



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"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 24 -2016-MTPE/2/14

Lima, 21 ENE. 2016

VISTOS:

El Oficio N° 505-2015-GRC/GRDS/DRTPE Callao ingresado con número de registro 86521-2015, por el cual la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao remite a esta Dirección General el expediente N° 036-2015-GRC-GRDS-DRTPEC-DPSC, en mérito al recurso de revisión interpuesto por la empresa PESQUERA CAPRICORNIO S.A. (en adelante, LA EMPRESA) contra la Resolución Directoral Regional N° 01-2015-GRC-GRDS-DRTPEC, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 02-2015-GRC-GRDS-DRTPEC-DPSC, que desaprobó la medida de suspensión temporal perfecta de labores comunicada por dicho empleador, a llevarse a cabo a partir del día 16 de febrero de 2015 hasta por sesenta (60) días.

CONSIDERANDO:

I. 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 dirimirlo 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 Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao, 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 13 de febrero de 2015, LA EMPRESA comunicó ante la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional del Callao, la medida de suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor por el período de sesenta (60) días computados a partir del día 16 de febrero de 2015, la cual involucra a trece (13) trabajadores que laboran en la planta, entendida esta como centro de trabajo, ubicada en Avenida Prolongación Centenario N° 2620, Zona Industrial Los Ferroles, distrito del Callao, región Callao. LA EMPRESA sustenta la medida invocada en lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 258-2014-PRODUCE, la cual estableció que la temporada de pesca en la zona norte - centro del país concluyó el día 10 de agosto de 2014 a las 24:00 horas, o bien cuando se haya alcanzado la capacidad de pesca de cada una de las embarcaciones que serían sus proveedoras en materia prima, así como en la recomendación del Instituto del Mar Peruano (IMARPE) de mantener suspendidas las actividades extractivas del recurso anchoveta en la región norte - centro del litoral peruano.

Mediante Resolución Directoral N° 02-2015-GRC-GRDS-DRTPEC-DPSC, emitida con fecha 04 de marzo de 2015, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao desaprobó la medida de suspensión temporal perfecta de labores comunicada por LA EMPRESA, ordenando la inmediata reanudación de las labores de los trabajadores involucrados.

Con fecha 13 de marzo de 2015, LA EMPRESA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 02-2015-GRC-GRDS-DRTPEC-DPSC. Asimismo, con

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"*

fecha 31 de marzo de 2015, LA EMPRESA comunicó a la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional del Callao, el levantamiento de la medida de suspensión temporal perfecta de labores.

III. De la Resolución Directoral Regional N° 01-2015-GRC-GRDS-DRTPEC

Con fecha 21 de marzo de 2015, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao emitió la Resolución Directoral Regional N° 01-2015-GRC-GRDS-DRTPEC, confirmando la Resolución Directoral N° 02-2015-GRC-GRDS-DRTPEC-DPSC, por los siguientes fundamentos:

- De la revisión de autos y de los datos declarados por LA EMPRESA a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), se advierte que su actividad principal es la pesca, pudiendo realizar actividades de extracción de recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo. Asimismo, también se mantenían en actividad otras labores conexas, a través de las cuales LA EMPRESA pudo haber considerado mantener prestando servicios a los trabajadores afectados con la medida.
- LA EMPRESA contrató a seis (06) trabajadores que realizaban labores que no requerían estudios técnicos superiores, para las cuales pudieron ser empleados los trabajadores afectados con la medida.
- LA EMPRESA no agotó las medidas razonables que evitaran agravar la situación de los trabajadores afectados con la medida.

IV. Del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA

LA EMPRESA interpuso recurso de revisión contra la Resolución Directoral Regional N° 01-2015-GRC-GRDS-DRTPEC, en base a los argumentos que se describen a continuación:

- LA EMPRESA cuenta con tan solo dos (02) embarcaciones autorizadas para extraer especies para el consumo humano directo, las cuales alimentarían la planta de congelado, mientras que las siete (07) embarcaciones restantes solamente cuentan con licencia para la extracción de anchoveta y alimentan la planta de harina, la cual se encuentra paralizada al no poderse extraer dicho recurso. Por lo tanto, no se podría afirmar que las actividades de LA EMPRESA seguirían siendo normales.
- La Autoridad Administrativa de Trabajo ha considerado insuficiente el otorgamiento de vacaciones anticipadas a los trabajadores afectados, no tomando en cuenta que se han adoptado otras medidas descritas en el informe técnico que se adjuntó a la comunicación de la suspensión temporal perfecta de labores, siendo una de dichas medidas el traslado de cierto personal del área de consumo humano indirecto (harina) para que apoye en la planta de consumo humano directo.
- De la documentación referida a la actuación inspectiva se observa como pendiente el otorgamiento de vacaciones adelantadas, pese a que en la resolución materia





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"

de impugnación se señala que ello le fue otorgado a los trabajadores que les correspondía ese derecho, lo cual implica una incongruencia entre lo inspeccionado y lo resuelto.

- Si bien los seis (06) trabajadores contratados no contaban con estudios técnicos superiores, ello se debió a que la calificación para la realización de las labores que desempeñaron obedecía a su experiencia.
- No se han analizados las pruebas presentadas por LA EMPRESA, concretamente, las referidas a la adopción de medidas distintas al otorgamiento de vacaciones.
- No se ha tomado en cuenta que la medida de suspensión temporal perfecta de labores fue utilizada como último recurso ante la prolongada veda sufrida por el sector pesquero.

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 Decreto Supremo N° 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, 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 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.



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"*

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





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) Aquellos que se mantendrán en actividad (para cumplir con ejecutar los servicios indispensables, secundarios o complementarios para LA EMPRESA durante la duración de la veda);
- 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 la veda pesquera, 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 la veda pesquera.
- 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 la veda pesquera 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 la veda, 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 la veda sin afectar el derecho de los trabajadores que, en aplicación de los criterios precedentes, necesariamente permanezcan inactivos durante la veda 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:

- 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





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"

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 interpretan 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."¹

Al respecto resulta necesario advertir que, del Informe de Actuaciones Inspectivas, emitido con fecha 26 de febrero de 2015 y obrante a fojas 91 a 101 del expediente, se observa en el numeral 11) del punto IV que "[e]fectuado el recorrido por las instalaciones de la inspeccionada se verificó que la planta de Consumo Humano Indirecto (sic) y la Planta de Consumo Humano Indirecto se encuentran paralizadas", lo cual también se indica en el literal b) del punto II de dicho Informe, consignándose que "se verificó que las labores en la planta de Consumo Humano Directo y la planta de Consumo Humano Indirecto están completamente paralizadas", lo cual contradice lo señalado por LA EMPRESA en el escrito por el cual interpuso el recurso de revisión, obrante a fojas 261 a 276 del expediente, en el sentido de que trabajadores afectados con la medida habrían sido trasladados de la planta de consumo humano indirecto a la planta de consumo humano directo.

Del mismo modo, en el segundo acápite del literal b) del punto III del referido Informe de Actuaciones Inspectivas se consignó que los señores Víctor Édgar Ávalos Pino y Fermín Ortiz Laines, Secretario de Documentación y Sub Secretario General del Sindicato de Trabajadores de Pesquera Capricornio – SITRAPESCA, respectivamente, coincidieron con el señor José Alejandro Odar Jiménez, Jefe de Recursos Humanos de LA EMPRESA, en el sentido de que "la empresa no desarrollan (sic.) labores desde el 03 de agosto del 2014 hasta la fecha".

¹ Morón Urbina, Juan Carlos. Op.cit.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"*

Por otro lado, en el numeral 2) del punto IV del referido Informe se consigna que "[l]as actividades que realiza la inspeccionada es la extracción de productos hidrobiológicos, así como su comercialización⁵"; de lo cual se infiere que la comercialización de los productos hidrobiológicos es una actividad desempeñada por LA EMPRESA, siendo que de la documentación obrante en autos no se observa que dicha actividad haya sido considerada para ser desempeñada por los trabajadores afectados con la medida de suspensión temporal perfecta de labores.

En tal sentido, se ha verificado 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, por cuanto no procedió a adoptar medidas alternativas preferentes antes que se proceda a optar por la suspensión perfecta de labores y el otorgamiento de las vacaciones adelantadas como medida preferente frente a la suspensión temporal perfecta de labores.

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 **PESQUERA CAPRICORNIO S.A.** contra la Resolución Directoral Regional N° 01-2015-GRC-GRDS-DRTPEC.

ARTÍCULO SEGUNDO.- **DISPONER** la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones de los trabajadores afectados con la medida 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

⁵ Resaltado agregado.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

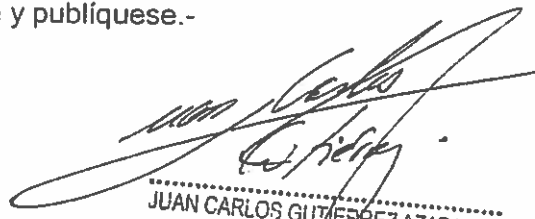
*"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

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 se encuentra alojado en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Regístrese, notifíquese y publíquese.-



JUAN CARLOS GUTIÉRREZ AZABACHE
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo