



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de julio de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ochoa Cardich, Gutiérrez Ticse y Pacheco Zerga, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Elmo Ari Romani, abogado del Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), contra la Resolución 4, de fecha 12 de octubre de 2023¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 1 de julio de 2022², doña Carla Paola Castillo Silva, en representación del IPEN, interpuso demanda de amparo contra la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil). Solicitó que se dejen sin efecto o declaren nulas la Resolución de Sub Intendencia 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 24 de febrero de 2021, y las Resoluciones 01, 02 y 03, recaídas en el Expediente Coactivo 2872-2021-SUNAFIL/ILM-EC01. Invocó la vulneración del derecho al debido procedimiento, que comprende el derecho de defensa y a obtener una resolución fundada en derecho.

Refirió que el IPEN fue notificado con el Acta de Infracción 790-2018-SUNAFIL/ILM, de fecha 9 de abril de 2018, y la Imputación de Cargos 793-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 17 de setiembre de 2019, atribuyéndole 3 infracciones: i) No otorgar licencia sindical al secretario

¹ Foja 262.

² Foja 131.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

general del sindicato de la institución; ii) Afectar la libertad sindical con prácticas antisindicales; y, iii) No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento. Asimismo, señaló que, luego de emitir el Informe Final de Instrucción 1190-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 15 de diciembre de 2020, con Resolución de Sub Intendencia 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 24 de febrero de 2021, fue sancionada con una multa ascendente a S/ 163,406.25, la misma que terminó siendo derivada a su ejecutor coactivo, quien señaló que aquella decisión había quedado consentida y, por consiguiente, dio inicio al procedimiento coactivo a través del Expediente Coactivo 2872-2021-SUNAFIL/ILM-EC01, en donde dictó las Resoluciones 01, 02 y 03 para cobrar la referida multa y declarar improcedente la suspensión de tal procedimiento. Afirmó que, la resolución de sanción no le fue notificada con las formalidades correspondientes, según lo establecido en el artículo 6 del Decreto Supremo 003-2020-TR, que aprobó el uso obligatorio de la casilla electrónica, es decir, no se cumplió con advertirle mediante alertas a su correo electrónico y/o al servicio de mensajería, lo cual le impidió tomar conocimiento oportuno de la resolución sancionadora e interponer los recursos impugnatorios correspondientes. De otro lado, sostuvo que la facultad para sancionar había caducado, toda vez que el plazo de 9 meses había transcurrido en exceso. Agregó que la demandada notificó el Acta de Infracción y la Imputación de Cargos a la Procuraduría Pública del Ministerio de Energía y Minas, y no al IPEN, a pesar de que son órganos autónomos e independientes y siempre ha notificado directamente a su representada.

Admisión

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, a través de la Resolución 1, de fecha 12 de setiembre de 2022³, admitió a trámite la demanda.

Contestación

Con escrito de fecha 28 de setiembre de 2022⁴, el procurador público de la Sunafil, dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia y

³ Foja 154.

⁴ Foja 172.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

contestó la demanda, solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Señaló que la controversia debe ser ventilada en la vía del proceso contencioso administrativo, pues el accionante cuestiona actos o actuaciones de carácter administrativo, expedidos en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Agregó que, en efecto, el artículo 6 del Decreto Supremo 003-2020-TR aprobó el uso obligatorio de la casilla electrónica y luego de la declaratoria de emergencia a causa del Covid-19, con fecha 01 de agosto de 2020, se emitió la Resolución de Superintendencia 114-2020-SUNAFIL, mediante la cual se dispuso modificar el artículo 1 de la Resolución de Superintendencia 058-2020-SUNAFIL para establecer que su implementación iniciaba el 31 de agosto de 2020 con la notificación de las resoluciones de primer y segunda instancia del procedimiento sancionador, lo que evidencia que, en la fecha de notificación de la Resolución de Subintendencia 131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, ya se encontraba implementado el sistema de notificación vía casilla electrónica del recurrente, el cual no recibió las alertas de recepción de dicha notificación, porque lo habilitó recién el 23 de agosto de 2021.

Resolución de primer grado

A través de la Resolución 4, de fecha 24 de octubre de 2022⁵, el *a quo* declaró improcedente la demanda de amparo, por considerar que el proceso contencioso administrativo constituye la vía idónea para cuestionar la resolución que impuso al recurrente una sanción de multa, así como las resoluciones coactivas destinadas a procurar su cobro.

Resolución de segundo grado

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 4, de fecha 12 de octubre de 2023⁶, confirmó la apelada, bajo fundamentos similares.

⁵ Foja 188.

⁶ Foja 262.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, el recurrente solicita que se dejen sin efecto o se declare la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 24 de febrero de 2021, y las Resoluciones 01, 02 y 03, recaídas en el Expediente Coactivo 2872-2021-SUNAFIL/ILM-EC01.
2. Alega la vulneración del derecho al debido procedimiento, que comprende el derecho de defensa y a obtener una resolución fundada en derecho.

Análisis de procedencia

3. A diferencia de lo que han sostenido las dos primeras instancias judiciales, que han concluido afirmando que la pretensión que aquí se está formulando pudo haberse planteado en el contencioso administrativo, el Tribunal considera que en el caso concreto existe una necesidad de urgencia, derivada de la iniciación de un procedimiento coactivo, en el cual se han dictado diversas resoluciones orientadas a alcanzar el cobro de la multa impuesta, cuya derivación al contencioso administrativo podría tornar irreparable la agresión *iusfundamental* denunciada.
4. Por tanto, corresponde evaluar si la alegada afectación lesionó o no los derechos invocados.

Derecho al debido proceso en sede administrativa

5. 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



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

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.).

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 jurisdiccional⁷.

6. 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,

⁷ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 04289-2004-AA/TC, fundamentos 2-4.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

dicho derecho cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa⁸.

7. Y en otro pronunciamiento⁹ también 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).
8. 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.
9. 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

⁸ Cfr. sentencia recaída en el Expediente 05514-2005-PA/TC, fundamento 4.

⁹ Cfr. sentencia emitida en el Expediente 03741-2004-AA/TC.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

ellos. Tales aspectos del derecho de defensa son también aplicables *mutatis mutandis* a nivel administrativo.

10. 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.

Análisis de la controversia

11. En el caso de autos, el recurrente ha solicitado que se declare la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 24 de febrero de 2021¹⁰, que lo sancionó con la suma de S/ 163,406.25 por haber incurrido en infracciones al Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, debido a que la demandada habría vulnerado su derecho de defensa al no haberle notificado adecuadamente dicha decisión, restringiéndole no solo su derecho a impugnar este acto administrativo, sino también por someterlo a un procedimiento de ejecución coactiva (Expediente Coactivo 2872-2021-SUNAFIL/ILM-EC01).
12. De manera concreta, ha mencionado que:

“En el caso de autos, el objeto del presente proceso constitucional se circunscribe al cuestionamiento del acto de notificación de la Resolución de Sub Intendencia N° 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, en el cual, la demandada no ha cumplido con la formalidad que establece el artículo 6° del Dec. Sup. N° 003-2020-TR, Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Sunafil, esto es, advertirnos mediante alertas a nuestro correo electrónico de las notificaciones que eran enviadas a la Casilla Electrónica creada de

¹⁰ Foja 5.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

oficio_ por la Sunafil a mi representada, por lo que en atención a ello, dicho acto administrativo no puede ser valido y tampoco puede surtir ningún efecto legal para que se declare consentida e iniciarnos indebidamente un procedimiento coactivo”¹¹.

13. Por su parte, Sunafil sostiene que el 13 de enero de 2020 se publicó el Decreto Supremo 003-2020-TR con la finalidad de aprobar el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y demás actuaciones, el cual será creado y asignado a los usuarios como su domicilio digital obligatorio¹².
14. Al respecto, conviene mencionar que el artículo 6 del aludido 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.

15. Asimismo, el numeral 8.2 del artículo 8 del citado decreto, establece entre las obligaciones del usuario de la casilla electrónica lo siguiente:

8.2 Mantener operativo su correo electrónico v/o servicio de mensajería, a efectos de recibir las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica.

¹¹ Foja 137.

¹² Cfr. Foja 177.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

16. 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 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.
17. 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 contacto¹³.
18. No obstante, como ha sostenido este Tribunal en controversias similares¹⁴: “[es] responsabilidad de la emplazada informar al administrado sobre la casilla electrónica asignada, así como sobre su clave, para que, desde dicha fecha, se efectuaran válidamente las notificaciones en dicha casilla, y ya no en el correo electrónico del actor”

¹³ Foja 179.

¹⁴ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 05259-2022-PA/TC, fundamento 13; sentencia recaída en el Expediente 01631-2024-AA/TC, fundamento 14.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

19. A mayor abundamiento, se tiene que el inciso 20.4 del artículo 20 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1452, publicado el 16 de setiembre de 2018, señala lo siguiente:

“20.4 (...) 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”.

20. Asimismo, el párrafo final del inciso 20.4, incorporado por el artículo 3 del Decreto Legislativo 1497, publicado el 10 de mayo de 2020, dispuso lo siguiente: “El consentimiento expreso a que se refiere el quinto párrafo del numeral 20.4 de la presente Ley puede ser otorgado por vía electrónica”.
21. Entonces la normativa vigente establece que, para la validez de la implementación de las notificaciones mediante las casillas electrónicas es necesario poner en conocimiento del administrado la casilla asignada, así como recabar su consentimiento para proceder válidamente con las notificaciones de la actividad administrativa desarrollada por la Sunafil.
22. El Tribunal considera 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



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

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 revés¹⁵.

23. Siendo así, las reglas para el uso de la casilla electrónica previstas en el Decreto Supremo 003-2020-TR deben ser interpretadas a la luz de las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que se concluye que es indispensable el consentimiento expreso del usuario para que las notificaciones surtan plena validez.

24. Por tanto, como en el presente caso no se advierte prueba alguna en el expediente que demuestre que el demandante haya brindado su consentimiento expreso para el uso de la casilla electrónica, este tribunal evidencia que la emplazada ha lesionado el derecho de defensa del accionante y, en consecuencia, corresponde estimar la demanda.

Efectos de la sentencia

25. Sentado lo anterior, habida cuenta de que en estos autos se ha determinado la lesión del derecho de defensa como derecho contenido del derecho al debido proceso y, estando a lo solicitado por el accionante¹⁶, corresponde retrotraer las cosas al estado anterior para que la Sunafil proceda a renovar la notificación de la Resolución de Sub Intendencia 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, a efectos de que, de considerarlo pertinente, pueda ejercer su derecho de impugnación respectivo en sede administrativa.

26. Asimismo, y en tanto el procedimiento de cobranza coactiva iniciado contra el actor se ha basado en la presunta firmeza de la referida resolución de multa indebidamente notificada, también corresponde disponer la nulidad de dicho procedimiento y de todos los actos desarrollados en él, al haberse instaurado en ejecución de una resolución administrativa que carecía de firmeza, vulnerando el derecho de defensa del recurrente, nulidad que, incluso, alcanza a los actos desarrollados por el ejecutor coactivo de la Sunafil.

¹⁵ Cfr. la sentencia contenida en el Expediente 04264-2023-AA/TC, fundamento 19.

¹⁶ Foja 132.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1217/2026

EXP. N.º 00044-2024-PA/TC
LIMA
INSTITUTO PERUANO DE
ENERGÍA NUCLEAR

27. Finalmente, corresponde condenar al pago de los costos procesales a la parte demandada, 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 lesionado los derechos de defensa y al debido procedimiento.
2. Declarar **NULA** la notificación de la Resolución de Sub Intendencia 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 24 de febrero de 2021.
3. **ORDENAR** a la Sunafil que proceda a notificar al demandante la Resolución de Sub Intendencia 0131-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 24 de febrero de 2021.
4. Declarar **NULO** el procedimiento de cobranza coactiva recaído en el Expediente Coactivo 2872-2021-SUNAFIL/ILM-EC01 y todos los actos desarrollados en él.
5. **CONDENAR** a la demandada al pago de los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

OCHOA CARDICH
GUTIÉRREZ TICSE
PACHECO ZERGA

PONENTE OCHOA CARDICH
