



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 943/2024

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de julio de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN) contra la Resolución 3, de fecha 14 de agosto de 2023¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de agosto de 2022, el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN) presentó demanda de amparo² contra la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). Solicitó lo siguiente: [a] la nulidad de la Resolución de Subintendencia 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 17 de mayo de 2021³, recaída en el Expediente Sancionador 1321-2017-SUNAFIL/ILM, por la que se le impuso una multa de S/.27,337.50, por haber incurrido supuestamente en infracciones laborales; [b] la nulidad del Requerimiento de Pago 2060-2022-SUNAFIL/ILM/SIAD, de fecha 18 de mayo de 2022⁴, de la multa impuesta, incrementada a S/ 30,142.33, bajo apercibimiento de ser ejecutada coactivamente y reportada a las centrales de riesgo; [c] que se suspenda el Procedimiento Sancionador 1321-2017-SUNAFIL/ILM, por considerarlo

¹ Cfr. Foja 286.

² Cfr. Foja 41.

³ Cfr. Foja 7.

⁴ Cfr. Foja 13.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

manifiestamente ilegal, y [d] la nulidad de todo lo actuado y que se repongan las cosas al estado anterior hasta el momento de la notificación de la cuestionada resolución de subintendencia, la que debe ser notificada con las formalidades de ley. Alegó la vulneración de sus derechos al debido procedimiento, a la tutela procesal efectiva, de defensa, a la debida motivación de las resoluciones administrativas y a obtener una resolución debidamente motivada.

Manifestó que la cuestionada resolución de subintendencia no se le notificó con las formalidades de ley, es decir, mediante las alertas del sistema informático de notificación electrónica en el correo que le creó unilateralmente Sunafil o mediante el servicio de mensajería, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Decreto Supremo 003-2020-TR, por lo que no pudo ejercer su derecho de defensa. Alegó que dicha omisión convierte en nulo e insubsistente el acto administrativo cuestionado, y todos los actos posteriores a dicha sanción, específicamente, el requerimiento de pago del 18 de mayo de 2022.

Mediante Resolución 1, de fecha 8 de septiembre de 2022⁵, el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

La Procuraduría Pública de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), por escrito de fecha 19 de octubre de 2022⁶, se apersonó al proceso, dedujo la excepción de incompetencia por razón de materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Refirió que existen vías procedimentales específica igualmente satisfactorias para la protección del derecho constitucional alegado, como lo es el proceso contencioso-administrativo. Mencionó que mediante el Decreto Supremo 003-2020-TR se estableció el uso obligatorio de la notificación vía casilla electrónica en los procedimientos administrativo y las actuaciones de la Sunafil. Mediante la Resolución de Superintendencia 058-2020-SUNAFIL, de 6 de marzo de 2020, se estableció un cronograma de implementación nacional de sistema de notificación; sin embargo, con la declaratoria de emergencia sanitaria la Sunafil dictó la Resolución de Superintendencia 114-2020-SUNAFIL y se aprobó un nuevo cronograma para iniciar su

⁵ Cfr. Foja 49.

⁶ Cfr. Foja 185.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

implementación desde el 31 de agosto de 2020. Por ello, las resoluciones cuestionadas fueron válidamente notificadas.

El juzgado de primera instancia, mediante Resolución 6, de fecha 23 de enero de 2023⁷, declaró fundada la excepción de incompetencia por razón de la materia, nulo todo lo actuado y concluido el proceso, por estimar que el proceso contencioso-administrativo es la vía específica para cuestionar el procedimiento sancionador.

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 14 de agosto de 2023⁸, confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita lo siguiente:
 - i) Que se deje sin efecto o se declare la nulidad de la Resolución de Subintendencia n.º 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 17 de mayo de 2021⁹, recaída en el Expediente Sancionador 1321-2017-SUNAFIL/ILM¹⁰, por la que se le impuso una multa de S/.27,337.50, por haber incurrido supuestamente en infracciones laborales.
 - ii) Que se deje sin efecto o se declare la nulidad del requerimiento de pago de fecha 18 de mayo de 2022¹¹, mediante el cual se le exigió cumplir con el pago de la multa impuesta, incrementada a S/30,142.33, bajo apercibimiento de ser ejecutada coactivamente y reportarla a las centrales de riesgo.
 - iii) Que se suspenda el procedimiento sancionador seguido en su contra en el Expediente Sancionador 1321- 2017-SUNAFIL/ILM.
 - iv) Que se declare por mandato constitucional la vulneración de los derechos al debido proceso, a la tutela procesal efectiva, de

⁷ Cfr. Foja 236.

⁸ Cfr. Foja 286.

⁹ Cfr. Foja 7.

¹⁰ Cfr. Foja 39.

¹¹ Cfr. Foja 13.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

defensa, a la debida motivación de las resoluciones administrativas y a obtener una resolución fundada que respete el principio de congruencia; y además de ello, que se repongan las cosas al estado anterior al acto de notificación de la resolución cuestionada.

2. En el presente caso, este Tribunal Constitucional considera que la vía del amparo resulta idónea para revisar la afectación alegada, puesto que presuntamente el derecho al debido procedimiento administrativo habría sido lesionado, dado que según alega el recurrente no se le permitió ejercer su derecho de defensa e impugnación oportunamente, por no haberse notificado la Resolución de Subintendencia 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 17 de mayo de 2021¹², lo cual, a su vez, también le habría impedido acudir a la vía contencioso-administrativa.
3. Por tanto, corresponde evaluar si la alegada afectación lesionó o no los derechos invocados.

Análisis del caso

4. Este Tribunal, en anterior pronunciamiento, señaló lo siguiente:

[...] el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, *incluidos los administrativos*, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo —como en el caso de autos— o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

El derecho al debido proceso y los derechos que este contiene son invocables, y, por tanto, garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la Administración pública o privada— de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, y a los que se refiere el artículo 139 de la Constitución del Estado (debida motivación de las decisiones, juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).

¹² Cfr. Foja 7.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

El fundamento principal por el que se alude a un debido procedimiento administrativo, encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración, como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Constitución. De este modo, si aquella resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer los derechos invocables también ante el órgano jurisdiccional.¹³

5. Asimismo, este Tribunal ha manifestado que

[...] el derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la Administración. En ese sentido, garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que —mediante la expresión de los descargos correspondientes— pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa. Se conculca, por tanto, dicho derecho cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa¹⁴.

6. Y en anterior pronunciamiento¹⁵ también se ha precisado que el derecho al debido procedimiento administrativo comprende, entre otros aspectos, el derecho a impugnar los actos administrativos, bien mediante los mecanismos que provea el propio procedimiento administrativo, bien —llegado el caso— a través de la vía judicial (sea a través del proceso contencioso-administrativo o del proceso de amparo, según corresponda). Este derecho tiene por objeto garantizar que los administrados que participen en un procedimiento administrativo tengan la oportunidad de que lo resuelto por la Administración pública sea impugnado y revisado —en el propio procedimiento— por el mismo órgano que dictó el acto administrativo (recurso de reconsideración) o por un órgano superior jerárquico (recurso de apelación).

¹³ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04289-2004-AA/TC, fundamentos 2-4.

¹⁴ Cfr. sentencia recaída en el Expediente 05514-2005-PA/TC, fundamento 4.

¹⁵ Cfr. sentencia emitida en el Expediente 03741-2004-AA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

Por tanto, se vulnera el derecho a impugnar los actos administrativos cuando los administrados se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para impugnar —administrativamente o judicialmente— los actos administrativos o cuando se establezcan condiciones irrazonables o desproporcionadas para interponer un recurso administrativo o una demanda contencioso-administrativa o de amparo.

7. Por ello, garantizar el contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa no se satisface sólo con la posibilidad de que, *in abstracto*, las partes puedan formalmente hacer ejercicio de los recursos previstos en la ley, sino con que estos puedan interponerse de manera oportuna, sin que exista algún impedimento o traba para hacerlo. Por ello, el artículo 155 del Código Procesal Civil dispone, en su segundo párrafo, que “Las resoluciones judiciales sólo producen efectos en virtud de notificación hecha con arreglo a lo dispuesto en este Código (...)”; de modo que la falta de notificación es considerada como un vicio que trae aparejada la nulidad de los efectos que se puedan desprender de los actos procesales, salvo que haya operado la aceptación o el conocimiento de ellos. Tales aspectos del derecho de defensa son también aplicables *mutatis mutandis* a nivel administrativo.
8. Evidentemente, no cualquier imposibilidad de ejercer esos medios para la defensa produce un estado de indefensión reprochada por el contenido constitucionalmente protegido del derecho. Esta será constitucionalmente relevante cuando aquella indefensión se genera en una indebida y arbitraria actuación de quien investiga o juzga. Y esto se produce sólo en aquellos supuestos en que el justiciable se ve impedido, de modo injustificado, de argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos, con el consiguiente perjuicio para tales derechos o intereses.
9. En el caso de autos, el recurrente solicita la nulidad total de un conjunto de actos administrativos emitidos en el proceso administrativo sancionador que se ha seguido en su contra, debido a que se vulneró su derecho de defensa, al no haberle notificado de estos actos oportunamente, lo que impidió que pudiera ofrecer sus argumentos en ejercicio de su derecho de defensa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

10. Al respecto, tal como se puede apreciar del expediente, el recurrente precisó no haber sido notificado debidamente, porque no recibió la alerta del Sistema Informático de Notificación Electrónica, respecto a la Resolución de Subintendencia 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1; que recién con fecha 24 de agosto del año 2021, ingresó a su casilla electrónica, a través del enlace <https://casillaelectronica.sunafil.qob.pe>, y que allí se percató de que tenía una notificación respecto a la acotada resolución, la cual, según la casilla electrónica, fue notificada el 19 de mayo de 2021. Por esta razón no se le alertó sobre la notificación efectuada.
11. Cabe mencionar que el artículo 6 del Decreto Supremo 003-2020-TR dispuso lo siguiente:

Asignación de la casilla electrónica

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) asigna al usuario una casilla electrónica en el Sistema Informático de Notificación Electrónica, la cual se constituye en un domicilio digital obligatorio para la notificación de los actos administrativos y/o actuaciones emitidas en el marco de sus funciones y competencias que correspondan ser informadas al administrado.

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) comunica al usuario cada vez que se le notifique un documento a la casilla electrónica a través de las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica, en su correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería.

12. Por su parte, el numeral 8.2 del artículo 8 del citado decreto establece entre las obligaciones del usuario de la casilla electrónica lo siguiente: “Mantener operativo su correo electrónico y/o servicio de mensajería, a efectos de recibir las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica”.
13. A través de la Resolución de Gerencia General 017-2020-SUNAFIL-GG, de fecha 6 de marzo de 2020, que aprueba la Directiva 002-2020-SUNAFIL/GG, la Sunafil dictó "Normas para el funcionamiento del Sistema Informático de la casilla electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL". En su numeral 7.1.4 regula el acceso a la casilla electrónica tanto para el empleador como para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

el trabajador. En lo que corresponde al caso concreto, corresponde citar lo siguiente de dicha disposición:

- a) En caso del empleador:
- i) El empleador accede a la casilla electrónica asignada por la SUNAFIL utilizando su Clave SOL.
 - ii) Al ingresar por primera vez, debe registrar los siguientes datos de contacto:
 - Correo electrónico y/o
 - Número de celular.
- El registro de la citada información tiene el carácter de obligatorio, en caso de no hacerlo, no podrá recibir la comunicación de alerta.

14. Se aprecia entonces que, para la Sunafil, el envío de la alerta al administrado se encuentra supeditado a que el usuario de la casilla electrónica haya cumplido con registrar los datos antes mencionados al ingresar por primera vez al sistema de casilla electrónica. En otras palabras, todo usuario de la casilla recibe las alertas del sistema de notificación a partir de la fecha en que realice el registro de sus datos de contacto.
15. Sobre las modalidades de notificación, el artículo 20.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General —modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1452— dispone lo siguiente con relación a la notificación en dirección electrónica:

20.4. El administrado interesado o afectado por el acto que hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica que conste en el expediente puede ser notificado a través de ese medio siempre que haya dado su autorización expresa para ello. Para este caso no es de aplicación el orden de prelación dispuesto en el numeral 20.1.

La notificación dirigida a la dirección de correo electrónico señalada por el administrado se entiende válidamente efectuada cuando la entidad reciba la respuesta de recepción de la dirección electrónica señalada por el administrado o esta sea generada en forma automática por una plataforma tecnológica o sistema informático que garantice que la notificación ha sido efectuada. La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida, conforme lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

En caso de no recibirse respuesta automática de recepción en un plazo máximo de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de efectuado el acto de notificación vía correo electrónico, se procede a notificar por cédula conforme al inciso 20.1.1, volviéndose a computar el plazo establecido en el numeral 1 del artículo 24 de la presente ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

Para la notificación por correo electrónico, la autoridad administrativa, si lo considera pertinente, puede emplear firmas y certificados digitales conforme a lo estipulado en la ley de la materia.

La entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado una casilla electrónica gestionada por esta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado. Mediante decreto supremo del sector, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica.

En ese caso, la notificación se entiende válidamente efectuada cuando la entidad la deposite en el buzón electrónico asignado al administrado, surtiendo efectos el día que conste haber sido recibida, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 25.

16. En el presente caso, la Sunafil mediante su Informe 000012-2022-SUNAFIL/ILM/SISA1, de fecha 14 de octubre de 2022¹⁶, afirma lo siguiente:

De la consulta del aplicativo de la notificación electrónica se aprecia lo siguiente:

- El Informe Final N° 049-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, así como la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1 fueron notificadas al sujeto inspeccionado por casilla electrónica los días 4 de febrero y 19 de mayo de 2021, respectivamente (...)
- En dichas notificaciones, no existió alerta de notificación, toda vez que la empresa INSTITUTO PERUANO DE ENERGÍA NUCLEAR no registró correo electrónico en el sistema de notificación de casilla electrónica antes de efectuarse las mismas consignando recién a partir del 23 de agosto de 2021 la dirección electrónica mbossio@ipen.gob.pe (...).

17. Como se aprecia del antedicho informe, la parte emplazada admite haber realizado la notificación electrónica al demandante antes de que este registrara un correo electrónico (o celular) como indica la Directiva 002-2020-SUNAFIL/GG, razón por la cual no se alertó sobre el envío de la notificación. En consecuencia, es obvio que, conforme a lo dispuesto por la citada directiva y lo que expresamente establece el artículo 20.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Sunafil no se aseguró de haber efectuado una notificación válida mediante la notificación

¹⁶ Foja 70 reverso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

electrónica de la Resolución de Subintendencia n.º 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, porque el demandante revisó su casilla electrónica asignada y fijó un correo electrónico para tal actividad el 23 de agosto de 2021, esto es, varios meses después de haberse hecho la notificación.

18. Por tal motivo, la notificación electrónica efectuada no garantizó el derecho de defensa de la parte demandante, pues esta no cumplió los términos expresamente definidos en el artículo 20.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al no haberse asegurado la entidad emplazada de recibir la confirmación de la recepción de la notificación. Es más cuando esta se efectuó, la parte demandante tampoco había expresado su consentimiento para tal forma de notificación.
19. Aquí es importante recalcar que por mandato del artículo 51 de nuestra norma fundamental “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)”.

De ahí que la Administración pública, al momento de emitir normativa vinculada a las facultades o atribuciones que la ley le ha asignado, debe tener presente que esta se encuentra siempre subordinada en su contenido a los límites que la ley establece, y esta, a su vez, a la Constitución. Por ello, los reglamentos y directivas se deben leer e interpretar conforme a la ley y la Constitución, y no al revés.

20. Cabe precisar que, a lo largo del presente proceso, la parte emplazada no ha indicado haber efectuado una notificación posterior al 23 de agosto de 2021 de la Resolución de Subintendencia n.º 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1 o que la haya efectuado conforme al orden de prelación que la Ley 27444 dispone. Por esta razón resulta claro que la notificación electrónica de dicha resolución lesionó el derecho de defensa de la parte demandante.

Efectos de la sentencia

21. Sentado lo anterior, habida cuenta de que en estos autos se ha determinado la lesión del derecho de defensa como derecho contenido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04264-2023-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

del derecho al debido proceso, corresponde que, retrotrayendo las cosas al estado anterior, la Sunafil proceda a renovar a la parte demandante la notificación de la Resolución de Subintendencia n.º 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, a efectos de que, de considerarlo pertinente, pueda ejercer su derecho de impugnación respectivo en sede administrativa.

22. Finalmente, corresponde condenar al pago de los costos procesales a la parte emplazada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse vulnerado el derecho de defensa de la parte demandante.
2. Declarar **NULA** la notificación de la Resolución de Subintendencia n.º 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1.
3. **ORDENAR** a la Sunafil que proceda a notificar la Resolución de Subintendencia n.º 411-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1 conforme a ley.
4. **CONDENAR** a la demandada al pago de los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE