



“Caso obras públicas y subcontratación”

1. Antecedentes

En febrero de 2021, el Municipio de San Miguel, ubicado en la región central del país, inició un procedimiento sancionador contra la empresa Constructora Nuevas Obras S.A. (en adelante, Nuevas Obras), dedicada a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura pública. Este procedimiento surgió a raíz de la instalación de un colector pluvial en la Avenida Principal, obra realizada como parte del programa de mejoras de drenaje pluvial en la zona urbana del municipio.

El origen de este conflicto fue una inspección llevada a cabo por personal de la Gerencia de Fiscalización del Municipio de San Miguel, la cual detectó que Nuevas Obras había iniciado los trabajos en la vía pública sin contar con la autorización municipal correspondiente. Según la normativa local, toda intervención en espacios públicos requiere de una autorización expresa por parte de la municipalidad, la cual debe ser solicitada con antelación y cumplir con ciertos requisitos técnicos y de seguridad.

En el acta de fiscalización levantada el 15 de marzo de 2021, se indicó que la empresa constructora había comenzado las obras sin cumplir con los estándares de seguridad mínimos exigidos por la Ordenanza Municipal N.º 257, que regula las intervenciones en áreas públicas. La Ordenanza se encontraba debidamente publicada en el diario oficial El Peruano.

Entre las principales infracciones detectadas se encontraban, primero, la falta de señalización adecuada. De acuerdo con esta imputación, no se habían colocado las señales de advertencia de obra en curso ni se instalaron barreras de seguridad para proteger a los transeúntes, lo cual representaba un riesgo significativo para la integridad física de las personas que circulaban por la zona. Segundo, se imputó a la empresa la ausencia de un plan de manejo de tránsito aprobado. Esto, ya que, debido a la envergadura de la obra, la cual requería el cierre temporal de un carril de la avenida, la normativa exigía la presentación de un plan de manejo de tránsito, que nunca fue presentado ni aprobado por la autoridad competente. Por último, se imputó a la empresa el estar realizando trabajos en horario no autorizado. En efecto, el acta señaló que los trabajos se realizaron fuera del horario autorizado por la municipalidad, concretamente después de las 6 pm, lo cual generaba molestias a los vecinos por el ruido y las interrupciones en el tránsito.

Como consecuencia de las infracciones detectadas, el Municipio de San Miguel inició un procedimiento administrativo sancionador contra Nuevas Obras. La Resolución Administrativa N.º 045-2021-GF-SM estableció una multa de 20 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) para la empresa, equivalente a aproximadamente S/ 88,000, de acuerdo con el siguiente detalle. Una multa ascendente a 10 UIT por falta de autorización municipal. Una segunda multa por un total de 5 UIT por no contar con las medidas de seguridad necesarias en sus obras. Finalmente, se le impuso 5 UIT por el incumplimiento del plan de manejo de tránsito.

Asimismo, la resolución dispuso como medida correctiva la paralización inmediata de las obras hasta que Nuevas Obras subsanara las infracciones detectadas y obtuviera la autorización correspondiente.



En su defensa, Nuevas Obras presentó descargos argumentando que la responsabilidad por la falta de autorización y la deficiencia en la seguridad recaía sobre la empresa subcontratista que había ejecutado los trabajos en la avenida. Nuevas Obras sostuvo que había contratado a Ingeniería y Proyectos S.A., una empresa especializada en obras civiles, para llevar a cabo la instalación del colector pluvial, y que la subcontratista fue la encargada de gestionar los permisos y las medidas de seguridad.

Ya con la sanción impuesta en su contra, Nuevas Obras solicitó la reducción de la multa impuesta, señalando que había actuado de buena fe y que, una vez notificada de las observaciones, suspendió inmediatamente las obras y procedió a realizar las correcciones necesarias. Argumentó también que la multa impuesta era desproporcionada en relación con las infracciones cometidas, ya que no se había producido ningún daño concreto a la seguridad de los transeúntes o al tránsito en la zona. Finalmente, indicó que nunca se tomó en consideración que era la primera vez que era imputada con infracciones como las descritas y que, por tanto, ello ameritaba graduar la sanción a su favor.

2. Resolución de Primera Instancia

Tras la interposición de la demanda contencioso-administrativa ante el Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de San Miguel, el proceso judicial se centró en determinar la validez de las sanciones impuestas por el municipio y la eventual responsabilidad de la empresa constructora en las infracciones detectadas. El juez de primera instancia emitió su fallo el 12 de noviembre de 2021, declarando infundada la demanda de Nuevas Obras y confirmando la sanción impuesta por el Municipio de San Miguel. Primero, el juzgado señaló que Nuevas Obras era la empresa principal responsable del proyecto de construcción y, por lo tanto, no podía eximirse de responsabilidad por las infracciones cometidas por una empresa subcontratista. La responsabilidad de cumplir con las normativas municipales recae sobre la empresa titular de la obra, independientemente de que los trabajos sean ejecutados por terceros. Por lo tanto, Nuevas Obras tenía la obligación de supervisar que la empresa subcontratista cumpliera con todos los requisitos legales, incluyendo la obtención de los permisos y la implementación de medidas de seguridad.

Asimismo, respecto a la solicitud de reducción de la multa, el juez analizó el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones administrativas. En este caso, consideró que la multa impuesta por el municipio no era desproporcionada, ya que las infracciones detectadas comprometían la seguridad pública y la tranquilidad de los vecinos de la zona. El fallo destacó que la falta de señalización y la ausencia de un plan de manejo de tránsito ponían en riesgo la integridad de los peatones y conductores que circulaban por la avenida, lo que justificaba plenamente la sanción impuesta por la municipalidad. Asimismo, el juez consideró que la empresa había actuado con negligencia al no supervisar adecuadamente las actividades de la subcontratista y al no verificar si se habían cumplido los requisitos legales antes de iniciar las obras. En este sentido, el juzgado concluyó que la multa de 20 UIT era razonable en función de la gravedad de las infracciones cometidas.

Por su parte, el juzgado también respaldó la decisión del Municipio de San Miguel de paralizar las obras hasta que se subsanaran las deficiencias. Se consideró que esta medida era necesaria para salvaguardar la seguridad de la comunidad, dado que la obra se encontraba en una vía pública de alto tránsito y las condiciones de seguridad no eran



adecuadas. En este punto, el juez invocó el principio de prevención, establecido en el Reglamento de Seguridad en Obras Públicas aprobado por el Municipio, que obliga a las autoridades municipales a actuar de manera inmediata cuando se detectan condiciones que pueden poner en peligro la integridad física de las personas. La paralización de las obras fue, por lo tanto, una medida legítima para evitar riesgos mayores.

En cuanto a las alegaciones de Nuevas Obras sobre una supuesta vulneración de su derecho de defensa, el juzgado concluyó que el procedimiento administrativo seguido por el municipio cumplió con las garantías del debido proceso. Se determinó que la empresa fue notificada de las infracciones detectadas y se le brindó un plazo razonable para presentar sus descargos y corregir las deficiencias. Asimismo, la resolución administrativa contenía una motivación adecuada que explicaba las razones por las cuales se impuso la sanción, cumpliendo con los requisitos de validez estipulados en el artículo 3 del TUO de la Ley N° 27444. El juez destacó que el derecho de defensa implica la oportunidad de ser oído y presentar pruebas, pero que Nuevas Obras no había ofrecido pruebas suficientes que demostraran su falta de responsabilidad en los hechos. Además, el argumento de que la empresa subcontratista era la única responsable no fue respaldado por los documentos presentados por la empresa, lo que debilitaba su defensa.

Finalmente, el juzgado desestimó el pedido de Nuevas Obras de aplicar una reducción en la multa. Si bien la empresa argumentó que actuó de buena fe y que había subsanado las deficiencias, el juez consideró que estas acciones no eximían a la empresa de su responsabilidad inicial por no haber cumplido con los requisitos legales antes de iniciar las obras. En este sentido, se confirmó la multa de 20 UIT, señalando que era proporcional al riesgo generado por la omisión de medidas de seguridad y al impacto que tuvo en la comunidad.

3. Argumentos de la Apelación

Inconforme con la decisión emitida por el Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de San Miguel, Nuevas Obras S.A. presentó un recurso de apelación ante la Sala Superior de lo Contencioso Administrativo, en el que planteó los siguientes argumentos. Primero, Nuevas Obras reiteró que la responsabilidad por las infracciones cometidas debía recaer en la empresa subcontratista Ingeniería y Proyectos S.A.. La constructora señaló que había delegado la ejecución de la obra y la gestión de los permisos a la subcontratista, por lo que no debía ser sancionada por los errores o negligencias de un tercero. Nuevas Obras argumentó que la responsabilidad debía ser compartida y que no se le podía exigir una supervisión total de las acciones de la subcontratista.

La empresa constructora también insistió en que la multa de 20 UIT era excesiva y no guardaba relación con el impacto real de las infracciones cometidas. Alegó que no hubo daños materiales ni accidentes como resultado de las deficiencias en la obra, por lo que la sanción debía ser revisada y reducida en proporción a la gravedad del incumplimiento. En cuanto a la paralización de las obras, Nuevas Obras argumentó que esta medida fue desproporcionada y afectó su capacidad de cumplir con los plazos del proyecto. La empresa alegó que, si bien es legítimo que el municipio adopte medidas preventivas, la paralización total de las obras sin otorgar un plazo razonable para subsanar las deficiencias era una medida extrema que afectaba sus derechos.