Firmado digitalmente por:
OTAROLA SANTILLANA Janet
Pilar FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 26/09/2025 09:15:57-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01631-2024-AA/TC
SANTA
PEDRO VIDAL BENITES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de agosto de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Pedro Vidal Benites contra la sentencia de vista contenida en la Resolución 7, del 31 de enero de 2024[1], expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa, que declaró improcedente la demanda.

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/09/2025 16:11:29-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 31 de mayo de 2023[2], el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Oficina Regional de Áncash de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) y el ejecutor coactivo del Banco de la Nación, por la amenaza de vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso y de propiedad. Solicitó que se ordene al ejecutor coactivo del Banco de la Nación suspender el procedimiento de cobranza coactiva por el pago de una deuda administrativa imputada en su contra (Expediente Coactivo 046991-2023-SUNAFIL), hasta que la Oficina Regional emplazada emita pronunciamiento respecto de su pedido de nulidad del procedimiento sancionador 233-2020-SUNAFIL/IRE-ANC, por defectos en la notificación de la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, más el pago de costos del proceso.

Sostuvo que mediante Resolución 1, del 20 de febrero de 2023, la Unidad de Ejecución Coactiva del Banco de la Nación le requirió el pago de una supuesta multa, intereses y costas procesales ascendentes al monto de S/ 23 713.20. Sin embargo, nunca tuvo conocimiento de la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE a través de la cual se le impuso la sanción económica, porque fue notificada vía una casilla electrónica que no generó ni autorizó. Por ello, con fecha 8 de mayo de 2023, solicitó la

[1] Foja 122
[2] Foja 24

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01631-2024-AA.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/09/2025 19:33:11-0500

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/09/2025 13:40:32-0500

nulidad del procedimiento sancionador por defectos en la notificación y con fecha 9 de mayo de 2023, requirió al ejecutor coactivo de la entidad financiera que suspenda las medidas de cobranza coactiva. Pese a ello, el ejecutor coactivo desestimó su pedido con fecha 19 de mayo de 2023.

Mediante Resolución 1, del 9 de junio de 2023[3], el Primer Juzgado Civil de Chimbote resolvió admitir a trámite la demanda.

Con fecha 14 de julio de 2023[4], el procurador público de Sunafil formuló excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Sostuvo que el actor fue notificado con la resolución que le impuso la multa a través de su casilla electrónica, mecanismo que fue implementado y es de uso obligatorio por disposición del Decreto Supremo 003-2020-TR.

Con fecha 19 de julio de 2023[5], el ejecutor coactivo emplazado dedujo excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda manifestando que la pretensión del actor debe ser tramitada en el proceso de revisión judicial, más aún cuando el banco no ha trabado ninguna medida de embargo contra el patrimonio del actor.

Mediante sentencia recaída en la Resolución 3, del 28 de setiembre de 2023[6], el juzgado declaró infundadas las excepciones y fundada la demanda de amparo, por estimar que la Sunafil notificó la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, del 21 de enero de 2021, sin enviar la alerta respectiva al correo electrónico o servicio de mensajería al recurrente.

A través de la Resolución 7, de fecha 31 de enero de 2024[7], la Sala Superior revisora revocó la apelada y reformándola declaró improcedente la demanda, por estimar que la pretensión demandada cuenta con el proceso de revisión judicial regulado por el TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva para su análisis.

[3] Foja 33
[4] Foja 46
[5] Foja 85
[6] Foja 95
[7] Foja 122

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01631-2024-AA/TC
SANTA
PEDRO VIDAL BENITES

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante solicitó lo siguiente: i) ordenar al ejecutor coactivo del Banco de la Nación suspender el procedimiento de cobranza coactiva por el pago de una deuda administrativa imputada en su contra (Expediente Coactivo 046991-2023-SUNAFIL), hasta que la Oficina Regional de Sunafil en Áncash emita pronunciamiento respecto de su pedido de nulidad del procedimiento sancionador 233-2020-SUNAFIL/IRE-ANC, por defectos en la notificación de la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, de fecha 21 de enero de 2021; y ii) el pago de los costos del proceso.

Sobre la procedencia de la demanda

2. El Tribunal Constitucional considera que la vía del amparo resulta idónea para revisar la afectación alegada en el presente caso, ya que el agravio de los derechos invocados resulta relevante en términos constitucionales. En efecto, el accionante ha manifestado que su derecho al debido procedimiento administrativo habría sido lesionado, dado que no se le permitió ejercer su derecho de defensa e impugnación oportunamente, por no haberse notificado válidamente la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, de fecha 21 de enero de 2021, lo cual, a su vez, también le habría impedido acudir al proceso contencioso-administrativo.

3. Por tanto, corresponde evaluar si la alegada afectación lesionó o no los derechos invocados.

Derecho al debido proceso en sede administrativa

4. En un pronunciamiento anterior, este Tribunal 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.). 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[8].

5. Asimismo, ha precisado lo siguiente:

> […] 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 defensa[9].

6. Asimismo, en un pronunciamiento[10] anterior, este Tribunal precisó 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 o, llegado el caso, a través de la vía judicial, bien mediante el proceso

[8] Cfr. la sentencia emitida en el Expediente 04289-2004-AA/TC, fundamentos 2-4.
[9] Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 05514-2005-PA/TC, fundamento 4.
[10] Cfr. la sentencia emitida en el Expediente 03741-2004-AA/TC.

contencioso-administrativo, bien mediante el proceso de amparo. 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).

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 solo 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 solo 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.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01631-2024-AA/TC
SANTA
PEDRO VIDAL BENITES

Análisis de la controversia

9. En el caso de autos, el recurrente ha solicitado al ejecutor coactivo del Banco de la Nación que suspenda el procedimiento coactivo, hasta la que la Oficina Regional de la Sunafil emita pronunciamiento respecto de su pedido de nulidad del procedimiento sancionador 233-2020-SUNAFIL/IRE-ANC, por cuanto la notificación de la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, se habría efectuado en una casilla electrónica creada por la Sunafil sin su autorización ni su conocimiento.

10. Sunafil sostiene que el 14 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 por Sunafil y asignado a los usuarios como su domicilio digital obligatorio.

11. El artículo 6 del Decreto Supremo 003-2020-TR, invocado por la emplazada, 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. 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."

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 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. Como es de verse, para la Sunafil, el envío de la alerta hacia el administrado se encuentra supeditado a que el usuario de la casilla electrónica haya cumplido con registrar los datos mencionados al ingresar por primera vez al sistema de casilla electrónica; es decir, que todo usuario de la casilla recepciona las alertas del sistema de notificación, a partir de la fecha en que realice el registro de sus datos de contacto. En tal sentido, como ha sostenido este Tribunal en una controversia similar: *"[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"*[11].

15. 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:

[11] Cfr. la sentencia recaída en el Expediente 05259-2022-PA/TC, fundamento 13.

> *"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".*

16. 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"*.

17. 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.

18. 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 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.[12]

19. 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.

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

20. 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 los derechos constitucionales invocados por el recurrente y, en consecuencia, corresponde estimar la demanda.

Efectos de la sentencia

21. Como ha precisado el accionante, la presente demanda de amparo no ha pretendido cuestionar la infracción o sanción económica que generó el procedimiento administrativo sancionador seguido por la Sunafil, sino más bien cautelar el respeto de las garantías del debido proceso en sede administrativa[13]. En consecuencia, retrotrayendo las cosas al estado anterior de la vulneración de los derechos, corresponde declarar la nulidad del acto de notificación de la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, de fecha 21 de enero de 2021, para que la Sunafil proceda a renovar la notificación correspondiente y, de estimarlo pertinente, el demandante ejerza su derecho a impugnar la citada resolución administrativa.

22. Asimismo, y en tanto el procedimiento de cobranza coactiva iniciada 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 del Banco de la Nación.

23. 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,

[13] Foja 26.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01631-2024-AA/TC
SANTA
PEDRO VIDAL BENITES

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 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, de fecha 21 de enero de 2021.

3. **ORDENAR** a la Sunafil que proceda a notificar al demandante la Resolución de Sub Intendencia 028-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE.

4. Declarar **NULO** el procedimiento de cobranza coactiva recaído en el Expediente Coactivo 046991-2023-SUNAFIL, y todos los actos desarrollados en él.

5. **CONDENAR** a las demandadas al pago de los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ