimo a la luz de la necesidad de emplear herramientas nuevas con los progresos tecnológicos, que se abren en las telecomunicaciones y la informática.

29 OCT 2018

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

3.51. Además, en los casos de sanciones de tránsito, ha resaltado que la notificación a través de correo resulta el método más eficaz y oportuno para las decisiones, como también utilizar los recursos y acciones necesarias para la protección de sus derechos, así que no habra una afectación sustancial a las garantías de la defensa y doble instancia.

3.52. Del mismo modo, esta Corte ha encontrado constitucional la notificación de actos de la administración tributaria, mediante avisos publicados en la página web de la Entidad y en sus instalaciones de acceso público, en aquellos eventos en que no se ha podido realizar vía correo<sup>13</sup> y en los casos en que no se cuenta con la dirección del contribuyente y tampoco se ha logrado establecer a partir de directorios telefónicos y otras fuentes de información oficial, comercial y bancaria<sup>12</sup>. En otros términos, esta Corporación ha estimado conformes con el debido proceso dichos usos virtuales, al ser usados como métodos suplementarios en caso de inutilidad de la comunicación mediante correspondencia postal, carencia de datos del domicilio del ciudadano<sup>14</sup>.

3.53. Por otro lado, esta Corporación también ha considerado aceptado a la Corte que en la notificación de multas de tránsito como pirados de votación en presencia de la modalidad personal y se reúnen las condiciones de los lugares públicos. No obstante se trata de un acto administrativo particular y concreto, aunque en algunos casos de individualizadas, cuyo desobediencia puede acarrear consecuencias disciplinarias. La Corte ha considerado que el medio no resulta violatorio del debido proceso ni desproporcionado, en razón de la cantidad de destinatarios, la carga de trabajo que significaría notificar personalmente a todos y, sobre todo, considerando que las elecciones son un acontecimiento de alta difusión y conocimiento públicos<sup>15</sup>.

3.54. Conforme lo anterior, pese a que la notificación personal es el mecanismo que asegura el cumplimiento en primer medida de las garantías del derecho al debido proceso, esta Corte ha admitido que en el marco de la libertad de configuración del legislador, otras formas de notificación también son constitucionalmente aceptables, conbando los siguientes medios en primer lugar, en el ámbito de obligaciones tributarias y de sanciones de tránsito resulta constitucionalmente válida, como principal, la notificación a través de servicio postal o correo electrónico, en virtud de su idoneidad y eficacia, de que permite ejercer los derechos de la misma manera que cuando se hace a través de la entrega personal y de que moderniza los canales conforme las actuales tecnologías de la información.

3.55. En segundo lugar, los medios de notificación como el edicto o los avisos en páginas web, también en materia tributaria, solo son admitidos secundariamente, es decir, como sustitutos de las notificaciones personales o las efectuadas mediante correo, que se estiman en ese ámbito canales efectivos de comunicación de actos administrativos. Y, en tercer lugar, en relación con acontecimientos públicos y oficiales, que la mayoría de personas conocen por su gran difusión, y respecto de los cuales existe la posibilidad de que surjan obligaciones para los ciudadanos, un medio constitucionalmente razonable de notificarlos de esos eventuales deberes es la fijación de listas en lugares públicos.

3.56. El anterior conjunto de reglas en ámbitos diferentes de la administración pública muestran que la admisibilidad desde el punto de vista constitucional, de modos de notificación diferentes a aquel de carácter personal depende fundamentalmente de su similar eficacia, dado el contexto del cual se deriva la decisión que debe notificarse y el tipo de mecanismo elegido y, en otros casos, de su operatividad meramente subsidiaria respecto de la notificación personal.

3.57. La jurisprudencia constitucional precedente ha enfatizado que no es constitucionalmente inadmisible la forma en que el legislador regula las notificaciones dentro de las actuaciones administrativas que culminan con el otorgamiento de un acto particular y que es siempre necesario asegurar que el instrumento empleado permita a los administrados conocerlos real y efectivamente y aajo certidumbre acerca del momento en que ella tiene lugar, pues, de lo contrario, se impide que dichas decisiones cobren firmeza y se afecte los derechos de defensa y contradicción del afectado.

3.58. De ahí que, según ha indicado la Corte, "en la medida en que el tipo de notificación presente un menor nivel de eficacia, la misma que la consagra para objeto de un control constitucional más estricto, pues es menor el riesgo de que no esté justificada en fines constitucionales relevantes, que se vean efectivamente favorecidos por la decisión legislativa". Así, no se viola de contenido las competencias del legislador, pero, al mismo tiempo, se garantiza que la forma procesal de la publicidad cumple adecuadamente el propósito para el cual se halla instituida.

En razón y mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

*Acuña*

9 OCT 2018

Continuación de la Resolución "Por la cual se resuelve un Recurso de Apelación"

**ARTÍCULO PRIMERO:** Confirmar en todas sus partes la Resolución No. No. 030 del 20 de marzo de 2018 y su proveído No. No. 73 del 24 de julio de 2018, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** NOTIFICAR a las partes jurídicamente interesadas, de conformidad con los artículos 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previa advertencia que contra la presente resolución solo proceden las Acciones Contencioso Administrativas

Dada en Medellín a los,

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
**NICOLAS DEL VALLE BERRÍO**  
Director Territorial (E)

Proyecto y redacción: Gabriela V.V.R.  
Revisó y aprobó: N. del Valle Berrío