



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° 94 -2016-MTPE/2/14

Lima, 24 JUN. 2016

VISTOS:

El Oficio N° 222-2016/GRP-DRTPE-DR ingresado con número de registro 38413-2016, por el cual la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura remite a esta Dirección General el expediente N° S.L. N° 001-2016-REG. N° 1915-GRP-DRTPE-DPSC, en mérito al recurso de revisión interpuesto por la empresa **CPVEN SERVICIOS PETROLEROS S.A.C.** (en adelante, LA EMPRESA) contra la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR, por la cual la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por LA EMPRESA contra la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC, mediante la cual la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura declaró improcedente la medida de suspensión perfecta de labores por fuerza mayor comunicada por LA EMPRESA.

El escrito con número de registro 41995-2016, por el cual el **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE SERVICIOS ESPECIALES SAN ANTONIO – SUCURSAL PERÚ** (en adelante, EL SINDICATO) deduce nulidad de la concesión del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA, y absuelve traslado de dicho recurso.

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 (...)"*<sup>1</sup>.

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 referido cuerpo

<sup>1</sup> 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"

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 que las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional), correspondiendo dirigirlo a la 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"<sup>2</sup>.

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 de Piura, 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-TR<sup>3</sup>.



## II. De los hechos suscitados en el caso concreto

Con fecha 26 de enero de 2016, LA EMPRESA comunicó ante la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional de Piura, la medida de suspensión temporal perfecta de labores por fuerza mayor por un periodo de noventa (90) días computados a partir del día 27 de enero de 2016, que involucra a veinticinco (25) trabajadores que laboran en la región Piura. LA EMPRESA sustenta la medida invocada en la culminación del contrato de locación de servicios con la empresa Olympic del Perú S.A.C., así como la suspensión de un similar contrato por parte de la empresa CNPC Perú S.A., teniendo en cuenta que a dichas empresas se les brindaba servicios en distintos lotes petroleros.

Con fecha 28 de enero de 2016, EL SINDICATO se apersonó ante la Autoridad Administrativa de Trabajo del Gobierno Regional de Piura, solicitando que se declare la improcedencia de la medida comunicada por LA EMPRESA.

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

<sup>3</sup> 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 29 de enero de 2016, LA EMPRESA presentó un escrito por el cual adjuntaba copias de las comunicaciones de la medida cursadas a los trabajadores afectados.

Con fecha 02 de febrero de 2016, LA EMPRESA presentó una declaración jurada de silencio administrativo positivo, solicitando que se tenga por aprobada la medida. Ese mismo día, LA EMPRESA también presentó un escrito, a través del cual manifestó que daba por aprobada la medida.

También con fecha 02 de febrero de 2016, se realizó una visita inspectiva al centro de trabajo de LA EMPRESA ubicado en Barrio Plomo s/n, distrito El Alto, provincia de Talara, región Piura, a efectos de verificar la realización de la medida de suspensión temporal perfecta de labores.

Con fecha 03 de febrero de 2016, EL SINDICATO presentó un escrito, absolviendo traslado de la visita inspectiva antes aludida.

Con fecha 04 de febrero de 2016, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura emitió la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC, declarando improcedente la medida comunicada por LA EMPRESA.

Con fecha 05 de febrero de 2016, LA EMPRESA presentó un escrito, adjuntando copia del Acta de Negociación Colectiva 2016 referida a una reunión llevada a cabo con EL SINDICATO.

Con fecha 15 de febrero de 2016, LA EMPRESA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC.

### III. De la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR

Con fecha 19 de febrero de 2016, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura emitió la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR, declarando infundado el recurso de apelación interpuesto por LA EMPRESA y confirmando la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC, por los siguientes fundamentos:

- LA EMPRESA no había cumplido con acreditar que había realizado de modo objetivo, razonable o proporcional el análisis de los tres grupos diferenciados de trabajadores y actividades para así determinar a quiénes se aplicaría la medida de suspensión temporal perfecta de labores, de conformidad con los parámetros establecidos en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14. Así pues, en autos se apreciaría que LA EMPRESA solo se encontraría al día en el goce y pago de vacaciones de los trabajadores afectados con la medida, mas no se le habría otorgado vacaciones anticipadas a ninguno de dichos trabajadores.
- De acuerdo con lo señalado en la Resolución Directoral General N° 016-2012-MTPE/2/14, lo invocado por LA EMPRESA en el presente caso, no constituiría un hecho extraordinario, imprevisible ni irresistible, pues el término de un contrato, en



PERÚ

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 cual interviene la autonomía privada regulatoria de las partes, no constituye un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor.

#### IV. Del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA

Con fecha 18 de marzo de 2016, LA EMPRESA interpuso recurso de revisión contra la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR, en base a lo siguiente:

- LA EMPRESA había venido brindando servicios de completación y rehabilitación de pozos de petróleo y/o gas, principalmente a sus dos únicos clientes contractuales activos: las empresas Olympic del Perú S.A. y CNPC Perú S.A.C.; siendo que a esta última se le brindaba servicios en sus distintos pozos petroleros.

Ahora bien, producto de la disminución del precio del barril de petróleo a nivel mundial, la empresa Olympic del Perú S.A. comunicó a LA EMPRESA su decisión de no renovar su contrato de locación de servicios. Pese a ello, LA EMPRESA no alteró su nómina de empleados, incluso luego de finalizado el vínculo contractual con la empresa Olympic del Perú S.A.

Sin embargo, a fines del mes de diciembre de 2015, la empresa CNPC Perú S.A.C., único cliente activo con el que contaba LA EMPRESA en ese momento, comunicó su decisión de suspender unilateralmente los contratos de locación de servicios que mantenía con LA EMPRESA. Entonces, es recién que con dicha suspensión contractual que LA EMPRESA se habría visto obligada a adoptar la medida de suspensión temporal perfecta de labores.

Por lo expuesto, el hecho invocado por LA EMPRESA constituiría un hecho habilitante para que proceda la medida.

- La Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC habría afectado los principios de debido procedimiento administrativo y motivación, al pretender asimilar la no renovación de un contrato (situación previsible) con la suspensión unilateral de un contrato (situación imprevisible, irresistible e inevitable); con lo que se estaría aplicando erróneamente el precedente administrativo vinculante recaído en la Resolución Directoral General N° 016-2012-MTPE/2/14.

Asimismo, dicha resolución también habría vulnerado los principios de debido procedimiento y legalidad al no tomar en cuenta que LA EMPRESA cumplió con todos los requisitos legales para adoptar la medida de suspensión temporal perfecta de labores.

De igual manera, en dicha resolución se señaló que la Autoridad Administrativa de Trabajo no había cumplido con efectuar las verificaciones inspectivas dentro del plazo previsto para ello, por lo que, en aplicación del silencio administrativo positivo, se debió declarar la procedencia de la medida de suspensión temporal perfecta de labores.

- En la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR se habría señalado que LA EMPRESA no había cumplido con acreditar que realizó un análisis para determinar qué trabajadores debían continuar laborando y a qué





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"*

trabajadores les correspondía aplicar la medida de suspensión temporal perfecta de labores, ni se había cumplido con el otorgamiento de vacaciones; siendo que dicha observación resultaría infundada, toda vez que ello no fue efectuado y/o cuestionado tanto en la verificación inspectiva como en la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC. Tampoco se habría realizado análisis alguno de los medios probatorios ofrecidos por LA EMPRESA para que proceda la medida de suspensión temporal perfecta de labores, ni se habría aplicado el silencio administrativo positivo por el vencimiento del plazo para la realización de las acciones inspectivas correspondientes, vulnerándose los principios de debido procedimiento administrativo, defensa y motivación.

- En la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR se habría vulnerado el derecho de defensa de LA EMPRESA al otorgar otra denominación a EL SINDICATO, hacer referencia al otorgamiento de vacaciones y la falta de objetividad al determinar el personal objeto de la medida, cuando en la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC no se habría hecho referencia a ello.
- Se habría vulnerado el principio de debida motivación y debido procedimiento al aplicar el precedente administrativo recaído en la Resolución Directoral General N° 016-2012-MTPE/2/14, cuando se trataría de un supuesto de hecho completamente diferente al del presente caso, y al no haberse emitido pronunciamiento sobre el silencio administrativo positivo.

Así pues, el presente caso trataría sobre una suspensión unilateral de un contrato como supuesto de fuerza mayor y no de la no renovación de un contrato, por lo que se habría aplicado indebidamente el precedente administrativo antes referido.

- El artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, el TUO de la LPCL) no establecería que el empleador se encuentra obligado a otorgar vacaciones adelantadas para que proceda la medida de suspensión temporal perfecta de labores.
- La Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR incurriría en vulneraciones a los principios de debido procedimiento administrativo, debida motivación y defensa; por lo que dicha resolución adolecería de nulidad.

Mediante proveído s/n emitido con fecha 22 de marzo de 2016, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura concedió el recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA y dispuso la elevación de los actuados a la instancia superior correspondiente.

## V. De la nulidad deducida por EL SINDICATO

Mediante escrito de vistos, EL SINDICATO ha deducido nulidad de la concesión del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA, efectuada mediante el proveído s/n emitido con fecha 22 de marzo de 2016 por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura, alegando que dicho recurso fue interpuesto con fecha 18 de marzo de 2016, esto es, diecisiete (17) días después de notificada la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR, por lo



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, en aplicación del artículo 8° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, la referida interposición se produjo de manera extemporánea.

Sobre el particular, cabe advertir que el Decreto Supremo N° 003-97-TR fue derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 017-2012-TR.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 5° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, "[l]a Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se sujeta a las reglas de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en la tramitación del recurso de revisión detallado en el artículo 4° (...)". En ese orden de ideas, en el numeral 207.2 del artículo 207° de la LPAG se consigna que "[e]l término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios (...)".

Asimismo, del cargo de la notificación de la referida resolución a LA EMPRESA, obrante a fojas trescientos diez (310) del expediente, se observa que dicha notificación se produjo el día 01 de marzo de 2016. En tal sentido, teniendo en cuenta que el recurso de revisión fue interpuesto con fecha 18 de marzo de 2016, se observa que dicha interposición se produjo dentro del plazo establecido legalmente.

## VI. 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.

## VII. 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

<sup>4</sup> Con relación a ello, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR dispone que "[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". Por su parte, el literal b) artículo 2° de dicho decreto establece que "[l]a Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, u órgano que haga sus veces en el Gobierno Regional correspondiente, resuelve en primera instancia los siguientes procedimientos, siempre que sean de alcance local o regional: (...) La suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor: (...)".



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 señalan a continuación, conteniendo precedentes administrativos vinculantes. Así tenemos:

- a) Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, emitida con 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.
- b) Resolución Directoral General N° 011-2012/MTPE/2/14, emitida con 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, emitida con 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).

#### VIII. 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 Directoral General 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



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"

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:

- 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.







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"*

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 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.

#### IX. Análisis del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA

De conformidad con el principio de legalidad recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, "*[l]as autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidos y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas*".

El derecho al debido proceso previsto por el numeral 3) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos. Así pues, el derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo.

Sobre el debido procedimiento en sede administrativa, cabe advertir que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, dispone que "*[l]os 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*"<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Resaltado agregado.



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 concordancia con ello, el numeral 4) del artículo 3° de la LPAG establece la motivación como uno de los requisitos de validez del acto administrativo, es decir, que *"[e]l acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico"*. De igual manera, el numeral 6.1 del artículo 6° de la LPAG señala que *"[l]a motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado"*.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"(...) El debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.). El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional"<sup>6</sup>.*

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

*"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático de derecho, que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso"*.

A su vez, el máximo intérprete de la Constitución ha tenido oportunidad de expresar su posición en la sentencia recaída en el Expediente N° 00091-2005-PA/TC (Fundamento N° 9, párrafos 3 y 5 al 8), criterio reiterado en las sentencias recaídas en los

<sup>6</sup> Fundamentos N° 13 y N° 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida con fecha 16 de enero del 2012 y recaída en el expediente N° 03891-2011-PA/TC.



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"*

expedientes N° 294-2005-PA/TC, N° 5514-2005-PA/TC, entre otras, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

*"[U]n acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada".*



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"

Así pues, una de las garantías del debido procedimiento administrativo consiste en que la administración se pronuncie sobre los argumentos o situaciones expuestas en el procedimiento, a fin de emitir un pronunciamiento acorde a derecho. De lo contrario, se estaría vulnerando dicha garantía puesto que se trataría de un acto administrativo ausente de motivación suficiente.

Por otra parte, 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*"<sup>7</sup>.

Con relación a ello, si bien en el Acta de Verificación de Suspensión Temporal Perfecta de Labores emitida con fecha 02 de febrero de 2016, obrante de fojas ciento cincuenta y uno (151) a ciento cincuenta y seis (156) del expediente, se consigna que "[a] la fecha, el Representante de la Inspeccionada, acredita boletas de pago de vacaciones pagadas así como los depósitos de pago ante la entidad bancaria de INTERBANK", no se detalla si dicho pago corresponde a vacaciones adeudadas y/o adelantadas; de lo que se concluye que la Autoridad Inspectiva de Trabajo del Gobierno Regional de Piura no ha dado cumplimiento a lo establecido en el precedente vinculante contenido en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14.

Por consiguiente, conforme a lo expuesto, se advierte que al no evaluar las instancias de mérito de manera exhaustiva si la Autoridad Inspectiva de Trabajo del Gobierno Regional de Piura había observado lo previsto en el precedente vinculante contenido en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, resulta que dichos actos administrativos carecen de suficiente motivación, siendo ésta uno de los requisitos de validez del acto administrativo.

Al respecto, el numeral 2) del artículo 10° de la LPAG dispone que el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo constituye una causal de nulidad de pleno derecho, siendo que, además, en el presente caso se ha inobservado el principio del debido procedimiento, señalado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, así como el procedimiento regular, previsto en el numeral 5) del artículo 3° de la LPAG, razón por la cual corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC, así como de la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR, que la confirma.

Ahora bien, y sin perjuicio de lo anteriormente señalado, cabe indicar que, de acuerdo con las Resoluciones Directorales Generales N° 011-2012-MTPE/2/14 y N° 012-2012-MTPE/2/14, 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

<sup>7</sup> 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"*

de los funcionarios a cargo, es decir, se impone un deber de celeridad y diligencia a los funcionarios encargados de llevar a cabo las acciones correspondientes a la verificación de la existencia y procedencia de la causal de fuerza mayor o caso fortuito para la suspensión temporal perfecta de labores, 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).

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 pedido de nulidad formulado por el SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE SERVICIOS ESPECIALES SAN ANTONIO – SUCURSAL PERÚ contra el concesorio del recurso de revisión interpuesto por la empresa CPVEN SERVICIOS PETROLEROS S.A.C., contenido en el proveído s/n emitido con fecha 22 de marzo de 2016 por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-**

Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión presentado por la empresa CPVEN SERVICIOS PETROLEROS S.A.C. contra la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR.

**ARTÍCULO TERCERO.-**

Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral Regional N° 015-2016/GRP-DRTPE-DR, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura, así como de la Resolución Directoral N° 033-2016-GRP-DRTPE-DPSC, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura, debiendo la Autoridad Administrativa de Trabajo observar lo establecido en la presente resolución.

**ARTÍCULO CUARTO.-**

**DISPONER** la remisión de lo actuado a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

 Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

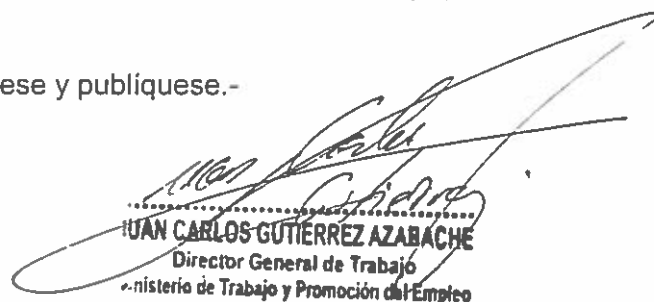
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*  
*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

Gobierno Regional de Piura, a fin de que la instancia correspondiente proceda a la emisión de nuevo pronunciamiento observando lo establecido en la presente resolución.

**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 GUTÉRREZ AZABACHE**  
Director General de Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo