

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

**Resolución de Intendencia N.° 029-2021-Sunafil/IRE-AQP**

**Expediente Sancionador:** 381-2019-Sunafil/IRE-AQP

**Inspeccionado (a):** Municipalidad Distrital de Miraflores

**RUC:** 20163611512

**Materia:** Seguridad y Salud en el Trabajo

**Sumilla:** Se confirma la Resolución de Sub Intendencia N.° 196-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP que sancionó a la Municipalidad Distrital de Miraflores, con una multa total ascendente a la suma de S/ 127,575.00 (Ciento veintisiete mil quinientos setenta y cinco con 00/100 soles) por haber incurrido en una (1) infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Arequipa, 12 de febrero del 2021

**Visto:** El recurso de apelación interpuesto por la **Municipalidad Distrital de Miraflores** (en adelante, **la inspeccionada**) contra la **Resolución de Sub Intendencia N.° 196-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP** de fecha 19 de noviembre del 2020 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N.° 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

**I. Antecedentes**

**1.1 De las actuaciones inspectivas**

Mediante la Orden de Inspección N.° 1254-2019-Sunafil/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la inspeccionada, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.° 175-2019-Sunafil/IRE-AQP (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante el cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de una (01) infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo.

**1.2 De la fase instructora**

De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.° 386-2019-Sunafil/SIAI (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la inspeccionada, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución.

**1.3 De la resolución apelada**

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito del Acta de Infracción e Informe Final, sanciona a la inspeccionada con una multa ascendente a la suma de **S/ 127,575.00 (Ciento veintisiete mil quinientos setenta y cinco con 00/100 soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **muy grave** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con normativa de seguridad y salud en el trabajo, que fue causa del accidente del trabajador Serapio Kana Quispe suscitado el 23 de agosto del 2019, en perjuicio 143 trabajadores, infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

## **II. Del recurso de apelación**

Con fecha 28 de diciembre del 2020, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

- i. Que, el ámbito de competencia de la Sunafil se encuentra delimitado legalmente a trabajadores que se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada y no a servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N.° 1057, trasgrediendo el principio de legalidad y debido procedimiento.
- ii. Que, si bien interpusieron recurso de casación contra la Sentencia de Vista N.° 217- 2019-3SL en el proceso judicial N.° 04022-2018-0-0401-JR-LA-01, no se tomó en cuenta que el Primer Juzgado de Trabajo no ha expedido ninguna resolución que ordene la ejecución anticipada de la sentencia; por lo que, el señor Kana continua bajo el régimen C.A.S. Además, que incumple la dispuesto en la Directiva N.° 01-2020- Sunafil/INII debiendo cerrar el procedimiento administrativo sancionador.
- iii. Que, no se realizó una debida valoración de los medios probatorios que ofrecieron, al evidenciar que los procesos de convocatoria para la conformación de un Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo han sido declarados desiertos, sin merituar que desde el 2017 se conformó el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, realizando gestiones para velar por la integridad de los trabajadores pero no ha sido analizado por Sunafil, habiendo acreditado que realizaron gestiones destinadas a implantar un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y llevando a cabo capacitaciones para prever todo tipo de accidentes de trabajo, aunque no haya documento de por medio.
- iv. Que, el recojo de residuos sólidos por la noche se debe a la seguridad de los trabajadores, por la poca circulación de vehículos el riesgo de sufrir un accidente de tránsito está permitido y aceptado, no incumpliendo ningún deber ya que el único responsable es el señor Franklin Benjamín Cueva Camacho, quien manejaba el vehículo en estado de ebriedad.
- v. Que, no se aplicaron principios de razonabilidad y proporcionalidad en la interposición de la sanción, ni criterios de graduación de la sanción.

## **III. Considerando**

### **Sobre la competencia de la Sunafil**

1. La apelante señala que la competencia de la Sunafil se encuentra delimitada a trabajadores que se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada y no a servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N.° 1057, trasgrediendo el principio de legalidad y debido procedimiento. Asimismo, que no se tomó en cuenta que en el proceso judicial N.° 04022-2018-0-0401-JR-LA-01 no se ha expedido ninguna resolución de ejecución anticipada de la sentencia; por lo que, el señor Kana continua bajo el régimen C.A.S., incumpliendo lo dispuesto en la Directiva N.° 01-2020-Sunafil/INII, al no cerrar el procedimiento administrativo sancionador.
2. Al respecto es preciso mencionar que el procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales<sup>1</sup> frente a la Administración Pública.
3. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado, como se desprende de la Sentencia del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N.° 2050-2002-

AA/TC, en el que señala “(...) es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador...”

4. En relación a las alegaciones de la apelante, se debe tener presente que el derecho al debido proceso está incorporado en nuestro ordenamiento jurídico en el numeral 1.2 del Art. IV del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, regulando que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

5. Siguiendo al profesor Juan Carlos Morón Urbina<sup>2</sup>, él señala que un primer aspecto que actualmente ya no se discute es que el debido proceso no sólo tiene alcance jurisdiccional, sino que se proyecta a otros ámbitos del quehacer público, como el administrativo. Nuestro Tribunal Constitucional, apoyado en la jurisprudencia internacional ha establecido que “(...) no solo los principios materiales del derecho sancionador del Estado son aplicables al ámbito del Derecho Administrativo sancionador disciplinario. También los son las garantías adjetivas que en aquel se deben respetar. En efecto, es doctrina consolidada de este colegiado que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución no solo tiene una dimensión , por así decirlo, “judicial”, sino que se extiende también a sede ‘administrativa’ y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, a ‘cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (la que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana’ (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71).

6. En cuanto al principio de legalidad, es preciso tener en consideración que de conformidad con el artículo IV inc. 1 numeral 1.1 del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley N.° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General “Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

7. En este sentido, en el expediente N.° 0197-2010-PA/TC el Tribunal expresó que “2. El principio de legalidad constituye una garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos, consagrado por la Constitución en su artículo 2°, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”. El principio de legalidad en materia sancionadora impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (Cfr. Expediente N.° 010-2002-AI/TC), este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex praevia), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa).”

8. Ahora bien, respecto a la competencia de la Sunafil, se observa que en el considerando 18. de la resolución impugnada se sostiene que “...la Municipalidad interpuso recurso de casación contra la Sentencia de Vista N.° 217-2019-3SL, empero, dicho accionar no suspende los efectos de las sentencias emitidas en favor del trabajador afectado, por lo tanto, el referido trabajador no

puede ser considerado como trabajador sujeto al régimen laboral de la contratación administrativa de servicios, pues la relación laboral ha sido reconocida por el órgano jurisdiccional bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 728, la misma que perdurará hasta la extinción del vínculo o hasta que la Corte Suprema de Justicia de la República emita pronunciamiento distinto, esto en aplicación del artículo 38 de la Ley N.º 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo, que estatuye “la interposición del recurso de casación no suspense la ejecución de las sentencias”.

9. Ante dicho fundamento, es que la Municipalidad invoca la inexistencia de una resolución de ejecución de sentencia anticipada, confundiendo cual es la función de la Sunafil; puesto que, el objetivo de la Orden de Inspección que dio origen al presente procedimiento es el de investigar el accidente de trabajo sufrido por el señor Kana, como obrero municipal de la apelante y no la desnaturalización de su contrato. No se requiere un mandato de la autoridad jurisdiccional para fiscalizar los posibles incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo de los obreros municipales, por la naturaleza de su labor que se encuentra bajo el régimen laboral de la actividad privada. No constituye un eximente de responsabilidad que la inspeccionada contratara a un obrero municipal bajo un régimen laboral distinto al que legalmente le correspondía.

10. Así, se debe tener presente el contenido de la Casación Laboral N.º 7945-2014, Cusco, que constituye precedente de obligatorio cumplimiento y que considera:

**“Cuarto: Régimen laboral de los obreros municipales.**

(...)

**2. Pronunciamientos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.** Para el caso de autos, resulta necesario señalar que la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se ha pronunciado respecto a los trabajadores municipales que tienen la condición de obrero, así se tiene el Informe Legal N.º 378- 2011-Servir/GGOAJ de fecha cuatro de mayo de dos mil quince, en el que concluye: “(...) que los obreros al servicio de los gobiernos locales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, no resultando conveniente su contratación bajo el régimen laboral especial de contratación administrativa de servicios, por cuanto ello implicaría desconocer la evolución que ha tenido la regulación normativa municipal sobre el régimen laboral de dichos servidores.”. Conclusión que fue precisada mediante Informe Legal N.º 330-2012-Servir/GG-OAJ de fecha once de abril de dos mil doce, concluyendo que: “El criterio señalado en el Informe Legal N.º 378-2011-Servir/GG-OAJ responde a un análisis de la evolución normativa del régimen laboral de los obreros municipales en nuestro ordenamiento nacional, atendiendo a las particularidades de dichos trabajadores, por lo que no es posible realizar una interpretación extensiva del criterio utilizado en el referido informe para todos los trabajadores que cuentan con un régimen especial.”. Asimismo, en el numeral 3.1 del informe Técnico N.º 518-215-Servir/GPGSC, se concluye: “(...) que el régimen de los obreros al servicio del Estado (Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales) es el de la actividad privada, el cual contempla distintas modalidades de contratación para dicho personal, entre ellas los contratos modales.” Como se puede apreciar la propia Autoridad Nacional del Servicio Civil, ha concluido que los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales, solo pueden ser contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada y que en ningún caso podrán ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios, ya que incorporarlos bajo dicho régimen se estaría desconociendo la evolución de las normas que regulan la protección de trabajo de los obreros municipales.

**3. II Pleno Jurisdiccional Supremo en material laboral.** Además, debemos tener en cuenta el II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral realizado los días ocho y nueve de mayo de dos mil catorce, en el que los Jueces de la Corte Suprema han acordado por unanimidad en el numeral uno punto seis del tema uno, respecto al régimen laboral de los obreros municipales, lo

siguiente: “El órgano jurisdiccional competente es el juez laboral en la vía del proceso ordinario o abreviado laboral según corresponda, atendiendo a las pretensiones que se planteen; pues de conformidad con el artículo 37 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los obreros municipales se encuentran bajo el régimen laboral de la actividad privada y como tales, no están obligados a agotar la vía administrativa para acudir al Poder Judicial.” (Subrayado es agregado).

#### **4. Interpretación de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema sobre el artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**

Teniendo en cuenta lo expresado en los considerandos anteriores, esta Suprema Sala adopta como criterio de interpretación de los alcances del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el siguiente: Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR; en consecuencia, en ningún caso pueden ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios.”

11. Del pronunciamiento de la Corte Suprema, se observa el análisis e interpretación que se realiza de la normativa aplicable al presente caso, de la posición del Servir y los acuerdos arribados en el II Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral; en consecuencia, no existen dudas sobre el régimen laboral al que se encuentran sujetos todos los obreros municipales sin excepción, resultando inconsistente la defensa de la inspeccionada que pretende negar la intervención legal de la Sunafil por no ejecutarse judicialmente una sentencia, siendo objetos distintos con el presente procedimiento administrativo.

12. En cuanto a lo dispuesto en la Directiva N.º 01-2020-Sunafil/INII, en primer lugar, la vigencia del documento normativo es posterior a la investigación inspectiva realizada; y en segundo lugar, sin perjuicio de lo mencionado, del propio texto invocado, se observa como requisito que la cuestión litigiosa se trate de los mismos hechos, sujetos y fundamentos que los de las actuaciones inspectivas, situación que no se da en el presente caso. Se reitera que la investigación es respecto al accidente de trabajo sufrido por un obrero municipal y no por materias sociolaborales; por lo que, no existe sustento para el cierre del procedimiento sancionador solicitado.

#### **Sobre la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo**

13. Sobre el caso materia de análisis, se determinó que el 23 de agosto del 2019, el señor Serapio Kana Quispe sufrió un accidente de trabajo a las 03:30 horas aproximadamente, mientras se encontraba realizando sus labores, operando las palancas de control de la compactadora para la descarga del contenedor, siendo embestido por un vehículo particular, impactando en la parte posterior derecha de la compactadora, causando lesión al accidentado, que ha generado la amputación de su pierna izquierda.

14. El Inspector determinó que “... si bien el inspeccionado no tiene responsabilidad o poder de gestión sobre los actos de terceros (menos aún si se encuentran ejecutando actividades faltosas con las normas legales, para el caso: conducir en estado de ebriedad), si tiene responsabilidad en cuanto a lo gravoso de la consecuencia del accidente, toda vez que, razonablemente se puede concluir que el choque del vehículo V60-146 no hubiese causado el daño al accidentado, si es que este no se hubiese encontrado en medio de la calzada, operando los controles de mando de la compactadora (al lado derecho de esta), lugar en donde la exposición al riesgo se potencia, y en donde - según las normas de tránsito - no debió encontrarse”.

15. Entonces, en relación a los argumentos de defensa expuestos en el recurso, corresponde analizarlos y determinar si el órgano de primera instancia impuso debidamente la sanción o se trasgredieron alguno de los principios acotados:

a) Respecto a la falta valoración de los medios probatorios ofrecidos

- La inspeccionada alega que evidenciaron que los procesos de convocatoria para la conformación de un Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo han sido declarados desiertos; sin embargo, ello no resulta un justificante válido para no contar con dicho servicio, siendo un tema de gestión interna que no puede configurarse como eximente.
- Asimismo, la apelante invoca que la labor del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo desde el año 2017, consiste en velar por la integridad de los trabajadores y acreditando que realizaron gestiones destinadas a implantar un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y llevando a cabo capacitaciones para prever todo tipo de accidentes de trabajo, aunque no haya documento de por medio.

Sobre este argumento, en primer lugar, el contar con un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo no es responsabilidad del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, sino de la empleadora, regulándose en el artículo 17 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que *“El empleador debe adoptar un enfoque de sistema de gestión en el área de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con los instrumentos y directrices internacionales y la legislación vigente”*.

En segundo lugar, se menciona que las gestiones fueron destinadas a “implantar”

el Sistema acotado, corroborando que no cuentan aun con uno.

Y en tercer lugar, mencionan que realizaron capacitaciones para la prevención de todo tipo de accidentes de trabajo, pero no cuentan con documentos acreditativos, lo cual deviene en inconsistente, más aún si de las manifestaciones del conductor de la compactadora, del accidentado y de su compañero de trabajo, afirman coincidentemente que no han sido capacitados ni recibido documento alguno referido a la operación, traslado, descarga y reubicación de los contenedores de residuos sólidos. Queda desvirtuado las alegaciones formuladas por la inspeccionada en este extremo.

b) Respecto a la responsabilidad del accidente de trabajo acaecido el 23/0/2019

- La apelante señala que el mejor horario para el recojo de residuos sólidos es la noche para minimizar el riesgo de sufrir un accidente de tránsito, que está permitido y aceptado.

Ante lo precisado, corresponde mencionar que el Inspector señaló en el Acta de Infracción que se le requirió a la Municipalidad para que acredite haber contado con procedimientos, instructivos, comunicaciones respecto a las condiciones de llevar a cabo en las labores de recojo y descarga de los contenedores de residuos sólidos, no cumpliendo con exhibir documentación alguna

Además, en relación a la labor nocturna, la inspeccionada tampoco acreditó haber entregado al accidentado el uniforme de alta visibilidad que exigen las normas vigentes, contando con un uniforme entregado en el año 2018.

- Asimismo, la inspeccionada reitera que el único responsable es el señor Franklin Benjamín Cueva Camacho, quien manejaba el vehículo en estado de ebriedad. Sobre este punto, es preciso reiterar que el propio Inspector sostiene que no puede especular que hubiese sucedido si la compactadora se detenía en el lado derecho de la calzada y que consecuencias hubiese causado el impacto del vehículo V60-146; no obstante, *“ello no es óbice para que no se señale el incumplimiento del conductor de la compactadora en detenerse al lado izquierdo, siendo que los mandos de operación se encuentran en el lado derecho”*; por lo que, queda claro que sí existe una responsabilidad por parte de la Municipalidad, detallando todas las omisiones en las que incurrió y que corroboran sus incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo.

16. En este sentido, la inspeccionada no ha desvirtuado la comisión de la infracción, que está plenamente fundamentada en:

- La inspeccionada no identificó los peligros propios de cargar y descargar un contenedor de basura en medio de la pista, siendo el riesgo de sufrir un atropello evidentemente alto, el mismo que no fue evaluado en su matriz IPER.
- La inspeccionada no cumplió con capacitar al trabajador afectado en el puesto ejercido y en las actividades de recojo de basura mediante vehículo compactador.
- La inspeccionada no entregó al trabajador afectado un uniforme de alta visibilidad.
- La inspeccionada no adoptó medidas preventivas suficientes para garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores en el desempeño de sus funciones.

17. Ante lo descrito, abarcando un Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo una serie de procesos, actividades y etapas destinados a resguardar la salud y la vida de los trabajadores siendo su principal punto de partida la prevención de riesgos, se advierte que la inspeccionada no ha cumplido con su implementación, no encontrándose a cargo del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, sino de la propia empleadora; en consecuencia se ratifica que la inobservancia de las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo ocasionó el accidente de trabajo del señor Kana que generó daños en su salud e integridad.

#### **Sobre la sanción impuesta**

18. La inspeccionada señala que no se aplicaron principios de razonabilidad y proporcionalidad en la interposición de la sanción, ni criterios de graduación de la sanción

19. Dentro de los principios que ordenan el procedimiento administrativo sancionador tenemos el principio de razonabilidad invocado por la apelante, cuya definición la encontramos en el Art. 246 inciso 3 de la LPAG, con el siguiente tenor:

**Razonabilidad.-** *Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*

- a) *El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
- b) *La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) *La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- d) *El perjuicio económico causado;*
- e) *La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- f) *Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- g) *La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.*

20. La doctrina también se pronuncia sobre el principio de razonabilidad, siendo de especial mención que el tratadista Juan Carlos Morón Urbina vincule el principio de razonabilidad con el exceso de punición, compartiendo la opinión del profesor COMADIRA define que el vicio de exceso de punición existe cuando *“en la norma o en el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tesis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente”*<sup>3</sup>.

21. El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre este principio<sup>4</sup>, precisando que el test de razonabilidad debe cubrir cuando menos estas tres exigencias:

a. *“La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no solo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.*

b. *La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no solo una contemplación en ‘abstracto’ de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues solo así un ‘hecho’ resultará más o menos tolerable, (...) confrontándolo con los ‘antecedentes del servidor’, como ordena la ley en este caso.*

c. *Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación con los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.”*

22. Por el principio constitucional de razonabilidad, particularmente el sub principio de necesidad de la medida, existe un claro mandato a la Autoridad sancionadora *“para que, al momento de establecer la sanción no se limite a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de las normas (subsunción de los hechos en el tipo legal de la infracción), sino que, además, efectúe una apreciación razonable de los hechos en relación con quien los hubiera cometido; es decir, que no se trata solo de contemplar los hechos en abstracto, sino valorarlos en cada caso en concreto”*<sup>5</sup>.

23. El órgano de menor en grado determinó el monto de la sanción conforme el artículo 38 de la LGIT, el cual establece como criterios de graduación de las sanciones, la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, debiendo precisarse que la tabla de multas aplicada no establece rangos mínimos y máximos para su graduación, sino montos tasados por el propio legislador.

24. Asimismo, por los considerandos precedentes es que se fundamentó la aplicación de la multa con base al número total de trabajadores y con una sobretasa del 50%, acorde a lo dispuesto en el numeral 48.1-C del artículo 48 del Reglamento, respetándose los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

25. Así, se concluye que se ha cumplido con la observancia del debido procedimiento y demás principios administrativos a lo largo del desarrollo del procedimiento inspectivo y sancionador, ejerciendo plenamente la inspeccionada su derecho de defensa, imponiéndose una sanción con la debida motivación, ante los incumplimientos constatados y verificados, no existiendo argumentos válidos que pudieran desvirtuar los hechos imputados.

26. En atención de lo analizado, se ratifica que la inspeccionada incurrió en una infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, resultando perjudicados para efectos de la imposición de la multa 143 trabajadores y por ello la Sub Intendencia de Resolución impuso la sanción correspondiente, no existiendo agravio alguno que pudiera ocasionarse con la resolución apelada, al haber sido expedida conforme a ley, sin adolecer de vicios de nulidad y con la fundamentación adecuada; en consecuencia, corresponde desestimar el recurso interpuesto en todos sus extremos y confirmar la sanción impuesta;

Por todo lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por Ley,

**Se resuelve:**

**Artículo Primero.-** Declarar **infundado** el recurso de apelación interpuesto por la **Municipalidad Distrital de Miraflores** por los fundamentos expuestos en la presente resolución.



**Artículo Segundo.- Confirmar** la Resolución de Sub Intendencia N.° 196-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP, que sancionó a la **Municipalidad Distrital de Miraflores** por la suma de **S/ 127,575.00 (Ciento veintisiete mil quinientos setenta y cinco con 00/100 soles)** en perjuicio de 143 trabajadores, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

**Artículo Tercero.- Tener por agotada la vía administrativa**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, y en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N.° 012-2013-TR; **devolviéndose** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

**Artículo Cuarto.- Notificar** una copia de la presente resolución al(a la) afectado(a), de corresponder, acorde con establecido en el literal f) del artículo 45 de la LGIT<sup>6</sup>.

**Tómese razón y hágase saber.-**

Documento firmado digitalmente

**Edward Venero Ramos**

Intendencia Regional de Arequipa

---

1 Alarcón Sotomayor, Lucía. El procedimiento administrativo sancionador. En: López Menudo, F. (Dir.). Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 541.

2 Juan Carlos Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Octava Edición Diciembre 2009, Editorial Gaceta Jurídica, Pág. 689.

3 Juan Carlos Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Octava Edición Diciembre 2009. Pág. 694.

4 Sentencia recaída en el expediente N.° 2192-2004-AA-TC.

5 Tribunal Constitucional, sentencia expedida en el Expediente 4394-2004-AA/TC.

6 **Ley N.° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo**

“Artículo 45.- Trámite del procedimiento sancionador-

(...)

f) La resolución correspondiente debe ser notificada al denunciante, al representante de la organización sindical, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento. (Literal adicionado por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.° 29783.)”