

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de febrero de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Noelia Guevara Rodríguez contra la Resolución 20, de fecha 22 de octubre de 2021¹, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 20 de marzo de 2014², doña Noelia Guevara Rodríguez, en su calidad de directora del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”, interpuso demanda de amparo –subsanada mediante escrito de fecha 18 de julio de 2014³– contra la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) solicitando la tutela de sus derechos de defensa y al debido proceso. Pretende que se declare la nulidad del acto de notificación de la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, de fecha 26 de agosto de 2013, a efectos de que se proceda a la renovación del acto de notificación de dicha resolución, pues alega que no fue notificada en su domicilio registrado por el Minjus mediante el proveído 4877-2013-JUS/DGDP-DCMA, de fecha 11 de noviembre de 2013.

Afirma que, en el marco del procedimiento sancionador 234-2012, mediante Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ⁴, de fecha 26 de agosto de 2013, se declaró improcedente el recurso de apelación que interpuso contra la Resolución Directoral 2349-2012-JUS/DGDP-DCM⁵, de fecha 3 de setiembre de 2012, a través de la cual se le impuso la sanción de desautorización de funcionamiento del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”. Sostuvo que la mencionada resolución no fue notificada debidamente

¹ Foja 301

² Foja 39

³ Foja 76

⁴ Foja 109

⁵ Foja 106

en su domicilio real como directora del centro de conciliación; lo que ha ocasionado que los plazos para que haga valer su derecho en la vía correspondiente hayan precluido.

Asimismo, refirió que dicha sanción tampoco fue notificada en el domicilio legal del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”, resultando ilógico que la entidad emplazada sostenga que la mencionada resolución fue diligenciada bajo puerta, junto a la Carta 2960-2013-JUS/DGDP-DCMA, de fecha 29 de agosto de 2013⁶; puesto que el centro de conciliación, que funciona de lunes a viernes, de 08:00 a. m. a 1:30 p. m. y de 2:30 p. m. a 7:00 p. m., cuenta con una secretaria de atención permanente, quien niega categóricamente haber recepcionado dicho documento.

Mediante Resolución 2, de fecha 30 de enero de 2015⁷, el Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo admitió a trámite la demanda.

Con fecha 11 de setiembre de 2015, el Minjus contestó la demanda solicitando que se declare improcedente o infundada⁸. Sostuvo que la vía idónea para dilucidar la pretensión de la recurrente es el proceso contencioso-administrativo. Por otro lado, argumenta que no se han vulnerado los derechos de la demandante, toda vez que la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ fue debidamente notificada en el local del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”, conforme a las formalidades previstas en la Ley de Conciliación y su reglamento y la Constitución.

Mediante Resolución 13, de fecha 1 de febrero de 2021⁹, el Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo declaró infundada la demanda, tras considerar que la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, fue debidamente notificada en el domicilio del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”, acorde con las formalidades establecidas en el artículo 126 del reglamento de la Ley de Conciliación. Se estableció que el personal encargado de realizar la notificación concurrió dos veces al inmueble donde se ubicaba el centro de conciliación, calle San José 555, tercer piso; la primera visita tuvo lugar el 12 de setiembre de 2013, oportunidad en la que dejó un aviso de visita, comunicando que retornaría al día siguiente a las 11:30 horas, describiendo las características del inmueble; es así que el 13 de setiembre de 2013 se diligenció

⁶ Foja 99

⁷ Foja 82

⁸ Foja 126

⁹ Foja 236

la citada resolución, conforme se verifica en el acta de notificación, en la cual se precisó que se dejaba bajo puerta, con lo que se cumplió con los requisitos previstos en el artículo 126 del Reglamento de la Ley de Conciliación. Sin perjuicio de ello, se estableció que la controversia planteada por el recurrente podía ser ventilada en la vía del proceso contencioso-administrativo.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos. Asimismo, determinó que el lugar donde debía efectuarse la notificación no era en el domicilio real de la directora, como solicita la demandante, sino en el domicilio registrado en la entidad administrativa, conforme a lo señalado en el artículo 21 de la Ley 27444.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La recurrente pretende la nulidad del acto de notificación de la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, de fecha 26 de agosto de 2013, pues alega no haber sido notificada con dicha resolución en el inmueble donde tenía su domicilio legal, razón por la cual se vulneró sus derechos al debido procedimiento y a la defensa de su representada, Centro de Conciliación “Soluciones Justas”. Y, como consecuencia de aquella nulidad, solicita que se le notifique adecuadamente dicha resolución a fin de que pueda accionar conforme a sus derechos.
2. Es importante señalar que el actual diseño de residualidad de los procesos constitucionales exige verificar que no existan vías procesales igualmente satisfactorias que permitan la revisión de las pretensiones que se presenten en sede constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, inciso 2 del Nuevo Código Procesal Constitucional y la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC.
3. En el presente caso, el acto administrativo a través del cual se declaró improcedente el recurso de apelación que se formuló contra la Resolución Directoral 2349-2012-JUS/DGDP-DCMA, de fecha 3 de setiembre de 2012, y que, a su vez, le impuso la sanción de desautorización de funcionamiento del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”, es una decisión que, según alega la demandante, no ha tenido la oportunidad de impugnar en sede judicial por no haber sido notificado con ella.

4. Tal situación, conforme se aprecia de la Carta 397-2014-JUS/DGDP-DCMA, del 1 de marzo de 2014¹⁰, ha generado que la entidad emplazada inicie la ejecución del mandato contenido en la Resolución Directoral 2349-2012-JUS/DGDP-DCMA, requiriéndole la entrega de la totalidad del acervo documentario correspondiente a los procedimientos conciliatorios que se celebraron en el Centro de Conciliación “Soluciones Justas”. Estas decisiones administrativas reflejan una intervención gravosa en el desarrollo de las actividades de la demandante que, a su vez, evidenciarían una imposibilidad de ejercer su derecho de acción en sede judicial, por presuntamente afectar su derecho al debido proceso invocado en sede administrativa, cuya dilucidación requiere de una tutela de urgencia a fin de evitar los daños irreparables que podrían producirse en caso se continúe con dicho procedimiento. En tal sentido, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que el proceso de amparo es la vía idónea para resolver la presente controversia.

Análisis de la controversia

5. Es necesario precisar que la controversia se circunscribe al acto de notificación de la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDP AJ, de fecha 26 de agosto de 2013, mas no se discute el contenido de dicha resolución, pues ello no es cuestión que pueda resolverse en un proceso de amparo. En ese sentido, la evaluación de la controversia se desarrollará con relación a si la notificación de la referida resolución se produjo o no, a fin de verificar si hubo o no lesión del derecho al debido procedimiento de la actora.
6. En la sentencia recaída en el Expediente 04289-2004-PA/TC, el Tribunal Constitucional señaló que “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.

¹⁰ Folio 33

7. En efecto, el derecho al debido proceso y los derechos que este tiene como contenido 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.
8. El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas con la Constitución, de modo que, 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.
9. Por otro lado, si bien la recurrente, a fin de sustentar su pretensión únicamente invoca la vulneración de sus derechos a la defensa y al debido procedimiento, no debe perderse de vista que, al tratarse de una situación en la que se omitió la notificación de la resolución que ponía fin al procedimiento administrativo sancionador seguido en contra del Centro de Conciliación “Soluciones Justas” que representa, también confluyen los derechos de recurrir las decisiones de la administración y de acción, dado que la deficiencia en la notificación de una resolución que cierra la instancia administrativa, de no ser conocida oportunamente por el administrado, eventualmente puede impedir al afectado acudir al proceso contencioso- administrativo a cuestionar judicialmente lo decidido por la administración.
10. En dicho sentido, esta Sala del Tribunal Constitucional reconoce el derecho de acción como la facultad o poder jurídico del justiciable de acudir al órgano jurisdiccional en busca de tutela efectiva, independientemente de que cumpla con los requisitos formales o de que su derecho sea fundado en la sentencia recaída¹¹. Asimismo, en el Expediente 03741-2004-PA/TC, se señaló que:

¹¹ Cfr. sentencia emitida en el Expediente 02293-2003-AA/TC, fundamento jurídico 2.

(...) El derecho de recurrir las decisiones de la administración comporta la posibilidad material de poderlas enervar, bien en el propio procedimiento administrativo, cuando la ley haya habilitado un mecanismo bien en todo caso, de manera amplia y con todas las garantías, ante el Poder Judicial, mediante el proceso contencioso administrativo o, incluso, a través del propio recurso de amparo cuando se trate de la afectación de derechos fundamentales.

11. En el presente caso, la recurrente niega que la emplazada haya cumplido con notificarle la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, a través de la cual se declaró improcedente, por extemporáneo, el recurso de apelación que formuló en contra de la Resolución Directoral 2349-2012-JUS/DGDP-DCMA, que, en su oportunidad, le impuso la sanción de desautorización de funcionamiento del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”. Por su parte, la demandada sostiene que el 13 de setiembre de 2013, dicha resolución fue debidamente diligenciada en el domicilio legal del referido centro de conciliación, notificándose bajo puerta, conforme se advierte del Acta de Notificación 0010524¹².
12. En el inciso 1, del artículo 18 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece que: “La notificación del acto es practicada de oficio y su debido diligenciamiento es competencia de la entidad que lo dictó. La notificación debe realizarse en día y hora hábil, salvo regulación especial diferente o naturaleza continuada de la actividad.” (el subrayado nos corresponde)
13. En la misma línea, el Reglamento de la Ley de Conciliación (Decreto Supremo 014-2008-JUS), vigente al 13 de setiembre de 2013, establecía lo siguiente:

Artículo 126.- De las notificaciones

Las actuaciones y actos administrativos producidos durante el curso del procedimiento sancionador se notificarán a los Conciliadores, Capacitadores, Centros de Conciliación y Centros de Formación y Capacitación de Conciliadores sujetos a proceso, en el domicilio registrado ante el MINJUS. En los casos en que no sea posible realizar la notificación, ya sea porque la persona que se encuentra en el domicilio se niegue a recibir la documentación correspondiente, se niegue a brindar la información requerida o no se encontrara en el domicilio ninguna persona capaz, el

¹² Foja 70

notificador dejará aviso indicando el día establecido para una segunda visita con el objeto de notificar el documento o resolución. Si tampoco fuera posible en la nueva fecha, se dejará la resolución o el documento a notificar que corresponda por debajo de la puerta, según sea el caso, procediendo antes a dejarse constancia en la invitación, consignando el hecho, la fecha, la hora y las características de la fachada del inmueble signado como domicilio que razonablemente permitan identificarlo. En estos casos, el notificador deberá indicar su nombre y el número de su documento de identidad.

El cambio de domicilio no comunicado en su oportunidad al Minjus, no afecta la validez de las notificaciones efectuadas según lo dispuesto en el presente artículo. (el subrayado nos corresponde).

14. Ahora bien, dado que en el presente caso la parte emplazada se encuentra a cargo de demostrar que cumplió con la diligencia de notificación, conforme lo dispone la Ley 27444, corresponde evaluar los documentos presentados por la emplazada a fin de verificar si se cumplió o no con el procedimiento respectivo.
15. Aquí cabe precisar que, tanto la demandante¹³ como la parte emplazada¹⁴ han manifestado que la dirección autorizada al Centro de Conciliación Soluciones Justas para brindar sus servicios se ubicaba en la calle San José 555, tercer piso, oficina 301. En tal sentido, al no existir discrepancia con relación a la dirección, corresponde verificar si la notificación cuestionada se realizó cumpliendo los requisitos de ley.
16. Así, del cargo de notificación¹⁵ de la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, se aprecia que este habría sido dejado bajo puerta el 13 de setiembre de 2013. Igualmente, de dicho documento se observa la consignación del nombre de la recurrente y el domicilio ubicado en la calle San José 555, tercer piso. Además de ello, contiene la descripción del inmueble y los datos del notificador responsable de dicha actuación. Sin embargo, si bien se consignó el domicilio en dicho documento, este se realizó de manera incompleta, pues no se mencionó la oficina en la cual se habría dejado la notificación. También se aprecia que aun cuando se consignó la fecha en la que se habría efectuado la notificación, no se aprecia lo mismo con la hora en la que se habría llevado a cabo dicha

¹³ Foja 41

¹⁴ Foja 133

¹⁵ Foja 70

diligencia, a pesar de ser este un requisito de vital importancia, conforme a lo establecido en el inciso 1, del artículo 18 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 126 del Reglamento de la Ley de Conciliación. Ante tales omisiones no es posible corroborar que dicha actuación haya tenido lugar en la oficina 301, ni dentro de un horario hábil.

17. A mayor abundamiento, debe señalarse que en el aviso de visita¹⁶ en el que se consignó que la notificación de la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ tendría lugar el 13 de setiembre de 2013, tampoco se aprecia que el notificador haya consignado el número de la oficina, el día y la hora de esta primera visita; así como no se detalla la razón por la cual no se logró diligenciar dicho acto administrativo en aquella oportunidad.
18. Atendiendo a lo expuesto, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que, en el presente caso, las notificaciones de la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, no cumplen con los requisitos de validez previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General; defectos que impiden verificar si dicho acto administrativo fue efectivamente diligenciado en el domicilio legal del Centro de Conciliación “Soluciones Justas”; por lo que, a fin de garantizar plenamente los derechos al debido proceso en sede administrativa, a recurrir las decisiones administrativas y de acción de la recurrente respecto de los efectos de dicha resolución, corresponde estimar la demanda y ordenar a la emplazada que realice nuevamente dicha actuación, cumpliendo con las formalidades previstas en la Ley 27444 y el Reglamento de la Ley de Conciliación, Decreto Supremo 014-2008-JUS.
19. Sin perjuicio de lo expuesto, de autos se aprecia que el 13 de setiembre de 2013 recayó en un día viernes, último día hábil de la semana; que el día 15 de setiembre de 2013 fue domingo, día en el que se produjo la mudanza del centro de conciliación de dicho domicilio. Asimismo, conviene señalar que con fecha 16 de setiembre de 2013¹⁷, la recurrente presentó una solicitud de cambio de dirección ante la entidad emplazada,

¹⁶ Foja 69

¹⁷ Foja 22

que recién fue proveída el 11 de noviembre 2013¹⁸, luego de efectuada la inspección ocular respectiva¹⁹.

20. Finalmente, corresponde condenar a la parte emplazada al pago de los costos procesales, 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 de amparo, por haberse vulnerado los derechos al debido proceso en sede administrativa, a recurrir las decisiones administrativas y de acción.
2. **DECLARAR NULO** el acto de notificación de la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, de fecha 26 de agosto de 2013, y de todo lo actuado en el procedimiento administrativo sancionador 234-2012 desde el mencionado acto de notificación.
3. **ORDENAR** a la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a que cumpla con notificar al Centro de Conciliación “Soluciones Justas” con la Resolución Directoral 114-2013-JUS/DGDPAJ, cumpliendo con las formalidades de ley.
4. **CONDENAR** a la parte emplazada al pago de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ

¹⁸ Foja 27

¹⁹ Foja 30