



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 191 -2015/MTPE/2/14

Lima, 12 NOV. 2015

VISTO: el recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos (en adelante, EL SINDICATO) contra la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE, de fecha 07 de julio de 2015, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Ica (en adelante, la DRTPE Ica), por la cual revoca la apelada y declara fundada la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, por motivo de fuerza mayor, presentada por la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A (en adelante, LA EMPRESA).

I. Antecedentes

Con fecha 22 de mayo de 2015, LA EMPRESA, atendiendo a lo señalado en el artículo 15° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, LPCL), aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, comunica ante la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE Ica la suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor, del personal obrero, empleado y funcionario del distrito de Marcona, provincia de Nazca, de la región Ica (respecto de las áreas de trabajo: San Nicolás, La Mina y Motor Poll), por cuanto EL SINDICATO se encuentra acatando una ilegal huelga general indefinida anunciada por la Federación Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú –FNTMMSP, que fue declarada improcedente por Resolución Directoral General N° 052-2015-MTPE/2/14 de fecha 12 de mayo de 2015, desde las 00:00 horas del 18 de mayo de 2015, siendo que dicha medida de fuerza ha provocado el bloqueo de carretera a la altura del Óvalo Gas (ingreso al distrito de Marcona) impidiendo con ello el ingreso y salida de los ómnibus de LA EMPRESA que transporta al personal a sus áreas de trabajo.

Mediante Resolución Directoral N° 057-2015-DPSC/ICA, de fecha 17 de junio de 2015, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE Ica declaró improcedente la comunicación de LA EMPRESA sobre suspensión temporal perfecta de labores por considerar que su solicitud fue presentada con posterioridad al evento calificado como fuerza mayor, puesto que las cuatro actas de constatación notarial, los oficios dirigidos a la Comisaría de Marcona de fechas 20, 21 y 22 de mayo de 2015, y la orden de inspección N° 532-2015-SUNAFIL/ICA tienen data anterior a la fecha en que se dio inicio a dicha suspensión comunicada por LA EMPRESA, no apareciendo constatación o comprobación del evento de la suspensión a partir del 22 de mayo último y que, en todo caso, acredite la imposibilidad del ingreso de trabajadores, afiliados o no a las organizaciones sindicales, a sus áreas de trabajo por efecto del bloqueo; por lo que la suspensión temporal perfecta de labores no encuentra sustento debido a que no se ha configurado el supuesto de fuerza mayor. Dicha Resolución Directoral fue materia de impugnación por parte de LA EMPRESA.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

A su turno, la DRTPE Ica, a través de la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE, de fecha 07 de julio de 2015, revoca la apelada y declara fundada la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor, estimando que a lo largo del procedimiento LA EMPRESA ha acompañado medios de prueba que no han sido tomados en cuenta, menos aún valorados o compulsados para arribar a una conclusión o razonamiento lógico-jurídico, aunado al hecho que no ha existido pronunciamiento respecto de la petición del silencio administrativo positivo, en el entendido que la Autoridad Administrativa de Trabajo no resolvió, dentro del plazo legal, la solicitud de LA EMPRESA, en contravención a lo dispuesto en la Ley N° 29060. Es más, agrega la referida Dirección Regional, que los hechos desencadenados a raíz de la medida de fuerza adoptada por EL SINDICATO fueron de conocimiento público, habiendo sido éstos informados a través de medios sociales y que fueron comunicados por LA EMPRESA en el transcurso de los acontecimientos y que todo ello fue la resultante de una fuerza mayor que evidentemente cumple con los parámetros establecidos en el artículo 21° del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR, puesto que se bloqueó la carretera que era el único acceso a las áreas de trabajo, lo que, a criterio de la DRTPE Ica, evidentemente determinó la imposibilidad de proseguir con las labores por un determinado tiempo.

II. De la competencia de la Dirección General de Trabajo para avocarse al conocimiento del recurso de revisión interpuesto y análisis del requisito de procedencia.

El artículo 47°, literal b) del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR, señala que la Dirección General del Trabajo es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos sobre materia de su competencia cuando corresponda de acuerdo a ley.

En concordancia con el dispositivo legal señalado precedentemente, el primer párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR precisa que contra lo resuelto en segunda instancia por las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, acorde al artículo 2° del citado Decreto Supremo, procede la interposición del recurso de revisión, cuyo conocimiento es competencia de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En el presente caso, la DRTPE Ica ha emitido, en segunda instancia, la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE, la cual se pronuncia sobre el procedimiento de suspensión temporal perfecta de labores, y contra ésta, EL SINDICATO ha interpuesto recurso de revisión; por tanto, el conocimiento de dicho recurso es competencia de la Dirección General de Trabajo.

Por otro lado, el tercer párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR establece que son requisitos para la procedencia del recurso de revisión que el acto administrativo impugnado se sustente en una interpretación incorrecta de las fuentes del derecho, en especial, de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

De la interpretación de la norma antes reseñada, se tiene que si bien es cierto ésta pone especial énfasis en que el acto administrativo impugnado se sustente en una interpretación incorrecta de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional; ello no obsta, también, para que el acto administrativo materia de impugnación se base en una interpretación incorrecta de las fuentes del derecho en general.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC, ha precisado cuáles son las fuentes del derecho reguladas por la Constitución. En dicha Sentencia, el referido Tribunal ha realizado diversas precisiones en torno al sistema de fuentes regulado por la Constitución, en ese sentido, se consideran los diversos tipos existentes: fuentes normativas (fuentes normativas con rango de ley, fuentes normativas con rango distinto a la ley); la jurisprudencia; la costumbre, los principios generales del derecho; el contrato; y, la doctrina. En cuanto a las fuentes normativas o formas normativas con rango de ley, el Tribunal realiza importantes precisiones en torno a: las leyes, las resoluciones legislativas, los tratados, el reglamento del Congreso, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, las ordenanzas regionales y las ordenanzas municipales.

De lo expuesto en el recurso de revisión, se verifica que EL SINDICATO pone en evidencia que el acto administrativo impugnado efectúa una incorrecta interpretación de las fuentes de derecho normativas, específicamente de las contenidas en el artículo 15° de la LPCL y del artículo 24° del Reglamento de la Ley de Fomento al Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR. En tal sentido, se aprecia que el recurso de revisión cumple el requisito exigido en el tercer párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, por lo que corresponde a esta Dirección General emitir pronunciamiento sobre el presente procedimiento.

III. Delimitación del petitorio expresado en la solicitud

La solicitud presentada por LA EMPRESA tiene por objeto comunicar a la Autoridad Administrativa de Trabajo la suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor, atendiendo a lo señalado en el artículo 15° de la LPCL, medida que comprende a un total de mil (1000) trabajadores entre personal obrero, empleado y funcionario del distrito de Marcona, provincia de Nazca, de la región Ica (respecto de las áreas de trabajo: San Nicolás, La Mina y Motor Poll), la cual se inicia desde las 08:00 horas del 22 de mayo de 2015, teniendo una duración de noventa (90) días o mientras persista la fuerza mayor invocada, debido a que EL SINDICATO se encuentra acatando una ilegal huelga general indefinida anunciada por la Federación Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú -FNTMMSP, que fue declarada improcedente por Resolución Directoral General N° 052-2015-MTPE/2/14 de fecha 12 de mayo de 2015, donde la precitada medida de fuerza ha provocado el bloqueo de carretera a la altura del Óvalo Gas (ingreso al distrito de Marcona) desde las 00:00 horas del 18 de mayo de 2015, impidiendo con ello el ingreso y salida de los ómnibus de LA EMPRESA que transportan al personal a sus respectivas áreas de trabajo.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

IV. Precedentes administrativos vinculantes emitidos por la Dirección General de Trabajo respecto a la interpretación del contenido del artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral

El precedente administrativo vinculante es, a decir de Diez Picasso, "(...) *aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares*"¹.

En la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), aprobada por Ley N° 27444, el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar señala expresamente lo siguiente: "Los actos administrativos que al resolver casos particulares *interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad*, mientras dicha interpretación no sea modificada". (Resaltado y subrayado es nuestro).

La Dirección General de Trabajo ha emitido las Resoluciones Directorales Generales N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012, N° 011-2012/MTPE/2/14, de fecha 22 de octubre del 2012, y N° 012-2012/MTPE/2/14, de fecha 29 de octubre del 2012, las mismas que constituyen precedentes administrativos vinculantes respecto a la interpretación, con alcance general, del sentido del artículo 15° de la LPCL, que corresponden ser observados para la resolución del presente procedimiento.

Las Resoluciones Generales Directorales a las que hacemos mención, son las siguientes:

- Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012:

En el artículo tercero de la parte resolutive de la citada Resolución, la Dirección General de Trabajo ha precisado que ésta constituye precedente vinculante, particularmente en lo expresado en los considerandos 9.4 hasta 9.9, inclusive. En dichos considerandos se ha establecido la metodología para la determinación del ámbito de una suspensión perfecta de labores, según el artículo 15° de la LPCL.

De lo señalado en la referida Resolución Directoral General, se extraen los siguientes criterios generales respecto a la interpretación del precitado artículo:

- El legislador prevé una regla flexible, al introducir la posibilidad de que el propio empleador controle los efectos de su iniciativa suspensiva. De esa manera, congruentemente con su naturaleza excepcional, antes de adoptar una suspensión perfecta de labores que comprometa a todo el universo de trabajadores de la empresa, el empleador debe establecer si todas las actividades deben detenerse y si todos los trabajadores del ámbito deben cesar de prestar servicios dentro del período intermitente de inactividad.

¹DIEZ PICASSO, Luis. "La doctrina del precedente administrativo". Revista de Administración Pública, 98 (1992), p.7.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

- La *ratio legis* que existe detrás del artículo 15° de la LPCL es el establecimiento de un régimen excepcional para la suspensión temporal perfecta de labores.
- El sentido literal de la frase "de ser posible" representa un punto de flexibilidad en esta norma, que en absoluto desaparece la obligación de adoptar otras medidas razonables, sino que más bien permite al empresario establecer aquellas más idóneas dentro del ámbito de su empresa. Solamente si ello no resultara posible, como correspondencia de esta obligación, la empresa tiene la carga de demostrar, ante la verificación de la autoridad administrativa, su imposibilidad de adoptar otro tipo de estrategias.
- Respecto al ámbito donde esta medida excepcional sí deberá aplicarse:

En primer lugar, la norma indica que la cantidad de días de inactividad que tome el hecho de fuerza mayor deberá saldarse con las vacaciones acumuladas, ya que ellas suponen un derecho del trabajador que le corresponde por el cumplimiento de las condiciones previstas en los artículos 10° y siguientes del Decreto Legislativo N° 713.

Posteriormente, de no lograr cubrirse los días de inactividad con los del descanso anual remunerado a que ya tiene derecho el trabajador, la empresa se encuentra autorizada a efectuar la compensación con vacaciones, cuyo derecho al goce aún no han sido ganadas por los trabajadores (adelanto de vacaciones), las mismas que pueden adelantarse porque el legislador autoriza a la parte empleadora a hacer uso de su facultad directriz –en su faz organizativa- en ese sentido.

En este punto es posible que incluso adelantándose vacaciones no se haya podido culminar de compensar los días de inactividad con las vacaciones acumuladas y adelantadas. En ese supuesto, el artículo 15° establece una obligación exigible a la empresa de carácter genérico: analizar la posibilidad de disponer de medidas alternativas a las mencionadas precedentemente, con el objeto de evitar que los trabajadores decaigan en la inactividad (y por tanto que no perciban remuneración) por efecto de la suspensión temporal perfecta de labores.

- Asimismo, se ha establecido que como consecuencia de las reglas del artículo 15° de la LPCL, la Autoridad Administrativa de Trabajo ejerce un control *ex post* sobre la alegación de un hecho de fuerza mayor que determinaría la necesidad de efectuar suspensiones perfectas de labores.
- Resolución Directoral General N° 011-2012-MTPE/2/14, de fecha 22 de octubre del 2012:

En el artículo tercero de la parte resolutive de la Resolución en cuestión, la Dirección General de Trabajo ha precisado que ésta constituye precedente vinculante, particularmente en lo expresado en los considerandos 12 y 13.5.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

De lo señalado en la referida Resolución Directoral General, se extraen los siguientes criterios generales:

- o El artículo 15° de la LPCL señala que el empleador tiene la obligación de comunicar a la Autoridad Administrativa de Trabajo la suspensión temporal perfecta de labores cuya causa corresponda a un caso fortuito o fuerza mayor. La Autoridad Administrativa de Trabajo tiene la obligación de verificar *ex post* la existencia y la procedencia de las causales que motivaron dicha suspensión.
- o La Autoridad Administrativa de Trabajo debe realizar dicha verificación, por lo que la ley le otorga un plazo de seis (06) días luego de conocida la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores; sin embargo, ello no quiere decir que el incumplimiento de dicho plazo faculte al empleador a obstruir o dificultar la labor inspectiva posterior.
- o La Autoridad Administrativa regional deberá determinar los siguientes puntos:
 - a) Si la Autoridad Administrativa realizó efectivamente las labores de inspección en la empresa, estando al plazo señalado por ley dirigido a la Administración. Por ello, la empleadora no podrá impedir la verificación de las causas y consecuencias de los motivos que sustentaron la suspensión temporal perfecta de labores de los trabajadores. De hecho, si la empresa no otorga las facilidades correspondientes a la inspección del trabajo, la solicitud de suspensión perfecta de labores debe ser rechazada.
 - b) Si los puestos de labores de los trabajadores suspendidos no se encuentran ocupados por otros trabajadores, sean ellos de la misma empresa o de una tercera.
 - c) Si dicha medida esconde o tiene como correlato una vulneración a los derechos colectivos de los trabajadores (libertad sindical, negociación colectiva y huelga) al practicarse en contra de trabajadores sindicalizados, perjudicando especialmente al sindicato detrás de una aparente acción de contenido neutro y amparada (en principio) por el derecho vigente.
- Resolución Directoral General N° 012-2012-MTPE/2/14, de fecha 29 de octubre del 2012:

En el artículo cuarto de la parte resolutive de la citada Resolución, la Dirección General de Trabajo ha precisado que la interpretación de alcance general establecido en el considerando 13, referido a la irrenunciabilidad del deber de fiscalizar (que corresponde a las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo) que se desprende del artículo 15° de la LPCL, constituye precedente vinculante.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

De lo señalado en la referida Resolución Directoral General, se extraen los siguientes criterios generales respecto a la interpretación del precitado artículo:

- o Esta interpretación destaca la importancia que tiene la inspección del trabajo para el control del cumplimiento de las normas laborales y la promoción de los derechos laborales. La inoperancia de la Autoridad Administrativa dentro del plazo legalmente previsto no permite colegir que determinada empresa adquiera inmunidad ante la fiscalización laboral posterior frente al incumplimiento de normas imperativas, máxime si de ella depende la eficacia de derechos subjetivos de terceros (los trabajadores).
- o El vencimiento de ese plazo acarrea como consecuencia que la suspensión perfecta de labores se mantenga pendiente de verificación aún luego de operar la autorización ficta ya aludida y ello no imposibilita que la propia Autoridad Administrativa efectúe una fiscalización para verificar la situación real de determinado centro de trabajo afectado por la suspensión perfecta de labores. Es más, luego de superado el plazo de seis (06) días previsto en el artículo 15° de la LPCL es legalmente posible que se determinase que la causal invocada en realidad no resultaba acorde con lo verificado por la inspección del trabajo, más aún si dicha verificación es determinante para resolver la impugnación de un acto administrativo debidamente motivado.

V. Análisis del caso concreto

V.1 Sobre el mandato específico contenido en el artículo 15° de la LPCL y dirigido al empleador: el deber de otorgar vacaciones vencidas o anticipadas y adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores

En la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, específicamente en el numeral 1.9, LA EMPRESA señala que ha cumplido con adoptar las siguientes medidas para evitar agravar la situación de los trabajadores de las áreas de trabajo San Nicolás, La Mina, Motor Poll: i) otorgamiento de vacaciones vencidas; y, ii) otorgamiento de vacaciones adelantadas. Cabe señalar que en dicha solicitud no se aprecia que LA EMPRESA haya adjuntado como medios probatorios y anexos los documentos que acrediten el otorgamiento de vacaciones vencidas o adelantadas a los trabajadores afectados con la referida medida.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que ante la decisión del empleador de adoptar la medida de suspensión temporal perfecta de labores, no basta solo con que se comunique el otorgamiento de vacaciones vencidas o adelantadas (o las medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores), sino que también dicha afirmación se encuentre debidamente acreditada con documentos fehacientes. Sin embargo, esta Dirección General no puede dejar de advertir que en autos obra el Acta de Infracción N° 51-2015, de fecha 10 de junio de 2015, en la cual el Inspector de Trabajo, don Alfonso Alegre Flores y los Inspectores Auxiliares, don Ricardo Augusto Cuyubamba León y don Ader Garzón Cachique de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL) señalan que con relación a la documentación requerida en el Auto Directoral N° 011-2015-DPSC/ICA, específicamente la relacionada a si LA EMPRESA ha otorgado vacaciones vencidas o



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 **Trabajo**
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

anticipadas o si ha adoptado otras medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores comprendidos, el Jefe de Relaciones Laborales de LA EMPRESA, don Julio Teófilo Richarte Romero, presentó la documentación con cincuenta y siete (57) folios relacionada a vacaciones anticipadas por siete (07) días y con cuarenta y ocho (48) folios documentación relacionada a las vacaciones anticipadas por dos (02) días, siendo en total: por siete (07) días en total mil doscientos noventa y uno (1291) trabajadores y por dos (02) días en total ochocientos noventa y seis (896) trabajadores, a quienes se les ha otorgado las referidas vacaciones, según abonos a las cuentas corrientes.

La Dirección General de Trabajo, al dictar el precedente vinculante contenido en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012, ha señalado la metodología para la aplicación del artículo 15° de la LPCL que deberá tener en cuenta el empleador ante la cantidad de días de inactividad que tome el hecho de fuerza mayor:

- Saldar con vacaciones acumuladas, ya que éstas suponen un derecho del trabajador que le corresponde por el cumplimiento de las condiciones previstas en los artículos 10° y siguientes del Decreto Legislativo N° 713;
- De no lograr cubrirse los días de inactividad con los del descanso anual remunerado a que ya tiene derecho, la empresa se encuentra autorizada a efectuar la compensación con vacaciones, cuyo derecho al goce aún no han sido ganadas por los trabajadores (adelanto de vacaciones), las mismas que pueden adelantarse porque el legislador autoriza a la parte empleadora a hacer uso de su facultad directriz –en su faz organizativa-; y,
- Incluso, es posible que adelantándose vacaciones no se haya podido culminar de compensar los días de inactividad. En ese supuesto, el artículo 15° establece una obligación exigible a la empresa de carácter genérico: analizar la posibilidad de disponer de medidas alternativas a las mencionadas arriba, con el objeto de evitar que los trabajadores decaigan en la inactividad (y por tanto que no perciban remuneración) por efecto de la suspensión temporal perfecta de labores.

De acuerdo a la información brindada por el Inspector de Trabajo y los Inspectores Auxiliares, la misma que obra en el Acta de Infracción N° 51-2015, LA EMPRESA no ha cumplido con la metodología que, con carácter de precedente vinculante, ha emitido la Dirección General de Trabajo en relación al mandato derivado del artículo 15° de la LPCL toda vez que únicamente ha presentado documentos relacionados al otorgamiento de vacaciones anticipadas. En esa medida, y atendiendo al precedente vinculante contenido en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012 y N° 012-2012/MTPE/2/14, de fecha 29 de octubre del 2012, corresponde a LA EMPRESA otorgar las vacaciones adeudadas antes del adelanto de vacaciones; y, si ambas medidas no fuesen suficientes, debió analizar la posibilidad de adoptar otras medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores afectados con la suspensión perfecta de labores.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

V.2 Sobre la autoridad competente para verificar el supuesto de suspensión temporal perfecta de labores

LA EMPRESA, como sustento de la adopción de la medida de suspensión temporal perfecta de labores, alega que un grupo numeroso de manifestantes bloquearon la carretera a la altura del Óvalo Gas (que es el ingreso al distrito de Marcona), lo que imposibilitó con ello el desplazamiento de los ómnibus que transportan a su personal a las diversas áreas de trabajo y que incluso se ha intentado acudir a dicha áreas por otras vías de acceso, utilizando vehículos menores (camionetas), habiendo sufrido éstos daños materiales. Sostiene además que, en autos, obran documentos suficientes que evidencian la suspensión temporal perfecta de labores del 22 al 29 de mayo de 2015, es decir, todos los días que duró la medida aplicada, siendo éstos los siguientes:

- i) Oficio N° 139-2015-REGPOL-ICA/CSJM, de fecha 19 de junio de 2015, en el que el Comisario de Marcona comunica al representante de LA EMPRESA que desde el inicio de la medida de fuerza: 00 horas del 18 de mayo de 2015, un grupo de personas bloquearon la vía de ingreso con objetos contundentes (palos, piedras, postes, etc.) a Marcona impidiendo el libre tránsito vehicular y peatonal en el Óvalo Gas, de la misma manera el libre tránsito de los ómnibus de transporte de personal de trabajadores a las áreas Mina y San Nicolás de LA EMPRESA hasta el 29 de mayo, significando que el 30 de mayo se normalizó las labores.
- ii) Constancias Policiales:
 - o Fecha y hora del hecho: 18 de mayo de 2015 a horas 07:00. En dicho documento se señala que en el Óvalo Gas se encontraban 800 trabajadores de la Federación Minera del Perú, entre otros, los cuales se encontraban apostados en el perímetro del Óvalo Gas impidiendo el paso de los vehículos particulares, así como de los buses que trasladaban al personal de LA EMPRESA. El cierre de la vía de acceso a la ciudad de Marcona fue de 40 minutos aproximadamente, para después continuar en la marcha por la Av. Andrés Avelino Cáceres, frontis de la Municipalidad Distrital, culminando y retirándose a sus diferentes locales. Asimismo, se señala que se ha establecido el servicio de seguridad en diferentes puntos de la localidad con el fin de salvaguardar la integridad física de la ciudadanía, entidades públicas y privadas hasta el cierre de la presente, siendo las 11:50 horas no se han registrado novedades de importancia.
 - o Fecha y hora del hecho: 18 de mayo de 2015 a horas 09:20. En dicho documento se señala que el Sub Oficial de Primera de la Policía Nacional del Perú se constituyó en playa hermosa en Marcona a las 10:20 hrs. donde se encontraban varios buses estacionados, en donde el bus de placa de rodaje F7W-605 había sufrido un golpe en la luna de la ventana lateral izquierda quedando un hueco y estriado, hecho realizado por uno de los manifestantes de los diferentes gremios.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

- o Fecha y hora del hecho: 19 de mayo de 2015 a horas 16:40. En dicho documento se señala que se recibió una llamada telefónica comunicando que en la parte posterior de la Asociación Tierra Prometida, donde se encuentran las lagunas de oxidación, un grupo de aproximadamente 50 personas habían desinflado llantas de sus camionetas y una de ellas la habían volcado. Ante ese hecho, se constituyó el personal policial constatando los daños sufridos a tres vehículos camionetas pertenecientes a LA EMPRESA.
- iii) Oficio N° 142-2015-REGPOL-ICA/CSJM-SEC, de fecha 22 de junio de 2015, en donde el Comisario de Marcona brinda información que fue solicitada por LA EMPRESA respecto de los hechos suscitados el 25 de mayo de 2015, indicando lo siguiente: bloqueo de la única vía de acceso a Marcona desde el 18 de mayo de 2015; el 25 de mayo de 2015, a horas 7:30, el Jefe del Comando Operativo al mando del personal policial se constituyó al Óvalo Gas, produciéndose un enfrentamiento con los manifestantes por aproximadamente tres horas; y, paralelamente, se produjeron desmanes en las diferentes oficinas administrativas de la empresa minera, llegando a incendiar dos vehículos particulares.
- iv) Oficio DRI2015-0831, de fecha 22 de mayo de 2015, en donde el Jefe del Departamento de Relaciones Industriales de LA EMPRESA solicita al Comandante de la Comisaría PNP de Marcona que se le comunique el término de la fuerza mayor y se les brinde las garantías para la seguridad de las instalaciones y el personal; y, en caso de no tener respuesta, se entenderá que no existen garantías necesarias sobre sus bienes y personal.
- v) Oficio DRI2015-0844, de fecha 01 de junio de 2015, en donde el Sub Gerente de Administración de LA EMPRESA comunica a la Directora de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE Ica que, en el supuesto caso de continuar con el bloqueo de las vías de circulación y que impidan la libre circulación de los ómnibus de transporte de personal, igualmente continuará la suspensión temporal perfecta de labores.
- vi) Acta de Inspección Técnico Policial de fecha 25 de mayo de 2015 (sin registro de la hora) suscrito por un efectivo policial, el Fiscal Provincial Penal de Vista Alegre - Nasca, el Jefe de Seguridad de Protección Interna de Shougang y el abogado apoderado de Shougang, en la cual se deja constancia de varios vidrios rotos y regados en el suelo del comedor de empleados; puertas violentadas, bienes y vestimenta regados en el suelo en el hotel de empleados; el área de protección interna totalmente destrozado y quemado en su interior; vidrios rotos en diversas oficinas y vehículos dañados.
- vii) Informe N° 189-REGPOL-ICA-DIVPOL-NASCA-CN/SEINCRI, de fecha 29 de mayo de 2015, que hace mención al informe sobre las investigaciones en relación a los hechos suscitados el 25 de mayo de 2015.
- viii) Actas de Constatación Notarial N° 005/2015/NUV de fecha 18 de mayo de 2015 (constatación de 7:20 a 08:05 horas); N° 006/2015/NUV de fecha 19 de mayo de 2015 (constatación de 7:10 a 8:25 horas) y N° 007/2015/NUV de





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

fecha 20 de mayo (constatación de 7:10 a 8:30) y N° 008/2015/NUV de fecha 20 de mayo de 2015 (constatación de 3:00 a 16:35).

- ix) Actas de Presencia Notarial Constatación Física redactadas el 19 de mayo de 2015 a horas 16:00 y constatación hechos del día 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de mayo de 2015².
- x) Boletín Unidad Sindical N° 20, en el que EL SINDICATO informa que el 30 de mayo el Frente de Defensa procedió a comunicar a la población la suspensión de la medida de protesta.

Sin embargo, debe establecerse que es la Autoridad Administrativa de Trabajo, quien conforme lo señala el artículo 15° de la LPCL, tiene la obligación de verificar *ex post* el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones laborales que le corresponden al empleador ante la adopción de la medida de suspensión temporal perfecta de labores. Por ende, ante la decisión de LA EMPRESA de adoptar dicha medida, corresponde a la Autoridad Administrativa de Trabajo verificar no sólo la existencia de la causa alegada, sino también el otorgamiento de vacaciones vencidas o anticipadas; y, en general, la adopción de medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores.

Sobre el particular, el artículo 5°, inciso 1), de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por Ley N° 28806, señala expresamente lo siguiente:

"Artículo 5°.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores del trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:

1. ***Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo".*** (énfasis agregado).

Por su parte, el artículo 9° de la precitada Ley, señala:

"Artículo 9°.- Colaboración con los Supervisores- Inspectores, Inspectores del Trabajo e Inspectores Auxiliares

Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores- Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello (...). (énfasis agregado).

² Se precisa que en la presente Resolución Directoral General se ha realizado una transcripción literal de la información consignada en la "Acta de Presencia Notarial - Constatación Física" de fecha 19 de mayo de 2015, que obra en el expediente administrativo bajo examen.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

La Dirección General de Trabajo, al dictar el precedente vinculante contenido en la Resolución Directoral General N° 011-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012, ha precisado lo siguiente:

- Que, la Autoridad Administrativa de Trabajo tiene la obligación de verificar *ex post* la existencia y la procedencia de las causales que motivaron dicha suspensión;
- Que, si bien es cierto el artículo 15° de la LPCL le otorga un plazo perentorio a la Autoridad de Trabajo para verificar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones laborales que le corresponden al empleador por la adopción de la medida de suspensión temporal perfecta de labores; ello no quiere decir que en ningún caso el incumplimiento de dicho plazo faculte al empleador a obstruir o dificultar la labor inspectiva posterior.
- Que, si la empresa no otorga las facilidades correspondientes a la inspección del trabajo, la solicitud de suspensión perfecta de labores debe ser rechazada.

Mediante Auto Directoral N° 011-2015-DPSC/ICA, de fecha 25 de mayo de 2015, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE Ica dispuso que pasen los autos a la Zona de Trabajo de Nasca, a fin de que se proceda a ordenar actuaciones inspectivas en el centro de trabajo de LA EMPRESA, a efectos de que se verifique lo siguiente:

- La existencia del hecho invocado por LA EMPRESA.
- La actividad a la que se dedica LA EMPRESA.
- Número total de trabajadores de LA EMPRESA.
- Número total de trabajadores afectados, la identificación, el domicilio, la categoría, las labores y el área de trabajo a la que pertenecen cada uno de los trabajadores afectados.
- Si LA EMPRESA ha otorgado vacaciones vencidas o anticipadas o si ha adoptado otras medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores comprendidos.
- La existencia de organizaciones sindicales y, si las hubiera, señalar su domicilio y el nombre de los representantes.
- La fecha exacta de la medida de suspensión y el plazo de duración.

Con fecha 26 de mayo de 2015, la DRTPE Ica hace de conocimiento al Intendente Nacional de Supervisión del Sistema Inspectivo de la SUNAFIL, que estando a lo comunicado por LA EMPRESA relativo a la suspensión temporal perfecta de labores y considerando que en dicha fecha la Dirección Regional en mención no contaba con Inspectores de Trabajo, solicitó a la Intendencia Nacional que se sirva apoyar con la comisión de Inspectores de Trabajo a efectos de que se realicen las actuaciones inspectivas correspondientes.

En el Informe de Actuaciones Inspectivas de Investigación, elaborado por don Alfonso Alegre Flores (Inspector de Trabajo), don Ricardo Augusto Cuyubamba León (Inspector Auxiliar) y don Ader Garzón Cachique (Inspector Auxiliar) de la SUNAFIL





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

derivado de la Orden de Inspección N° 184-2015-SUNAFIL/INSSI, se concluye lo siguiente:

- Que, al momento de la realización de la visita de inspección; esto es, al 29 de mayo de 2015, no existe obstrucción de vehículos, ni en el Óvalo Gas ni en las áreas de La Mina, San Nicolás y Motor Poll desarrollándose las actividades en la ciudad de Marcona con normalidad, hecho que coincide con lo manifestado por la autoridad policial de la zona, que señala que las actividades se realizan en un 80% con normalidad;
- Que, LA EMPRESA inspeccionada no ha permitido el ingreso a las áreas La Mina, San Nicolás y Motor Pool que les permitiera desarrollar su labor inspectiva con mayor propiedad y alcance a lo solicitado por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Ica; y,
- Que, se anexan las imágenes fotográficas que constituyen parte de la verificación realizada por los inspectores suscribientes.

Mediante Auto Directoral N° 012-2015-DPSC, de fecha 04 de junio de 2015, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE Ica señala que habiendo recibido el expediente con el Informe de Actuaciones Inspectivas emitido por el equipo designado, advierte que no se ha cumplido con verificar los supuestos contenidos en el Auto Directoral N° 011-2015-DPSC/ICA, siguiendo lo dispuesto en el artículo 15° de la LPCL, por cuanto dichos elementos resultan fundamentales a efectos de que emita pronunciamiento, por lo que dispone que vuelvan los de la materia al equipo de inspectores, a fin de que procedan a efectuar actuaciones inspectivas para verificar los hechos contenidos en el Auto Directoral N° 011-2015-DPSC/ICA.

A razón de ello, mediante Acta de Infracción N° 51-2015, de fecha 10 de junio de 2015, derivado de la Orden de Inspección N° 241-2015-SUNAFIL/INSSI, elaborado por don Alfonso Alegre Flores (Inspector de Trabajo), don Ricardo Augusto Cuyubamba León (Inspector Auxiliar) y don Ader Garzón Cachique (Inspector Auxiliar) de LA SUNAFIL, se hace un recuento de los hechos verificados:

- Que, durante la primera visita realizada al domicilio del centro de trabajo de LA EMPRESA el 10 de junio de 2015, a las 10:00 horas, el inspector de trabajo y los inspectores auxiliares se constituyeron al centro de trabajo de LA EMPRESA, fueron atendidos por el señor Julio Teófilo Richarte Romero, en su condición de Jefe de Relaciones Laborales. En dicho acto, la persona antes indicada manifestó que no podía atenderlos, debido a que LA EMPRESA había apelado el Auto Directoral N° 012-2015-DPSC/ICA y que estaban a la espera de su respuesta. Asimismo, y ante la exhortación realizada por los inspectores que dicha actitud constituía obstrucción a la labor inspectiva, el señor Richarte Romero respondió que procedieran como quisieran, por lo que el equipo en mención procedió a retirarse.
- Que, durante la segunda visita realizada al domicilio del centro de trabajo de LA EMPRESA el 10 de junio de 2015, a las 15:10 horas, el inspector de trabajo y los inspectores auxiliares se constituyeron al centro de trabajo de LA EMPRESA, fueron atendidos por el señor Julio Teófilo Richarte Romero, en su condición de



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

Jefe de Relaciones Laborales. Seguidamente, y durante dicho acto, dicha persona presentó la documentación señalada en el Auto Directoral N° 011-2015-DPSC/ICA, siendo ésta las siguientes:

- Con relación a la existencia del hecho invocado por LA EMPRESA presentó: cuatro actas de constatación notarial; cuatro oficios dirigidos a la PNP de Marcona de fechas 20, 21 y 22 de mayo de 2015; oficio N° 737-2015 de fecha 29 de mayo de 2015 y la Orden de Inspección N° 532-2015-SUNAFIL/IRE-ICA en la que se menciona que el acceso a las áreas de San Nicolás y La Mina se encuentran bloqueadas, fecha 19 de mayo de 2015.
- Con relación a la actividad a que se dedica LA EMPRESA presentó la ficha R.U.C, siendo: extracción de mineral de hierro.
- Con relación al total del número de trabajadores de LA EMPRESA presentó un cuadro, siendo en total 1897 trabajadores.
- Con relación al número total de trabajadores afectados, la identificación, el domicilio, la categoría, las labores y el área de trabajo a la que pertenecen cada uno de los trabajadores afectados, presentó la relación con 17 folios y un CD que contiene la indicada información, siendo el número total de trabajadores afectados por la medida de suspensión temporal perfecta de labores: 1000 trabajadores.
- Con relación a si LA EMPRESA ha otorgado vacaciones vencidas o anticipadas o si ha adoptado otras medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores comprendidos, presentó documentación con cincuenta y siete (57) folios relacionada a vacaciones anticipadas por siete (07) días y con cuarenta y ocho (48) folios documentación relacionada a las vacaciones anticipadas por dos (02) días, siendo en total: por siete (07) días en total mil doscientos noventa y uno (1291) trabajadores y por dos (02) días en total ochocientos noventa y seis (896) los trabajadores a quienes se les ha otorgado las referidas vacaciones, según abonos a las cuentas corrientes.
- Con relación a la existencia de organizaciones sindicales y si las hubiera, señalar su domicilio y el nombre de los representantes, presentó cuatro folios detallando las organizaciones sindicales existentes dentro de la inspeccionada: Sindicato de Obreros de Shougang Hierro Perú; Sindicato de Empleados de Shougang Hierro Perú; Sindicato de Integración de Obreros y Sindicato Independiente de Trabajadores Empleados.
- Con relación a la fecha exacta de la medida de suspensión y el plazo de duración obra el documento presentado ante la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Ica en la que solicita la suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor, que se inició desde las 00:00 horas del 22 de mayo de 2015 y el plazo de duración es de noventa días.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

- Que, respecto a la existencia del hecho invocado por LA EMPRESA, cabe agregar que en la visita inspectiva realizada el 29 de mayo de 2015, conforme a la orden de inspección N° 184-2015-SUNAFIL/INSS se constató que LA EMPRESA se encontraba desarrollando labores productivas en las áreas de San Nicolás y La Mina, motivo por el cual se les impidió el ingreso para verificar dichos hechos³.
- Que, luego de concluida la diligencia en las oficinas administrativas de la inspeccionada, el día 10 de junio de 2015 y continuando con las actuaciones inspectivas siendo las 16:40 horas, los inspectores procedieron a dirigirse en compañía de los representantes del Sindicato de Obreros y de la inspeccionada, al Óvalo Gas, no advirtiéndose ningún tipo de bloqueo para el desplazamiento de las unidades móviles, siendo normal el tránsito en dicho lugar. Luego, dichos inspectores se dirigieron a las áreas de trabajo San Nicolás, La Mina y Motor Pool, constatando que las actividades laborales se desarrollan de manera normal, no advirtiéndose bloqueo al ingreso de dichas áreas, hecho que fue corroborado por los representantes sindicales que acompañaban a dicho equipo de inspectores.

Por otro lado, con fecha 16 de octubre de 2015, LA EMPRESA presentó un escrito con número de registro 128001-2015, a través del cual pone a conocimiento la Resolución de Sub Intendencia N° 241-2015-SUNAFIL/IRE-ICA-SIRE por la que se resuelve no acoger las sanciones propuestas por los inspectores de trabajo por la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los inspectores la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones en la diligencia de fecha 10 de junio último y, por tanto, ordena el archivo definitivo del procedimiento sancionador. Sin embargo, cabe precisar que el documento antes señalado sólo se pronuncia sobre la posibilidad de no acoger la sanción propuesta a LA EMPRESA por infracción a la labor inspectiva cuya multa asciende a S/. 385,000.00 (trescientos ochenta y cinco mil con 00/100 nuevos soles), lo que no resta mérito que los hechos verificados tanto en el Informe de Actuaciones Inspectivas (derivadas de la Orden de Inspección N° 184-2015-SUNAFIL/INSSI), así como en el Acta de Infracción N° 51-2015 (derivados de la Orden de Inspección N° 241-2015-SUNAFIL/INSSI) permanecen subsistentes y, por ende, se presumen ciertos conforme a lo señalado en el artículo 16° de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por Ley N° 28806⁴.

³ Se precisa que en la presente Resolución Directoral General se ha consignado la información conforme se plasma en el Acta de Infracción N° 51-2015, emitida por la SUNAFIL.

⁴ Ley General de Inspección del Trabajo (Ley N° 28806)

Artículo 16°.- Actas de Infracción

Las Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como las actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva, se extenderán en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador.

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la Inspección del Trabajo que se reflejen en los informes así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten.

(Resaltado y subrayado nuestro).



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo


 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

V.3 Omisión de la instancia de mérito y la vulneración al debido procedimiento administrativo

La Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Ica, avocándose al conocimiento del presente procedimiento como órgano de segunda instancia, emite la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE de fecha 07 de julio de 2015, a través de la cual revoca la apelada y declara fundada la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, estimando que a lo largo del procedimiento LA EMPRESA ha acompañado medios de prueba que no han sido tomados en cuenta, menos aún valorados o compulsados para arribar a una conclusión o razonamiento lógico-jurídico, aunado al hecho que no ha existido pronunciamiento respecto de la petición del silencio administrativo positivo, en el entendido que la autoridad administrativa no resolvió, dentro del plazo legal, la solicitud de LA EMPRESA, en contravención a lo dispuesto en la Ley N° 29060. Es más, agrega la referida Dirección Regional, que los hechos desencadenados a raíz de la medida de fuerza adoptada por EL SINDICATO fueron de conocimiento público, informado a través de medios sociales y que fueron comunicados por LA EMPRESA en el transcurso de los acontecimientos y que todo ello fue la resultante de una fuerza mayor que evidentemente cumple con los parámetros establecidos en el artículo 21° del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR.

Sin embargo, el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE no cuenta con una debida motivación, por cuanto:

- 
- Se ha omitido pronunciarse sobre la metodología correcta para la interpretación del artículo 15° de la LPCL, desconociendo aspectos esenciales para la determinación de la licitud de la medida de suspensión temporal perfecta de labores adoptada por LA EMPRESA, pese a que existía la obligación de seguir dicha metodología atendiendo al carácter de precedente vinculante establecido en las Resoluciones Directorales Generales N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012 y N° 012-2012/MTPE/2/14, de fecha 29 de octubre del 2012

En efecto, no se analizó si LA EMPRESA cumplió con lo siguiente: i) el otorgamiento de las vacaciones adeudadas o acumuladas; ii) De ser insuficiente tal otorgamiento, debe cubrirse los días de inactividad con las vacaciones adelantadas; y, iii) Que, incluso, adelantándose las vacaciones no se haya podido culminar de compensar los días de inactividad, la adopción de otras medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores afectados con la medida.

- Se ha omitido pronunciarse sobre la verificación de parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, la misma que resulta relevante para poder determinar si la suspensión perfecta de labores es una verdadera consecuencia de un supuesto de fuerza mayor, lo cual se encuentra establecido en los precedentes vinculantes contenidos en las Resoluciones Directorales Generales N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012; N° 011-2012/MTPE/2/14, de fecha 22 de octubre del 2012 y N° 012-2012/MTPE/2/14, de fecha 29 de octubre del 2012.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

- Se ha omitido pronunciarse sobre los hechos verificados tanto en el Informe de Actuaciones Inspectivas (derivadas de la Orden de Inspección N° 184-2015-SUNAFIL/INSSI), así como en el Acta de Infracción N° 51-2015 (derivados de la Orden de Inspección N° 241-2015-SUNAFIL/INSSI).
- Sin perjuicio de lo expuesto, el acto administrativo emitido por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Ica no ha cumplido con efectuar el análisis respecto a si en el presente caso se configura o no el supuesto de fuerza mayor, de conformidad con lo previsto en el artículo 15° del TUO de la LPCL y el artículo 21° del Reglamento de la Ley de Fomento al Empleo. De esta manera, dicha instancia regional debió determinar si la suspensión perfecta de labores constituye un hecho de carácter inevitable, imprevisible e irresistible y que imposibilite proseguir con las labores en un determinado periodo de tiempo. Cabe precisar que dichos caracteres deben encontrarse reunidos copulativamente para configurar una situación de fuerza mayor, de tal forma que la ausencia de uno de ellos devendría en inaplicable la existencia del supuesto de suspensión perfecta de labores por fuerza mayor.

El artículo 3°, numeral 4, de la LPAG, establece cuáles son los requisitos de validez de los actos administrativos, siendo uno de éstos, la motivación:

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico".

(Resaltado y subrayado es nuestro).

A su vez, el artículo 6°, numeral 6.1 de la LPAG, señala cómo deberá ser la motivación de los actos administrativos:

"Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado".

En lo que se refiere a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° STC 2192-2004-AA/TC ha señalado que:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución como un tipo de Estado



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

A su vez, el máximo intérprete de la Constitución ha tenido oportunidad de expresar su posición en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8; criterio reiterado en las STC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras, en los siguientes términos:

"El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]."

"La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional."

"El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional."

"Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa. "

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo".

Adicionalmente, se ha determinado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC que:

"un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"*

administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada".

En cuanto a la nulidad de los actos administrativos, el artículo 10° de la LPAG, numeral 2, establece lo siguiente:

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.***

Morón Urbina⁵, señala que la contravención a un precedente vinculante corresponde ser alegado como causal de nulidad del acto administrativo en sede administrativa: ***"Habiéndose incorporado la doctrina del precedente administrativo como exigencia legal para la Administración, cuando se compruebe que la Administración ha violado un precedente vinculante, corresponde alegarlo como causal de nulidad del acto administrativo, en sede administrativa o judicial (...)".*** (Resaltado y subrayado es nuestro).

En consecuencia, al no encontrarse debidamente motivado el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE, toda vez que ha existido omisión de emitir pronunciamiento respecto de los precedentes vinculantes contenidos en las Resoluciones Directorales Generales N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012; N° 011-2012/MTPE/2/14, de fecha 22 de octubre del 2012 y N° 012-2012/MTPE/2/14, de fecha 29 de octubre del 2012, que son determinantes para la resolución de la presente controversia; así como al no haberse determinado la existencia de la causal de fuerza mayor invocada por LA EMPRESA, la citada Resolución de segunda instancia, incurre en nulidad, por lo que deberá emitir nuevo pronunciamiento atendiendo a las consideraciones expuestas en el presente acápite, a fin de que obtenga una decisión motivada y fundada en derecho.

Que, el último párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR establece que las resoluciones emitidas por la instancia de revisión se publican en el Diario Oficial El Peruano y constituyen precedentes administrativos vinculantes para todas las instancias administrativas.

Estando a las consideraciones expuestas:

⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica, Décima Edición, 2014, p.114.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"
"Decenio de las Personas con Discapacidad"

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos contra la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR la NULIDAD del acto contenido en la Resolución Directoral Regional N° 022-2015-GORE-ICA-DRTPE, de fecha 07 de julio de 2015, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Ica, disponiéndose la emisión de un nuevo pronunciamiento en observancia de lo señalado en el acápite V.3 de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO DISPONER la remisión de lo actuado a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Ica.

ARTÍCULO CUARTO PROCEDER a la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano, así como en el sitio correspondiente a la Dirección General de Trabajo que se encuentra ubicado en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Regístrese, notifíquese y publíquese.-

.....
JUAN CARLOS GUTIERREZ AZABACHE
Director General de Trabajo
Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo