



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° 72-2016/MTPE/2/14

Lima, 16 Mayo 2016

VISTOS:

El Oficio Directoral Regional N° 148-2015-GRC/GRDS/DRTPE Callao, mediante el cual el Director Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao remite el recurso de revisión interpuesto por la empresa Tecnológica de Alimentos S.A (en adelante, LA EMPRESA) contra la Resolución Directoral Regional N° 05-2014-GRC-GRDS/DRTPE, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao (en adelante, DRTPE Callao), la cual declara infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 013-2014- GRC-GRDS/DRTPEC-DPSC, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE Callao (en adelante DPSC de la DRTPE Callao), que desaprueba la suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor solicitada por LA EMPRESA.

1. SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN Y LA COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO

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

Según lo dispuesto por el artículo 206° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444 (en adelante, 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.

Respecto al recurso de revisión, el artículo 210° de la LPAG, señala que: "Excepcionalmente, hay lugar al recurso de revisión, ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico".

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

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"

Acorde con lo preceptuado por el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es competente para el conocimiento en última instancia del recurso de revisión interpuesto contra lo resuelto en segunda instancia por las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, respecto del procedimiento de suspensión perfecta de labores por causa de fuerza mayor, precisándose que en la tramitación de dicho recurso esta Dirección General se sujeta a las reglas de la LPAG, en virtud de lo previsto en el artículo 5° del Decreto Supremo antes invocado.

En tal sentido, estando al recurso de revisión interpuesto dentro del plazo legal por LA EMPRESA contra la Resolución Directoral Regional N°05-2014-GRC-GRDS/DRTPE, esta Dirección General resulta competente para conocer y resolver el mismo.

2. DE LOS HECHOS ACONTECIDOS

2.1 Atendiendo a lo declarado por LA EMPRESA, así como el testimonio de constitución inscrito en Registros Públicos presentado al inspector comisionado y la constancia de RUC obtenida de la SUNAT, LA EMPRESA tiene como actividad empresarial la extracción, transformación y comercialización de procesamiento de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo, indirecto o no alimenticio, en la forma, modo y condiciones establecidos por la Ley General de Pesquería, su reglamento y demás normas complementarias.

2.2 Con fecha 09 de octubre de 2014, LA EMPRESA comunicó a la DPSC de la DRTPE Callao, la suspensión temporal perfecta de labores por fuerza mayor para dos (02) trabajadores, quienes se desempeñan en el cargo de ensacadores, función descrita como el acto de colocar la harina de pescado en sacos para su posterior traslado al almacén de productos terminados.

2.3 Como sustento de la medida adoptada acompaña como anexo 1 de la comunicación presentada, copia de la Resolución Ministerial N° 258-2014-PRODUCE a través de la cual el Ministerio de la Producción ha establecido finalizar la Primera Temporada de Pesca 2014 del recurso anchoveta en la zona comprendida entre el extremo norte del dominio marítimo del Perú y los 16°00' Latitud Sur, señalando como fecha de conclusión el 10 de agosto de 2014. Manifiesta LA EMPRESA que, atendiendo a que "en la Planta de HyAP ubicada en la Av. Nestor Gambetta Km. 14.1, Callao, el único recurso extraído es la anchoveta", la veda decretada tiene incidencia directa en sus actividades, lo que, a su entender, ampararía la adopción de la medida de suspensión temporal perfecta de labores por fuerza mayor. (Subrayado agregado)

Asimismo, LA EMPRESA señala que en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 15^{o2} del Texto Unico Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobada

² Artículo 15° de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

El caso fortuito y la fuerza mayor facultan al empleador, sin necesidad de autorización previa, a la suspensión temporal perfecta de las labores hasta por un máximo de noventa días, con comunicación inmediata a la Autoridad Administrativa de Trabajo. Deberá, sin



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

por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, TUO de la LPCL), habría cumplido con adoptar todas las medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores, como son: el otorgamiento de vacaciones vencidas y anticipadas, la suscripción de licencia sin goce, turnos rotativos de los cargos no indispensables, estableciendo incluso la medida paliativa alterna de reservarse el derecho de contar con los servicios de los trabajadores durante quince (15) días en el periodo de suspensión perfecta en la medida que resulte viable, a fin de que mantengan sus atenciones médicas de Essalud, las que según señala fueron programadas del 04 al 18 de noviembre de 2014 para ambos trabajadores. Al respecto, manifiesta haber otorgado vacaciones vencidas y anticipadas según el siguiente recuadro:

Trabajadores afectados	Vacaciones otorgadas		Suspensión Perfecta	
	Setiembre	Octubre	Octubre	Noviembre
1. Juan Francisco Zapata Frías	Del 11 al 24 agosto Vacaciones vencidas (14 días)	Del 1 al 9 y el 11 de octubre (10 días) V. Adelantadas	12 al 31 de octubre	1 al 18 de noviembre
2. Hamilton Mauro Pérez Natividad	Del 01 al 30 setiembre Vacaciones vencidas (30 días)	Del 2 al 9, y del 11 al 16 de octubre (14 días) V. Adelantadas	17 al 31 de octubre	1 al 18 de noviembre

2.5 Mediante proveído de fecha 13 de octubre de 2014 la DPSC de la DRTPE Callao resuelve abrir expediente y oficiar a la Dirección de Inspección de Trabajo de la DRTPE del Callao a fin que inspeccione la procedencia de dicha medida, diligencia que se llevó a cabo el 20 de octubre del mismo año desde las 2:15 pm. hasta las 2:50 pm. en presencia del Administrador de Planta, citándose en el mismo acto a comparecencia para el día 22 de octubre siguiente a fin de proporcionar la información que acredite la existencia del hecho invocado (fuerza mayor), actividades a la que se dedica LA EMPRESA, número total de trabajadores de LA EMPRESA, número, identificación y ocupación de los trabajadores afectados con la medida, documentos que acrediten el otorgamiento de vacaciones vencidas, anticipadas y otras medidas que eviten agravar la situación de los trabajadores comprendidos en la medida de suspensión, la existencia de organismos sindicales, la fecha de inicio de la medida de suspensión y su duración, verificar si en los últimos cuatro años la empresa, a pesar de encontrarse en veda, ha mantenido desarrollando actividades en los puestos suspendidos con la medida actual.

embargo, de ser posible, otorgar vacaciones vencidas o anticipadas y, en general, adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los 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"

2.6 Se tiene la Constancia de Actuación Inspectiva de investigación de fecha 22 de octubre de 2014, en la cual atendiendo a lo solicitado por el inspector comisionado, LA EMPRESA exhibe copia de la Resolución Ministerial N° 258-2014-PRODUCE que establece el periodo de inicio del periodo de veda a partir del 11 de agosto de 2014, escrito de comunicación de suspensión temporal perfecta de labores presentado ante la Autoridad Administrativa de Trabajo con fecha 09 de octubre de 2014, copia de testimonio de constitución inscrito en Registros Públicos, constancia de RUC, copia de la Resolución Directoral N° 190-2012-PRODUCE/DGEPP de fecha 15 de mayo de 2012, documento que acredita la existencia de la organización sindical denominado SINTETASA del ámbito de empresa, copia de las boletas de pago de la semana 41 (del 06 al 12 de octubre de 2014) en las que consta el pago de vacaciones gozadas por ambos trabajadores afectados con la medida de suspensión, así como solicitud de descanso vacacional en las que precisan que gozarán de vacaciones en determinados días del mes de octubre de 2014 y, copias de las cartas notariales en las que se les comunica la medida de suspensión, el otorgamiento de vacaciones y la posibilidad de conceder una medida paliativa alterna de ser convocados durante el periodo de suspensión para laborar hasta por quince (15) días en la medida que resulte viable para LA EMPRESA; asimismo, se precisa que el Administrador de Planta informa que los dos trabajadores comprendidos en la medida nunca han estado incurso en un procedimiento de suspensión perfecta de labores por fuerza mayor durante los últimos cuatro (04) años, toda vez que estuvieron con licencia sin goce de haber.

ACB.
2.7 Los documentos exhibidos en la Constancia de Actuación Inspectiva, referida en el acápite precedente, fueron recogidos en el Informe de Actuaciones Inspectivas generado con la Orden de Inspección N° 1469-2014-GRC/GRD/DRTPE-DIT, en el cual se detalla el contenido de dicha documentación como también las acciones realizadas en la visita de inspección del 20 de octubre de 2014 en la que se menciona que se hizo un recorrido por las instalaciones del centro de trabajo, en presencia del Administrador de Planta, Carlos Salinas Rodríguez, verificando que los puestos de trabajo suspendidos no se encuentran ocupados.

2.8 Con fecha 22 de octubre de 2014, la DPSC de la DRTPE Callao emitió la Resolución Directoral N° 013-2014-GRC-GRDS-DRTPEC-DPSC, por la cual resuelve desaprobar la suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor. Dicha decisión se sustenta en el hecho que LA EMPRESA tiene como actividad empresarial la extracción, transformación y comercialización de productos hidrobiológicos, contando con 3345 trabajadores a nivel nacional, siendo que al mes de agosto de 2014 se encuentran activos según consulta de RUC exhibida en las actuaciones inspectivas. Además, basada en el Informe de Actuaciones Inspectivas advierte que los únicos trabajadores afectados con la medida son los dos trabajadores mencionados, por lo que LA EMPRESA aún mantiene en actividad las instalaciones inspeccionadas desarrollando funciones conexas a las labores realizadas por los trabajadores afectados con la medida de suspensión, dentro de las actividades indispensables y complementarias.

En el referido informe se concluye asimismo, que LA EMPRESA no ha cumplido con acreditar haber otorgado vacaciones vencidas al trabajador Juan Francisco Zapata Frías, ni acreditado haber otorgado vacaciones vencidas y/o anticipadas al trabajador Hamilton Mauro Pérez Natividad, tampoco acredita haber adoptado ninguna medida que evite agravar la situación económica de dichos 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"

3. DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL REGIONAL N° 05-2014-GRC-GRDS-DRTPE

3.1 Dentro del plazo legal LA EMPRESA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 013-2014-GRC-GRDS-DRTPEC-DPSC, exponiendo los siguientes argumentos:

- Que, con la Resolución Ministerial N° 258-2014-PRODUCE, LA EMPRESA ha demostrado que afronta la paralización de sus actividades a causa del periodo de veda, lo cual sustenta la medida de suspensión perfecta de labores impuesta. Asimismo, señala que la Resolución materia de impugnación concluye que no se justifica la suspensión perfecta de labores porque en años anteriores no se efectuó esta medida a pesar de que existieron los mismos presupuestos de veda, por lo que considera que la Resolución del a quo carece de debida motivación pues la evaluación de los supuestos de suspensión perfecta de labores debieron ser atendidos según el caso concreto, con prescindencia de procedimientos similares, y que en todo caso, debió haberse solicitado verificar si en el pasado LA EMPRESA comunicó la suspensión perfecta de labores y si ésta fue aprobada, a cuyo efecto adjunta cuatro resoluciones expedidas en la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de La Libertad, las mismas que autorizan la suspensión perfecta de labores en los años 2012 al 2014.
- Que, LA EMPRESA ha acreditado que su actividad empresarial es la extracción, transformación y comercialización de recursos hidrobiológicos, y que en la Planta del Callao donde se adoptó la medida de suspensión perfecta, se emplea exclusivamente el recurso de anchoveta, el cual según Informe sobre situación actual emitido por IMARPE, recomienda mantener suspendidas las actividades extractivas de dicho recurso de octubre de 2014 a marzo de 2015, por lo que al estar acreditada la veda de anchoveta, tanto la extracción como la producción de harina de anchoveta, que son las actividades que realiza LA EMPRESA, se encontraban suspendidas.
- Que, la DPSC de la DRTPE Callao solicitó al inspector verificar la existencia de los hechos invocados por LA EMPRESA, la actividad a la que se dedica, las especies hidrobiológicas empleadas, las condiciones de veda en los últimos cuatro años. Sin embargo, el inspector comisionado no se pronuncia sobre ello, por lo que la Resolución objeto de impugnación ha omitido analizar y valorar los argumentos y pruebas ofrecidas por LA EMPRESA en perjuicio de su derecho de defensa y derecho de prueba, al pronunciarse sin un informe complementario que brinde cumplimiento a lo requerido.
- Señala LA EMPRESA que el cuarto considerando de la Resolución materia de impugnación indica que aún mantiene en actividad las instalaciones inspeccionadas; no obstante, no señala prueba lógica que sustente dicha afirmación por lo que carece de debida motivación, dado que incluso el inspector comisionado ni siquiera hizo un recorrido a sus instalaciones limitándose a presentarse en la puerta para dejar la citación.
- Que, LA EMPRESA acompañó un Informe Técnico que establece las labores complementarias e indispensables, así como también adoptó las medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores, tales como:
 - i) Realización de labores complementarias como mantenimiento de equipos y maquinarias.



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"*

- ii) Goce de vacaciones pendientes o adelantadas, y
 - iii) Medida paliativa alterna de quince (15) días de labor durante el periodo de suspensión a fin de mantener sus atenciones médicas con el seguro.
- Que, en el área de ensaque se requiere de un solo trabajador para ejecutar la labor de mantenimiento de maquinarias y equipo, habiéndose elegido al trabajador con mayor tiempo de servicios como criterio objetivo para reducir la magnitud de la medida, y la segunda medida fue el otorgamiento de vacaciones, las cuales se acreditarían con las boletas de pago de la semana 41, solicitudes de vacaciones suscritas por los trabajadores y cartas notariales, documentos que fueron entregados al inspector comisionado como figura en la Constancia de Actuaciones Inspectivas de 22 de noviembre de 2014, y que no han sido tenidos en cuenta al resolver, por lo que la Resolución recurrida carecería de motivación al señalar que no se ha podido acreditar haber otorgado vacaciones vencidas.
 - Manifiesta LA EMPRESA que el personal dedicado a la labor de ensacado, al momento de la inspección, no se encontraba laborando puesto que atendiendo al procedimiento interno para suspensión perfecta de labores elaborado por LA EMPRESA, éstos se encontraban con alguna medida de atenuación, como por ejemplo:
 - i) Se encontraban de vacaciones, o
 - ii) Con licencia sin goce de haber, o ambos.
 - Que la Resolución recurrida afecta su derecho de defensa al sustentarse en el Informe de Actuaciones Inspectivas derivado de la Orden de Inspección N° 1469-2014-GRC/GRD/DRTPE-DIT, puesto que dicho informe no fue puesto en conocimiento de LA EMPRESA, lo que considera que ello le genera un estado de indefensión, habiéndose afectado el debido procedimiento respecto de su derecho de defensa, prueba y motivación al omitirse igualmente valorar los argumentos esgrimidos en su escrito de téngase presente.
- 3.2 Mediante Resolución Directoral Regional N° 05-2014-GRC-GRDS-DRTPE-DPSC expedida por la DRTPE del Callao se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por LA EMPRESA, bajo los siguientes argumentos:
- Que, LA EMPRESA justifica la validez de la medida de suspensión perfecta de labores a razón de lo establecido por la Resolución Ministerial N° 258-2014-PRODUCE que establece el periodo de veda de anchoveta; sin embargo, atendiendo a su objeto social, su actividad principal no sólo se relaciona específicamente con la extracción de anchoveta, por lo que el empleador debió de optar por soluciones alternativas hasta agotar las medidas posibles y evitar afectar las labores, como por ejemplo: el otorgamiento de licencias con goce de haber, o, de ser el caso, la rotación de los trabajadores hacia otros puestos de trabajo antes de aplicar la medida extrema sin una debida sustentación fáctica – legal, toda vez que, como se advierte del informe técnico presentado, existe contradicción dado que para el puesto de ensacador sólo requerían un trabajador, sin embargo, teniendo un universo de seis trabajadores desempeñándose en dicho puesto sólo efectuaron la suspensión de dos trabajadores, siendo una decisión discriminatoria y contraria al derecho al trabajo, por lo cual el supuesto legal de veda no es argumento suficiente para acoger la medida de suspensión perfecta de labores solicitada.



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"*

- Que, del escrito presentado, no se ha logrado advertir documento idóneo de acuerdo a lo establecido en el último párrafo del artículo 18° del Decreto Supremo N° 001-98-TR, que acredite el pago de vacaciones vencidas o adelantadas dentro del periodo de suspensión o alguna otra medida que acredite el evitar agravar la situación económica de los trabajadores afectados con la medida de suspensión perfecta de labores, mas aún considerando el tipo de labores realizada por los trabajadores afectados que no resulta estar involucrado directamente con la extracción de la materia prima, lo mismo que hace insostenible su pedido, así como su afirmación de cumplimiento de la normatividad.
- Que, en relación al informe de actuaciones inspectivas, éste no forma parte del procedimiento toda vez que sólo es considerado como un acto de verificación de los hechos puestos a conocimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo; en ese sentido, el informe coadyuva al procedimiento mas no es el único documento determinante para que el inferior en grado emita su pronunciamiento, toda vez que para ello se realiza una debida evaluación de los documentos presentados, por lo que existe una debida valoración fáctica y no se evidencia una transgresión a los principios alegados ni vicios administrativos que deduzcan su nulidad.

4. DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA

- 16.
- 4.1 Dentro del plazo legal LA EMPRESA interpone recurso de revisión contra la Resolución Directoral Regional N° 05-2014-GRC-GRDS-DRTPE, con el objeto que esta Dirección General declare su nulidad y apruebe la suspensión perfecta de labores invocada.
 - 4.2 Respecto a la procedencia del recurso, 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.
 - 4.3 Del recurso de revisión interpuesto se verifica que dicho recurso administrativo se sustenta en la incorrecta interpretación del artículo 139° incisos 3, 5 y 6 de la Constitución Política del Perú, afectándose el principio de observancia del debido proceso, la motivación y la doble instancia, así como el apartamiento de los precedentes administrativos vinculantes dictados por la Autoridad Administrativa de Trabajo. En tal sentido, se verifica que el recurso de revisión resulta procedente, correspondiendo a esta Dirección General emitir pronunciamiento sobre el mismo.

5. DE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PERFECTA DE LABORES POR LA CAUSAL DE FUERZA MAYOR

- 5.1 A efectos de desarrollar el cumplimiento de la normatividad legal relativa a la procedencia de la suspensión perfecta de labores por causas de fuerza mayor, se parte desde la disposición contenida en el artículo 15° del TUO de la LPCL, que establece lo siguiente:



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"*

"El caso fortuito y la fuerza mayor facultan al empleador, sin necesidad de autorización previa, a la suspensión temporal perfecta de las labores hasta por un máximo de noventa días, con comunicación inmediata a la Autoridad Administrativa de Trabajo. Deberá, sin embargo, de ser posible, otorgar vacaciones vencidas o anticipadas y, en general, adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores".
(...) (Subrayado agregado).

5.2 Tal como ha sido precisado en la Resolución Directoral General N° 010-2012/MTPE/2/14, en los numerales 9.4 al 9.9, que constituyen precedente administrativo vinculante, el artículo 15° del TUO de la LPCL debe comprenderse como una norma que establece un régimen de excepción para la suspensión perfecta de labores, lo que conlleva a que, tratándose de una medida excepcional, el empleador deba establecer previamente una evaluación de las actividades desarrolladas por LA EMPRESA, debiendo diferenciar las actividades y puestos de trabajo principales, indispensables y complementarios, a fin de determinarse aquellas que necesariamente deban mantenerse durante el supuesto de fuerza mayor acaecido, toda vez que debe existir algún grado de actividad de carácter indispensable que justifique que determinado número de trabajadores presten sus servicios. De ello se desprende, que al presentarse una circunstancia de fuerza mayor como la veda pesquera, es lógico asumir que dicha situación pueda generar la necesidad de prescindir de personal mientras se restablecen las condiciones propicias para continuar con el desarrollo normal de las actividades; no obstante, dicha medida de suspensión temporal perfecta de labores debe comprender a un número razonable de trabajadores, proporcional con la ausencia de actividades que afecta a la EMPRESA.

5.3 En efecto, atendiendo a lo precisado por el artículo 22° del Reglamento de la Ley de Fomento al Empleo aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR (en adelante, el Reglamento), se configura el caso fortuito o la fuerza mayor, cuando el hecho invocado tiene carácter inevitable, imprevisible e irresistible y que haga imposible la prosecución de las labores por un determinado tiempo. Asimismo, al tratarse de un supuesto de inactividad pesquera decretada por mandato legal, se entiende que este hecho imposibilita, de manera inmediata, la continuidad de las labores relacionadas con la actividad extractiva del recurso hidrobiológico, así como, de forma mediata, tiene repercusión en las actividades industriales, operativas e incluso administrativas de LA EMPRESA, las mismas que se verían reducidas en la medida que no pueda dedicarse a otras actividades distintas a las contempladas en su objeto social, tales como la pesca o procesamiento de otras especies hidrobiológicas cuya extracción no se encuentre vedada.

5.4 Ahora bien, luego de haberse presentado la imposibilidad de ejecutar con el mismo personal otras actividades propias del giro del negocio, LA EMPRESA deberá clasificar las actividades a efectos de poder aplicar la suspensión perfecta de labores durante la vigencia de un periodo de veda del recurso hidrobiológico esencial en la producción, pudiendo conformarse tres grupos de trabajadores:

- 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);



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) 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 los puntos a) y b), deberían permanecer en inactividad mediante la suspensión perfecta de labores.

5.5 Finalmente, atendiendo a la ratio legis del artículo 15° del TUO de la LPCL debe entenderse que el empleador se encuentra en la obligación de adoptar todas las medidas razonables dentro del ámbito de su empresa, que eviten agravar la situación de los trabajadores en la medida que resulten posibles de ejecutarse, lo cual no implica sujetarlo a una discrecionalidad del empleador, sino más bien, debe estar sustentado en hechos objetivos y contrastables. En consecuencia, el empleador no puede transferir la carga de la prueba en las facultades del inspector, puesto que, es el empleador el obligado de acreditar haber agotado todas las medidas previas factibles, es decir, *"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"*³.

5.6 De los numerales precedentes se advierte que la sola alegación de un mandato de veda pesquera decretada por la autoridad respectiva, no determina que las solicitudes de suspensión perfecta de labores se justifiquen de forma automática, pues siempre será necesario que el empleador cumpla con la obligación de acreditar la adopción de todas las medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores.

6. ANALISIS DEL CASO

Sobre el incumplimiento de los precedentes administrativos

6.1 Sobre este extremo, LA EMPRESA señala que la inspección laboral y la resolución directoral regional fueron realizadas fuera del plazo legal establecido en el artículo 15° del TUO de la LPCL, dado que al haberse presentado la medida de suspensión perfecta de labores el 09 de octubre de 2014 ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, la inspección debió realizarse dentro del sexto día hábil siguiente, es decir, hasta el 17 de octubre de 2014; no obstante dicha actuación fue realizada el 20 de octubre, habiéndose emitido la Resolución Directoral Regional el 22 de octubre de 2014, cuando ya había operado el silencio administrativo positivo según lo establecido el artículo 24^{o4} de el Reglamento. Señala, que se ha incumplido lo establecido en el precedente administrativo recaído en la Resolución Directoral General N° 12-2012/MTPE/2/14, el cual establece que este plazo impone un deber de celeridad y diligencia a los funcionarios.

Al respecto, tal como postula LA EMPRESA, mediante Resolución Directoral General N° 12-2012/MTPE/2/14, en el considerando trece se precisó que el plazo de seis días establecido en el artículo 24° de el Reglamento "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"(subrayado agregado). Del mismo modo,

³ Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, párrafo final del numeral 9.5.

⁴ Artículo 24° del Reglamento de la Ley de Fomento al Empleo.

"Si en el plazo señalado en el artículo 48° de la Ley (hoy, artículo 15° del TUO la LPCL), la Autoridad Administrativa de Trabajo no verifica la existencia de la causa invocada, se tendrá por cierta esta, quedando en consecuencia autorizada la suspensión. (...)"



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"*

mediante Resolución Directoral General N° 11-2012/MTPE/2/14 se estableció en el considerando 12.5, que constituye precedente administrativo vinculante, respecto a dicho plazo que: "destacando la importancia de la inspección laboral para el control del cumplimiento de las normas de trabajo y promoción de los derechos laborales, mal podría entenderse que el plazo a que se refiere el artículo 15° es perentorio. Su vencimiento acarrea la consecuencia de que la suspensión perfecta de labores se mantenga pendiente de verificación, mas 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."

6.2 Consecuentemente, atendiendo a los precedentes administrativos citados, se observa que las resoluciones recurridas han resuelto en cumplimiento de los precedentes administrativos dictados por la Dirección General de Trabajo sobre la materia.

Del debido procedimiento administrativo

6.3 Con relación al debido proceso en sede administrativa, el Tribunal Constitucional ha expresado que "(...) el debido proceso, y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no sólo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone en toda circunstancia, el respeto – por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución"⁵. En la misma línea ha establecido que "El derecho al debido proceso comprende a su vez, un haz de derechos que forman parte de un estándar mínimo; entre estos, el derecho a la motivación de las resoluciones"⁶.

6.4 Sobre el particular, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG señala que el debido procedimiento administrativo es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a éste, reconoce que: "Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho...". (subrayado agregado). Sobre este extremo, LA EMPRESA alega vulneración del debido procedimiento en sus acepciones del derecho de defensa, a la prueba y a la debida motivación.

6.5 LA EMPRESA manifiesta que el inspector no realizó una adecuada verificación para determinar la existencia de la causa justificante de la suspensión perfecta de labores, pues sólo se limitó a una verificación de documentos, omitiendo realizar el recorrido en las instalaciones del centro de trabajo, por lo que no resulta una actuación suficiente y las resoluciones expedidas en base a este Informe de Actuaciones Inspectivas vulneran el debido procedimiento y la doble instancia al no hacer mayor análisis lógico que lo reproducido por la primera instancia, y al derecho de defensa toda vez que dicho informe no fue puesto de conocimiento de LA EMPRESA a fin de poder cuestionarlo.

Al respecto, tal como fue advertido por las dos instancias precedentes, a fin de verificar la procedencia de la medida de suspensión perfecta de labores adoptada, se solicitó la

⁵ Expediente N° 8605-2005-AA/TC, fundamento 13.

⁶ Expediente N° 03891-2011-PA/TC, fundamento 15.



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"*

intervención de la Autoridad Inspectiva de Trabajo, emitiéndose el Informe de Actuaciones Inspectivas de fecha 22 de octubre de 2014, el cual contiene el resumen de la documentación presentada por LA EMPRESA en la diligencia de comparecencia y la visita de inspección realizada el 20 de octubre de 2014, tal como se detalla en los numerales 2.6 y 2.7 de la presente resolución.

6.6 Como se verifica de autos, ambas actuaciones diligenciadas por el inspector de trabajo se realizaron con la participación del Administrador de Planta de LA EMPRESA, habiéndose realizado un recorrido en las instalaciones de LA EMPRESA el día 20 de octubre de 2014, verificándose que los puestos de trabajo de los trabajadores suspendidos no se encuentran ocupados; sin embargo, tal como lo afirma reiteradamente LA EMPRESA, la medida de suspensión perfecta de labores y otras medidas previas adoptadas tales como otorgamiento de vacaciones o licencias, se ha circunscrito a un número reducido de veinte (20) personas, según resumen de información presentada por LA EMPRESA, obrante a fojas 20 del expediente, de lo que se puede concluir que, atendiendo a que según consulta de RUC presentada por LA EMPRESA, la cantidad de trabajadores con que ésta disponía hasta agosto de 2014 era de 3345, y los trabajadores con quienes se adoptó medidas previas a la suspensión perfecta de labores fueron 20, resulta evidente que a la fecha de la verificación inspectiva, LA EMPRESA mantenía en actividad sus operaciones respecto de los más de tres mil trabajadores restantes con que dispone como fuerza de trabajo.

6.7 Asimismo, tal como manifiesta LA EMPRESA en sus escritos de apelación y revisión interpuestos oportunamente, en los cuales presenta como medio probatorio, la Constancia de Actuación Inspectiva de Investigación de 22 de octubre de 2014, obrante a fojas 53 y 143 del expediente, dicho documento contiene la especificación de todos los documentos presentados por LA EMPRESA en las actuaciones inspectivas, los mismos que lejos de ser rebatidos por LA EMPRESA, han sido recogidos como sustento de sus afirmaciones, tales como la boleta de pago de vacaciones de la semana 41 de ambos trabajadores, las cartas notariales cursadas a los trabajadores, las solicitudes de licencia sin goce de haber otorgadas, el documento de Registros Públicos y Constancia de RUC presentados, la Resolución Ministerial N° 258-2014-PRODUCE, la afirmación del Administrador de Planta en el sentido que los trabajadores suspendidos no estuvieron incurso en algún procedimiento similar durante los últimos cuatro años puesto que estuvieron con licencia sin goce de haber, entre otros.

6.8 En consecuencia, atendiendo a que el Informe de Actuaciones Inspectivas cuestionado recoge los mismos extremos contenidos en la Constancia de Actuación Inspectiva de Investigación, la misma que LA EMPRESA tuvo siempre a su disposición y que incluso ha sido presentada por ésta como sustento de la validez de la medida adoptada, el Informe señalado tiene plena validez para emplearse como herramienta de análisis. Adicionalmente a ello, al tratarse de un instrumento de verificación de hechos, no requiere ser puesto de conocimiento de LA EMPRESA, puesto que sólo cumple la finalidad de instruir al juzgador de la existencia y veracidad de los hechos expuestos y la documentación presentada por el empleador, tal como ha acontecido en el presente caso; razón por la cual, respecto a este extremo del recurso, no se verifica vulneración al debido procedimiento en sus manifestaciones del derecho de defensa, ni de la debida motivación, ni mucho menos al derecho a la doble instancia, toda vez que el administrado ha tenido la oportunidad de recurrir a las dos instancias previas para impugnar sus decisiones, las mismas que según se observa, han sido debidamente motivadas de acuerdo a ley y a lo actuado.



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"

6.9 Respecto al derecho a la prueba, LA EMPRESA, arguye que este derecho ha sido vulnerado en razón de que no se ha tenido en cuenta los documentos probatorios presentados ni se ha analizado el escrito de téngase presente de fecha 29 de diciembre de 2014, en el cual adjunta una serie de resoluciones e informes legales que sustentan la existencia de la veda de anchoveta en el periodo adoptado.

Conforme se expuso precedentemente, LA EMPRESA presenta como medios probatorios, los mismos documentos que han sido exhibidos al inspector comisionado, los cuales han sido valorados en su oportunidad. Adicionalmente presentó un informe técnico de puestos de la planta del Callao elaborado por LA EMPRESA en el que se hace la clasificación de actividades principales e indispensables, así como Informe sobre situación actual emitido por IMARPE, en el cual recomienda mantener suspendidas las actividades extractivas del recurso de anchoveta, Declaraciones Juradas de Pesaje de Tolva de los meses de junio a diciembre de 2014 en las que se aprecia que el único producto extraído por LA EMPRESA en la planta del Callao es la anchoveta. Según se verifica de los actuados, ambas resoluciones se pronuncian debidamente sobre la actividad empresarial desarrollada por LA EMPRESA, y la acreditación de la existencia de un periodo de veda de anchoveta, habiéndose valorado correctamente los medios probatorios ofrecidos.

6.10 En ese sentido, las resoluciones recurridas señalan que LA EMPRESA tiene como actividad empresarial la extracción, transformación y comercialización de productos hidrobiológicos, por lo que contando con 3345 trabajadores a nivel nacional, se infiere que los trabajadores no comprendidos en las medidas adoptadas, llámese vacaciones vencidas, anticipadas, licencias con goce de haber, u otras, continuarían realizando sus actividades con normalidad, toda vez que LA EMPRESA no ha cumplido con acreditar haber establecido todas las medidas alternativas posibles con los dos trabajadores afectados con la medida de suspensión, pudiendo haber realizado la compensación de horas extras, adelanto de remuneraciones⁷, el otorgamiento de licencias con goce de haber o la rotación de los trabajadores a otros puestos de trabajo temporalmente, máxime si según la consulta de RUC, LA EMPRESA cuenta con (veinticuatro) 24 instalaciones declaradas dentro de la Provincia Constitucional del Callao, y de los argumentos expuestos por LA EMPRESA no se advierte que en alguna de ellas se haya adoptado la misma medida.

De ello se colige que la inactividad pesquera decretada no ha afectado la continuidad de las operaciones en las demás instalaciones de LA EMPRESA, pudiendo haberse extraído otras especies hidrobiológicas, dado que no se acredita que los trabajadores dedicados a la extracción pesquera hayan suspendido sus actividades, atendiendo al objeto social de la misma.

6.11 De los actuados se verifica que LA EMPRESA no ha acreditado haber establecido a favor de los trabajadores afectados con la suspensión perfecta de labores, todas las medidas posibles a fin de no agravar su situación, dado que la única boleta de pago de vacaciones anticipadas presentada ante las instancias precedentes comprende el periodo del 06 al 12 de octubre de 2014; sin embargo los trabajadores permanecieron suspendidos por más de treinta (30) días, no habiéndose acreditado el pago de las mismas con documento idóneo⁸, toda vez que las solicitudes de vacaciones y las cartas notariales para citación al personal

⁷ Medidas que fueron contempladas en el Procedimiento para suspensión perfecta de labores presentado por LA EMPRESA, obrante de fojas 185 a 190 del expediente.

⁸ Último párrafo del artículo 18° del D. S. N° 001-98-TR, normas reglamentarias relativas a las obligaciones de los empleadores de llevar planillas de pago: "El pago se acredita con la boleta firmada por el trabajador o con la constancia respectiva, cuando aquel se haga a través de terceros, sin perjuicio de la entrega de la boleta correspondiente dentro del plazo establecido (...)"



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"*

no acreditan el otorgamiento ni el pago de las mismas, máxime si éstas últimas fueron presentadas ante el notario extemporáneamente a la fecha en la que debían concurrir dichos trabajadores, careciendo incluso de constancia de recepción de los mismos.. Adicionalmente, del análisis de las boletas de pago obrante a fojas 214 a 216 del expediente, obrantes como anexo 1-L del recurso de revisión, se ha verificado que ambos trabajadores ostentarían condición y/o cargo sindical, a diferencia del trabajador que se asignó a realizar labores en el periodo de veda, quien no se encontraba sindicalizado, por lo que el tiempo de servicios no habría sido el motivo determinante para adoptar la medida en los trabajadores comprendidos.

Finalmente, debe señalarse que atendiendo al párrafo final del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, 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 Tecnológica de Alimentos S.A contra la Resolución Directoral Regional N° 05-2014-GRC-GRDS/DRTPE, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Callao.
- ARTÍCULO SEGUNDO.-** **CONFIRMAR** la Resolución Directoral Regional N° 05-2014-GRC-GRDS/DRTPE, que declara infundado el recurso de apelación interpuesto por LA EMPRESA contra la Resolución Directoral N°013-2014- GRC-GRDS/DRTPEC-DPSC, que desaprueba la suspensión temporal perfecta de labores por motivo de fuerza mayor .
- ARTÍCULO TERCERO.-** **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 CUARTO.-** **DECLARAR** que la presente resolución agota la vía administrativa, en virtud de lo dispuesto por el numeral 218.2 del artículo 218° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444.



PERÚ

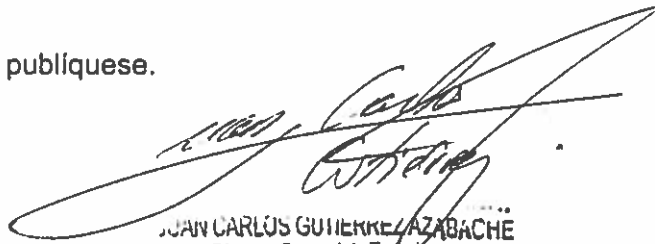
Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

 **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"

ARTÍCULO QUINTO.- **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 GUIERKE AZABACHE
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo