



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 267 -2017-MTPE/2/14

Lima, **15 DIC. 2017**

VISTOS:

El Oficio N° 044-2017/GRP-DRTPE-DR, ingresado con número de registro 9026-2017, mediante el cual la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Piura remite a esta Dirección General el Expediente N° SL 010-2016-REG N° 18249-GRP-DRTPE-DPSC en virtud del recurso de revisión interpuesto por la empresa VULKANO TRADING S.A.C. (en adelante, LA EMPRESA) contra la Resolución Directoral Regional N° 067-2016/GRP-DRTPE-DR, que confirma lo resuelto en la Resolución Directoral N° 325-2016-GRP-DRTPE-DPSC, al declarar improcedente la medida de suspensión temporal perfecta de labores solicitada por la EMPRESA.

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 (...)"*.

Conforme a lo previsto en el numeral 215.1 del artículo 215° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de 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 numeral 216.1 del artículo 216° del mismo cuerpo normativo; a saber: i) Recurso de reconsideración, ii) Recurso de apelación y iii) Recurso de revisión.

2. Del recurso de revisión

El recurso de revisión únicamente procede cuando así lo prevea una ley o decreto legislativo. En el presente caso, el artículo 7°, inciso 3, de la Ley N° 29381, Ley de

¹ MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Aranzadi, 2005, Navarra, pp.309-310.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Organización y Funciones del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), señala que este Ministerio es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos determinados por norma legal o reglamentaria.

En ese marco, el literal b) del artículo 47° del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2014-TR, establece que la Dirección General de Trabajo es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos sobre inicio de negociación colectiva, suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor, terminación colectiva de contratos de trabajo y otros que corresponda de acuerdo a ley.

Bajo este marco legal, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR refiere que la Dirección General del Trabajo 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 temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor, precisándose que en la tramitación de dicho recurso esta Dirección General se sujeta a las reglas de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, en virtud de lo previsto en el artículo 5° del Decreto Supremo antes invocado.

En este caso, tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Piura (en adelante, DRTPE 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.

II. De los hechos suscitados en el caso concreto

Con fecha 8 de setiembre de 2016, LA EMPRESA comunicó a la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE de Piura la medida de suspensión temporal perfecta de labores por fuerza mayor de dos (02) trabajadoras, Jhoanna Elizabeth Calle Meza y Zurila Emilia Solano Pimentel, por un plazo máximo de noventa (90) días, precisando en su escrito de fecha 30 de setiembre de 2016 que la medida iniciaría el 1 de octubre de dicho año. Cabe indicar que LA EMPRESA alega haber dispuesto la suspensión temporal perfecta de labores, debido a que el Quinto Juzgado Civil de Piura declaró mediante la Resolución N° 12 improcedente la petición de corrección formulada por LA EMPRESA, y en consecuencia dejó expedito el proceso judicial para la desocupación y entrega al propietario del inmueble en el que LA EMPRESA realizaba su actividad económica de venta de zapatos.

La Autoridad Inspectiva emite el Informe Final de Actuaciones Inspectivas, que se deriva de la Orden de Inspección AI-1673-2016-DRTPE-PIURA-SONCIHSO, en el cual refiere que en el mes de octubre de 2016 LA EMPRESA declaró que las trabajadoras sujetas a la suspensión temporal perfecta de labores tomaron vacaciones en el mes de junio de 2016.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Mediante Resolución Directoral N° 325-2016-GRP-DRTPE-DPSC, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPE de Piura desaprobó la medida de suspensión temporal perfecta de labores y ordenó la reanudación inmediata de labores de las dos trabajadoras suspendidas, basándose en los siguientes motivos:

- El hecho invocado por LA EMPRESA como causal de fuerza mayor no es un hecho inevitable ya que la continuidad de las actividades obedece a la decisión del empleador.
- En un proceso judicial el resultado puede ser desfavorable, y en ese sentido, es razonable que LA EMPRESA hubiese adoptado las previsiones correspondientes para evitar que se afecte el normal desarrollo de sus actividades.
- LA EMPRESA no ha acreditado haber adoptado otras medidas alternativas para evitar agravar la situación de las trabajadoras.

LA EMPRESA interpuso recurso de apelación contra lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 325-2016-GRP-DRTPE-DPSC.

III. De la Resolución Directoral Regional N° 067-2016-GRP/DRTPEJ/DR

La DRTPE de Piura emitió la Resolución Directoral Regional N° 067-2016/GRP-DRTPE-DR, declarando infundado el recurso de apelación, y en consecuencia confirmó la Resolución Directoral N° 033-2016-GRJ/GRDS/DRTPEJ/DR que desaprobó la suspensión temporal perfecta de labores; pues LA EMPRESA tenía pleno conocimiento de la medida judicial desde el 12 de julio del 2016, fecha en la que se notifica la Resolución de Vista N° 11, que confirma la resolución de primera instancia judicial, ordenando llevar la ejecución hasta que se cumpla con desocupar el bien materia de litis. Por lo que, la causal invocada por LA EMPRESA no es un supuesto de fuerza mayor.

IV. Del recurso de revisión interpuesto por LA EMPRESA

Contra la Resolución Directoral Regional N° 067-2017/GRP-DRTPE-DR, LA EMPRESA interpuso recurso de revisión, alegando lo siguiente:

- Se omitió notificar a LA EMPRESA con el concesorio de su apelación, por lo que se ha visto privada de ampliar los fundamentos de su apelación.
- El hecho causante de la fuerza mayor no es el lanzamiento físico, sino el impedimento para desarrollar la actividad comercial.
- La razón invocada tiene carácter extraordinario, pues LA EMPRESA no suele cambiar de local, y a su vez, es irresistible e imprevisible.
- A las trabajadoras afectadas no se les adeuda vacaciones y no puede adelantarse este beneficio porque ya no se abastece de mercadería al centro de trabajo.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

V. De la interpretación del artículo 15° del TUO de la LPCL conforme a los precedentes vinculantes emitidos por la Dirección General de Trabajo

EL TUO de la LPAG desarrolla el contenido y forma de los precedentes administrativos. Así, el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la LPAG señala expresamente lo siguiente: "*Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada*".

En ese orden de ideas, cabe indicar que la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14, de fecha 12 de octubre del 2012, establece criterios orientadores para precisar el sentido interpretativo del artículo 15° del TUO de la LPCL y que corresponde sean observados para la resolución del presente procedimiento.

Al respecto, los considerandos 9.4 al 9.9 de la precitada Resolución Directoral General establecen parámetros metodológicos para la determinación del ámbito de una suspensión temporal perfecta de labores, conforme a lo dispuesto en el artículo 15° del TUO de la LPCL.

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

- El legislador prevé una regla flexible, al introducir la posibilidad de que el propio empleador controle los efectos de su iniciativa suspensiva. De esta manera, congruentemente con su naturaleza excepcional, antes de adoptar una suspensión perfecta de labores que comprometa a todo el universo de trabajadores de la empresa, el empleador debe establecer si todas las actividades deben detenerse y si todos los trabajadores del ámbito deben cesar de prestar servicios dentro del periodo intermitente de inactividad.
- La *ratio legis* que existe detrás del artículo 15° del TUO de la LPCL es el establecimiento de un régimen excepcional para la suspensión temporal perfecta de labores.
- El sentido literal de la frase "de ser posible" representa un punto de flexibilidad en esta norma, que en absoluto desaparece la obligación de adoptar medidas razonables para no agravar la situación de los trabajadores, sino que más bien permite al empresario establecer aquellas más idóneas dentro del ámbito de su empresa. Solamente si ello no resultara posible, como correspondencia de esta obligación, la empresa tiene la carga de demostrar, ante la verificación de la autoridad administrativa, su imposibilidad de adoptar otro tipo de estrategias.
- Respecto al ámbito de aplicación de la medida, el precedente establece lo siguiente:

En primer lugar, la norma indica que la cantidad de días de inactividad que tome el hecho de fuerza mayor deberá saldarse con las vacaciones acumuladas, ya





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

que ellas suponen un derecho generado por el trabajador, en cumplimiento de las condiciones previstas en los artículo 10° y siguientes del Decreto Legislativo N° 713.

Posteriormente, de no lograr cubrirse los días de inactividad con los del descanso anual remunerado generados, la empresa se encuentra autorizada a efectuar la compensación con vacaciones adelantadas o a cuenta, en ejercicio del poder de dirección que faculta al empleador a optar por este tipo de medida.

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

- Asimismo, se ha establecido que como consecuencia de las reglas del artículo 15° del TUO de la LPCL, la Autoridad Administrativa de Trabajo ejerce un control ex post sobre la alegación de un hecho de fuerza mayor que determinaría la necesidad de efectuar suspensiones perfectas de labores.

VI. Análisis del caso concreto

LA EMPRESA indica que se ha vulnerado su derecho de defensa porque no se le notificó el auto concesorio que admite la interposición del recurso de apelación y eleva los autos al superior jerárquico, impidiéndosele ampliar lo expuesto en su recurso de apelación.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señala, al pronunciarse sobre el derecho de defensa, que *"el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos"*.

Ahora bien, en el presente caso no se advierte la afectación al derecho de defensa de LA EMPRESA, pues esta tuvo oportunidad de manifestar todos sus argumentos en contra de la decisión contenida en la Resolución Directoral N° 325-2016-GRP-DRTPE-DPSC, mediante el recurso de apelación interpuesto, el cual fue analizado y dio lugar a la emisión de la Resolución Directoral Regional N° 067-2016/GRP-DRTPE-DR.

Más aún, se debe tener en cuenta que no resulta posible reservar un derecho a ampliar lo expuesto en el recurso de apelación, pues según lo señalado en el artículo 222° del TUO





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

de la LPAG *"Los recursos administrativos se ejercitarán por una sola vez en cada procedimiento (...)".* De modo que, en el recurso de apelación interpuesto debió incluirse todos los argumentos que el administrado consideraba relevante para sus intereses. Como se aprecia entonces, no se ha vulnerado el derecho de defensa de LA EMPRESA.

De otro lado, con relación a lo afirmado por LA EMPRESA respecto a que la fuerza mayor que motiva la suspensión temporal perfecta de labores es el impedimento de realizar sus actividades, y no el lanzamiento del inmueble; se advierte que mediante escrito obrante a fojas 13 del Expediente N° SL 010-2016-REG N° 18249-GRP-DRTPE-DPSC, LA EMPRESA mencionó que *"el motivo de esta determinación es que el Quinto Juzgado Civil de [Piura], por resolución N° 12 del 12 de agosto último, notificada el 31 del mismo mes, en resolución inimpugnable, declara improcedente la petición de corrección formulada por la empresa y deja expedito el proceso para su desocupación y entrega a su propietario demandante, bajo apercibimiento de lanzamiento, lo que significa que debemos cerrar aún en contra de nuestra voluntad, y hacer entrega del inmueble a su propietario".*

En ese sentido, se aprecia que LA EMPRESA alegó como fuerza mayor la decisión judicial de desalojo del inmueble que origina que no pueda continuar realizando sus actividades, lo que ha sido considerado por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Piura.

Asimismo, LA EMPRESA ha referido que la razón que invocó para la suspensión temporal perfecta de labores tiene carácter extraordinario, imprevisible e irresistible. Sobre el particular, se advierte que la decisión judicial a la que hace alusión LA EMPRESA no tenía la calidad de imprevisible por cuanto, como señala la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Piura, a LA EMPRESA se le notificó desde el 12 de julio de 2016 la Resolución N° 11, la cual ordenaba desocupar el bien de litis.

Más aún, la referida Resolución N° 11 señala que la desocupación del bien obedece a que en acuerdo conciliatorio judicial se pactó que el plazo para desocupar el bien vencía el 30 de junio de 2015. En virtud de ello, LA EMPRESA podía prever razonablemente que el órgano judicial iba a ordenarle que desocupe el bien, no constituyendo el supuesto alegado como uno de fuerza mayor.

De otro lado, se tiene que LA EMPRESA no evaluó el otorgamiento de vacaciones adelantadas o la adopción de otras medidas para evitar agravar la situación de las trabajadoras, tal como refiere el precedente administrativo vinculante contenido en la Resolución Directoral General N° 010-2012-MTPE/2/14.

En tal sentido, advirtiéndose que en el presente caso no procede la suspensión temporal perfecta de labores que solicitó LA EMPRESA, corresponde aplicar lo dispuesto en el artículo 15° del TUO de la LPCL, respecto a ordenar la inmediata reanudación de labores y el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido de los trabajadores que hubiesen sido afectados por la medida de suspensión de labores dispuesta por LA EMPRESA.





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

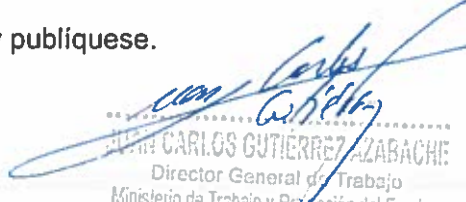
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Estando a las consideraciones expuestas:

SE RESUELVE:

- ARTÍCULO PRIMERO.-** **DECLARAR INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la empresa VULKANO TRADING S.A.C. contra la Resolución Directoral Regional N° 067-2016/GRP-DRTPE-DR.
- ARTÍCULO SEGUNDO.-** **DISPONER** el pago de las remuneraciones de los trabajadores afectados con la medida de suspensión temporal perfecta de labores por el tiempo de suspensión transcurrido, de conformidad con lo establecido en el artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- ARTÍCULO TERCERO.-** Declarar **AGOTADA** la vía administrativa en el presente procedimiento, a partir de la expedición de la presente Resolución Directoral General, de acuerdo con el literal c) del numeral 226.2 del artículo 226° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
- 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.


ALEX CARLOS GUTIERREZ ZABACHE
Director General de Trabajo
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo