



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 19 -2016-MTPE/2/14

Lima, 13 ENE. 2016

VISTOS:

El Oficio N° 494-2014-GRA/GRTPE ingresado con número de registro 72581-2015, por el cual la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa remite a esta Dirección General el expediente N° 077-2015-ZDT-MOLL, en mérito al recurso de revisión interpuesto por la empresa **CENTRAL AZUCARERA CHUCARAPI PAMPA BLANCA S.A.** (en adelante, LA EMPRESA) contra la Resolución Gerencial Regional N° 52-2015-GRA/GRTPE, que declaró Improcedente el recurso de apelación interpuesto por LA EMPRESA contra la Resolución Directoral N° 073-2015-GRA-GRTPE-DPSCL, que declaró Improcedente la medida de suspensión temporal perfecta de labores comunicada por LA EMPRESA, a llevarse a cabo a partir del día 11 de abril de 2015.

CONSIDERANDO:

1. Aspectos formales

1. De los recursos administrativos

Los recursos administrativos deben su existencia al *"lógico ofrecimiento [a los administrados] de posibilidades defensivas ante eventuales violaciones de sus derechos o atentados a sus intereses por parte de la Administración. La administración tiene también ocasión así de revisar sus conductas, rectificando las desviaciones en que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que haya producido ilegalidad, adoptando una nueva decisión más razonable (...)"*¹.

Conforme a lo previsto en el artículo 206° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444 (en adelante, la LPAG), el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo que se supone está violando, desconociendo o lesionando un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 207° del mismo cuerpo normativo; a saber: i) Recurso de reconsideración, ii) Recurso de apelación y iii) Recurso de revisión.

2. Del recurso de revisión

Es el recurso excepcional interpuesto ante una tercera instancia de competencia nacional (en el caso de que las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional), correspondiendo dirigirlo a la

¹ Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Aranzadi. 2005. Navarra. pp. 309-310.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

misma autoridad que expidió el acto impugnado para que esta eleve lo actuado al superior jerárquico.

El recurso de revisión se fundamenta en el ejercicio de la tutela administrativa que la legislación encarga a algunas entidades públicas sobre otras, por lo que se reconoce que en tales casos es necesario reservar un poder limitado para que sin dirigir a las entidades tuteladas, *"les sea facultado revisar, autorizar o vetar las decisiones de los órganos superiores de entidades descentralizadas, con miras de preservar y proteger el interés nacional"*².

La característica particular que tiene el recurso de revisión radica en su carácter excepcional, al interponerse ante una tercera instancia administrativa de competencia nacional; en este caso, tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa, corresponde a esta Dirección General de Trabajo avocarse al conocimiento del recurso de revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR³.

II. De los hechos suscitados en el caso concreto

Con fecha 10 de abril de 2015, LA EMPRESA comunicó ante la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional de Arequipa, la medida de suspensión temporal perfecta de labores por fuerza mayor por el período de quince (15) días computados a partir del día 11 de abril de 2015 hasta el día 25 de abril de 2015, la cual involucra a ciento noventa y tres (193) trabajadores que laboran en Carretera Panamericana N° 1042, Fundo Hacienda Chucarapi, distrito de Cocachacra, provincia de Islay, región Arequipa. LA EMPRESA sustenta la medida invocada en la imposibilidad de iniciar el proceso de producción de azúcar por el paro indefinido en la provincia de Islay, convocado por los agricultores del Valle del Tambo.

Mediante Resolución Directoral N° 073-2015-GRA-GRTPE-DPSCL emitida con fecha 23 de abril de 2015, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa declaró Improcedente la medida de suspensión temporal perfecta de labores comunicada por LA EMPRESA. En dicha fecha, LA EMPRESA comunicó a la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional de Arequipa la ampliación de la medida por diez (10) días a partir del día 26 de abril de 2015 y, adicionalmente, presentó un Formato de Declaración de Silencio Administrativo Positivo a fin de que se tenga por aprobada dicha medida, lo cual fue denegado a través del Auto Directoral N° 014-2015-GRA-GRTPE-DPSC emitido con fecha 24 de abril de 2015.

Con fecha 27 de abril de 2015, LA EMPRESA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 073-2015-GRA-GRTPE-DPSCL.

² Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décima Edición. Gaceta Jurídica. Lima. 2014. p. 668.

³ En efecto, de conformidad con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, "[C]ontra lo resuelto en segunda instancia por las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, acorde al artículo 2° del presente 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 (...)".



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

Con fecha 05 de mayo de 2015, LA EMPRESA comunicó a la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional de Arequipa la ampliación de la medida por diez (10) días más, esto es, desde el día 06 de mayo de 2015 hasta el día 15 de mayo de 2015. De igual manera, en dicha fecha, LA EMPRESA también comunicó la ampliación de la medida a nueve (09) trabajadores más.

III. De la Resolución Gerencial Regional N° 52-2015-GRA/GRTPE

Con fecha 08 de mayo de 2015, la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa emitió la Resolución Gerencial Regional N° 52-2015-GRA/GRTPE, declarando Improcedentes el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 073-2015-GRA-GRTPE-DPSCL así como los escritos presentados por LA EMPRESA con fecha 05 de mayo de 2015, por los siguientes fundamentos:

- La Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa no pudo haber emitido pronunciamiento dentro de los dos (02) días de realizada la visita de inspección realizada el día 20 de abril de 2015 por una imposibilidad material, toda vez que el expediente fue remitido de la Zona Desconcentrada de Trabajo y Promoción del Empleo de Mollendo a dicha Dirección recién el día 23 de abril de 2015. Ello puesto que los hechos no han sido desarrollados en la provincia de Arequipa sino en la provincia de Islay, lo cual se desprende de la propia solicitud de LA EMPRESA presentada ante la Jefatura de la Zona Desconcentrada de Trabajo y Promoción del Empleo de Mollendo.

Así pues, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa emitió la Resolución Directoral N° 073-2015-GRA-GRTPE-DPSCL el mismo día que recibió la documentación referida a la visita inspectiva.

- En su escrito de apelación, LA EMPRESA no señaló los errores de hecho y de derecho en los que se habría incurrido en la Resolución Directoral N° 073-2015-GRA-GRTPE-DPSCL, limitándose a transcribir una parte de la constancia de actuaciones inspectivas referidas a la presencia policial en el puente de Pampa Blanca, así como un enfrentamiento entre la policía y la población del Valle del Tambo a dos (02) kilómetros de distancia. De esta manera, LA EMPRESA no demostró que su solicitud se encontrara prevista dentro de los alcances del artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, el TUO de la LPCL).
- Con respecto a las solicitudes de ampliación de la medida por tiempo y trabajadores, estas han sido meritadas por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Arequipa, siendo improcedentes al haberse valorado y emitido pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto por LA EMPRESA.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

IV. Del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA

LA EMPRESA interpuso recurso de revisión contra la Resolución Gerencial Regional N° 52-2015-GRA/GRTPE, en base a los argumentos que se describen a continuación:

- No se ha realizado una valoración legal y acorde a los hechos comprobados por el inspector de trabajo, al no poderse justificar lo injustificable.
- En vista de que no se podían alegar argumentos de fondo contra el recurso de apelación interpuesto por LA EMPRESA contra la Resolución Directoral N° 073-2015-GRA-GRTPE-DPSCL, se habría optado por cuestionar la forma de dicho recurso, así como realizar un análisis doctrinario de lo que es un evento extraordinario, imprevisible e irresistible.
- No se ha llevado a cabo una valoración completa de los hechos constatados el día en que se realizó la inspección, al haber un sesgo en la apreciación de los mismos.

Con fecha 26 de junio de 2015, el Sindicato de Trabajadores de la Actividad Azucarera de Central Azucarera Chucarapi Pampa Blanca S.A. e Industrial Chucarapi Pampa Blanca S.A. solicitó a esta Dirección General que se rechace el referido recurso de revisión.

V. De la procedencia del recurso de revisión

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, o haya incumplido las directivas o lineamientos de alcance nacional emitidos por las Direcciones General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o se haya apartado de los precedentes administrativos dictados por ellas.

De lo expuesto en el recurso de revisión, se verifica que dicho medio impugnatorio se sustenta en la incorrecta interpretación de la disposición contenida en el artículo 15° del TUO de la LPCL, en lo referente a la causal de caso fortuito o fuerza mayor.

En tal sentido, se verifica que el recurso de revisión resulta procedente, correspondiendo a esta Dirección General emitir pronunciamiento sobre el mismo.

VI. Precedentes administrativos vinculantes

En relación con la medida de suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor o caso fortuito, esta Dirección General ha emitido las resoluciones que se señalan a continuación, conteniendo precedentes administrativos vinculantes. Así tenemos:

- a) Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre de 2012, en cuyos numerales 9.4 a 9.9 de su parte considerativa se estableció una



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

metodología interpretativa del artículo 15° del TUO de la LPCL para la determinación de los trabajadores afectados con la suspensión perfecta de labores, así como las obligaciones que la autoridad administrativa regional debe cumplir en la verificación inspectiva.

- b) Resolución Directoral General N° 011-2012/MTPE/2/14, de fecha 22 de octubre de 2012, en cuyo numeral 12) de su parte considerativa se estableció que el plazo de seis (06) días a que se refiere el artículo 15° del TUO de la LPCL solamente es una referencia que determina que el procedimiento de suspensión temporal perfecta de labores deba efectuarse en forma celeré, bajo la responsabilidad de los funcionarios a cargo. Asimismo los numerales 13.2 a 13.5 de su parte considerativa fijaron criterios complementarios a los establecidos en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14.
- c) Resolución Directoral General N° 012-2012/MTPE/2/14, de fecha 29 de octubre de 2012, cuyo numeral 13) de la parte considerativa estableció que el plazo de seis (06) días señalado en el artículo 15° del TUO de la LPCL, referido a la verificación de la existencia y procedencia de la causal de fuerza mayor o caso fortuito para la suspensión temporal perfecta de labores, es un plazo que impone un deber de celeridad y diligencia a los funcionarios encargados de llevar a cabo tales acciones, sin extinguir la obligación estatal de supervisar el cumplimiento de normas laborales, dada la naturaleza de la inspección del trabajo (irrenunciabilidad del deber de fiscalizar).

VII. De la aplicación e interpretación del artículo 15° del TUO de la LPCL

La Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre de 2012, en su parte resolutive señala que la misma constituye precedente administrativo vinculante, particularmente lo desarrollado en los considerandos 9.4 hasta 9.9 inclusive. En tal precedente de observancia obligatoria se precisa la metodología interpretativa que se desprende de lo dispuesto en el artículo 15° del TUO de la LPCL, estableciéndose el nivel de preceptividad del mandato de adoptar medidas alternativas preferentes antes que se proceda a optar por la suspensión perfecta de labores y el otorgamiento de las vacaciones adeudadas o adelantadas como medida preferente frente a la suspensión temporal perfecta de labores, cuando ella resulte necesaria.

En ese orden de ideas, la precitada resolución sostiene que el artículo 15° del TUO de la LPCL debe entenderse como un régimen de excepción para la suspensión perfecta de labores, en cuanto dicha medida tiene un efecto desestabilizador de la situación de empleo y, en consecuencia, durante su vigencia pone al trabajador en una situación similar a la del desempleo. Tomando en cuenta ello, en el considerando 9.4 de la precitada resolución se entiende que el legislador prevé una regla flexible al introducir la posibilidad para los empleadores de controlar los efectos de la medida en cuestión. En razón a ello, el empleador, antes de proceder a la adopción de la medida de suspensión temporal perfecta de labores, deberá determinar las actividades que no serán desarrolladas, y luego señalar quiénes serán los trabajadores que deberán suspender la prestación de servicios.

Como consecuencia de la preceptividad contenida en el artículo 15° del TUO de la LPCL, el precedente vinculante establece que la parte empleadora, al llevar a cabo



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

una medida de suspensión temporal perfecta de labores, deberá conformar tres grupos de trabajadores:

- a) Aquellos que se mantendrán en actividad (para cumplir con ejecutar los servicios indispensables, secundarios o complementarios para LA EMPRESA mientras duren los hechos causantes de la medida);
- b) Aquellos que gozarían de las vacaciones que se les adeude o las que pudieran adelantarse;
- c) Aquellos que, no pudiendo cumplir con las actividades mencionadas en el punto a) y cuyas vacaciones adeudadas y adelantadas no logren cubrir toda la vigencia de los hechos causantes de la medida, deben permanecer en inactividad mediante la suspensión perfecta de labores.

Asimismo, dicho precedente establece que corresponde a la Autoridad Administrativa de Trabajo verificar *ex post* los hechos alegados como caso fortuito o fuerza mayor, a fin de corroborar la necesidad de la adopción de la medida de suspensión temporal perfecta de labores. Así pues, la fiscalización administrativa deberá determinar:

- a) Si LA EMPRESA efectivamente determinó con sustento técnico y sobre la base de criterios objetivos razonables y proporcionales la existencia de servicios indispensables que deban ser atendidos inclusive durante la vigencia de los hechos causantes de la medida.
- b) Si persiste la prestación de servicios en puestos de trabajo relacionados con actividades secundarias o complementarias que coadyuven a la realización del giro y que inclusive durante los hechos causantes de la medida pudieran mantenerse en funcionamiento (por ejemplo: atención de trámite documentario y otras áreas administrativas).
- c) Si LA EMPRESA aplicó correctamente la preferencia en la utilización de sus trabajadores para ocuparse de los servicios que hubieran que atenderse durante los hechos causantes de la medida, según lo que se determine al aplicarse los criterios que aparecen en los puntos a) y b), señalados precedentemente.
- d) Si se ha establecido el pago de vacaciones adeudadas y vacaciones adelantadas (en caso las primeras no resulten suficientes) para cubrir la vigencia de los hechos causantes de la medida sin afectar el derecho de los trabajadores que, en aplicación de los criterios precedentes, necesariamente permanezcan inactivos durante la producción de dichos hechos por el mecanismo de la suspensión perfecta de labores.
- e) Si los trabajadores a quienes se ha aplicado la suspensión perfecta de labores efectivamente se mantienen inactivos o si vienen prestando servicios.

Complementando dichos criterios, la Resolución Directoral General N° 011-2012-MTPE/2/14, de fecha 22 de octubre de 2012, estableció los siguientes aspectos a ser observados por la autoridad administrativa encargada de efectuar el control *ex post* sobre la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores:





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

- a) Al dirigirse el plazo de seis (06) días señalado por ley a la Administración, inclusive al verse superado dicho plazo, la empleadora no puede 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, sin perjuicio de la sanción administrativa por obstrucción a la inspección del trabajo pertinente.
- b) Debe determinarse si los puestos de labores de los trabajadores suspendidos efectivamente se encuentran desocupados o si, por el contrario, tales labores han sido asumidas por otros trabajadores, sean ellos de la misma empresa o de una tercera.
- c) Debe determinarse 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 a la organización sindical detrás de una aparente acción de contenido neutro y amparada (en principio) por el Derecho vigente.

VIII. Análisis del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA

Que, el artículo VI del Título Preliminar de la LPAG establece que 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, siendo que "(...) *el precedente administrativo es aquel acto administrativo firme que dictado para un caso concreto, pero que, por su contenido tiene aptitud para condicionar las resoluciones futuras de las mismas entidades, exigiéndoles seguir un contenido similar para casos similares.*"⁴

Al respecto resulta necesario advertir que, del documento denominado Anexo Requerimiento – Hechos Comprobados, obrante a fojas 30 a 33 del expediente materia del presente procedimiento, y que da cuenta de la visita inspectiva realizada el día 20 de abril de 2015 al centro de trabajo de LA EMPRESA, se observa que "[d]e los 179 trabajadores involucrados un aproximado de 80 trabajadores ya han hecho uso de sus vacaciones, al resto de trabajadores (99) se les debe vacaciones del año 2014", incumplándose con lo dispuesto en el precedente vinculante establecido por esta Dirección General en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, siendo que, según lo señalado en el quinto párrafo del artículo 1° de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por Ley N° 28806, los actos de los supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares merecen fe.

Asimismo, cabe advertir que en el precitado documento, también se dejó constancia que "del lugar de la empresa al sector Valle Arriba, la vía se encuentra totalmente libre sin obstáculos y es transitable para las personas y vehículos de la zona".

⁴ Morón Urbina, Juan Carlos. Op.cil.p 110.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

En tal sentido, se verifica que LA EMPRESA no ha dado cumplimiento a lo establecido en el precedente vinculante contenido en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, respecto a que a diversos trabajadores comprendidos en la medida de suspensión temporal perfecta de labores no se le otorgó vacaciones acumuladas ni anticipadas, sin haber señalado razones objetivas para ello.

Asimismo, cabe indicar que en el párrafo final del artículo 15° del TUO de la LPCL se establece que, en caso de no proceder la suspensión perfecta de labores sustentada en la causal de caso fortuito o fuerza mayor, se ordenará la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido.

Finalmente, debe señalarse que el párrafo final 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 regionales.

Estando a las consideraciones expuestas:

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.-

Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión presentado por la empresa **CENTRAL AZUCARERA CHUCARAPI PAMPA BLANCA S.A.** contra la Resolución Gerencial Regional N° 52-2015-GRA/GRTPE.

ARTÍCULO SEGUNDO.-

DISPONER la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones de los trabajadores afectados con la medida de suspensión temporal perfecta de labores por el tiempo de suspensión transcurrido, de conformidad con lo establecido en el artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

ARTÍCULO TERCERO.-

Declarar **AGOTADA** la vía administrativa en el presente procedimiento, a partir de la expedición de la presente Resolución Directoral General, de acuerdo con el artículo 218° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444.

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





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

se encuentra alojado 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