



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

**RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 220 -2018-MTPE/2/14**

Lima, 21 NOV. 2018

**VISTOS:**

El proveído de fecha 09 de octubre de 2018, a través del cual la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (en adelante, DRTPE de Lima Metropolitana) remite esta Dirección General el Expediente N° 215781-2017-MTPE/1/20.2, en virtud del recurso de revisión interpuesto por la empresa **JOSFEL ILUMINACIÓN S.A.** (en adelante, Empresa) contra la Resolución Directoral Regional N° 51-2018-MTPE/1/20, de la DRTPE de Lima Metropolitana, que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (en adelante, DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana), en el procedimiento de terminación colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos.

**CONSIDERANDO:**

**I. Antecedentes**

Con fecha 29 de noviembre de 2017, la Empresa presenta a la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana, la solicitud de terminación colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos de quince (15) trabajadores (folios 1-74), así como la suspensión temporal perfecta de labores de dichos trabajadores; en virtud de los artículos 46 y 48 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, TUO de la LPCL), así como el artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2014-TR.

Posteriormente, mediante proveído de fecha 01 de diciembre de 2017 (folio 75), la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana solicita a la Empresa presentar la pericia de parte elaborada por una empresa auditora autorizada por la Contraloría General de la República, en atención al requisito contenido en el inciso c) del artículo 48 del TUO de la LPCL, otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles.

Mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2017 (folios 77-92), la Empresa remite la pericia solicitada por la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana para la continuación del trámite de su solicitud de terminación colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos

Posteriormente, mediante proveído de fecha 03 de enero de 2018 (folio 93), la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana abre expediente de terminación colectiva de los contratos de trabajo y ordena la notificación a los trabajadores de la pericia presentada por la Empresa.

Mediante Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 11 de abril de 2018 (folios 214-216), la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana declara procedente la solicitud de cese colectivo presentada por la Empresa e improcedente la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, por lo que ordena el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por concepto de dicha suspensión.

Contra dicha resolución, la Empresa presenta recurso de apelación de fecha 17 de mayo de 2018 (folios 223-228), el cual es resuelto por la DRTPE de Lima Metropolitana mediante Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE de fecha 24 de mayo de 2018 (folios 240-242), que declara nula de oficio la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2.

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

Mediante la Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 20 de julio de 2018 (folios 281-283), la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana declara improcedente la solicitud de cese colectivo presentada por la Empresa e improcedente la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores.

Contra dicha resolución, la Empresa presenta recurso de apelación de fecha 11 de setiembre de 2018 (folios 287-299), el cual es resuelto por la DRTPE de Lima Metropolitana mediante la Resolución Directoral N° 51-2018-MTPE/1/20 de fecha 18 de setiembre de 2018 (folios 301-302), que declara infundado el referido recurso administrativo y confirma la resolución apelada en todos sus extremos.

Con fecha 09 de octubre de 2018 (folios 307-318), dentro del plazo legal, la Empresa interpone el recurso de revisión materia de autos.

**II. De la competencia de la Dirección General de Trabajo para avocarse al conocimiento del recurso de revisión interpuesto**

Según lo dispuesto por el artículo 215.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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 viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 216.1 del referido cuerpo normativo; a saber: i) recurso de reconsideración, ii) recurso de apelación; y, solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

Estando a que el recurso de revisión únicamente procede cuando así lo prevea una ley o decreto legislativo, el artículo 7.3 de la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, señala que el referido ministerio (en adelante, MTPE) es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos determinados por norma legal o reglamentaria.



Sobre el particular, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29831, incorporada por el Decreto Legislativo N° 1452, publicado el 16 de setiembre de 2018, precisa que subsiste el recurso de revisión, en los casos previstos en normas con rango infra legal expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272.

Bajo ese marco, el literal b) del artículo 47 del Reglamento de Organización y Funciones del MTPE, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR, establece que la Dirección General del Trabajo es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos sobre la declaratoria de improcedencia o ilegalidad de la huelga, suspensión de labores, terminación colectiva de trabajo y otros que corresponda de acuerdo a ley.

En ese sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, la Dirección General de Trabajo del MTPE es competente para conocer en última instancia el recurso de revisión interpuesto contra lo resuelto en segunda instancia por las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, respecto del procedimiento de terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas objetivas, precisándose que en la tramitación de dicho recurso, esta Dirección General se sujeta a las reglas de la LPAG (hoy, TUO de la LPAG), en virtud de lo previsto en el artículo 5 del Decreto Supremo antes invocado.

En el presente caso, de la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo presentada por la Empresa se observa que la medida comprende a un centro de trabajo localizado en la Región de Lima Metropolitana, por lo que nos encontramos ante un supuesto de alcance local o regional, y tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida en segunda instancia por la DRTPE de Lima

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

Metropolitana, corresponde a esta Dirección General avocarse al conocimiento del recurso de revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR.

**III. Principales fundamentos****1. Solicitud de terminación colectiva de los contratos de Trabajo por motivos económicos**

La Empresa, mediante escrito de fecha 29 de noviembre de 2017 solicita la terminación colectiva de los contratos de trabajo y la suspensión temporal perfecta de labores de quince (15) trabajadores, aduciendo motivos económicos, en virtud de los artículos 46 y 48 del TUO de la LPCL, así como del artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2014-TR.

Al respecto, manifiesta que la situación económica negativa de la Empresa ha llevado a que arroje pérdidas operativas durante tres (03) trimestres consecutivos en el año 2017, cumpliéndose de esta forma con el requisito señalado en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2014-TR. Sobre el particular, señala que las pérdidas económicas se habrían generado como resultado de la contracción del sector de la construcción, consecuencia del enfriamiento de la economía nacional; y que se pone de manifiesto con la reducción del avance físico de obras del gobierno, empresas mineras, centros empresariales y centros comerciales. Asimismo, indica que el aumento de la importación de luminarias de tecnología LED de procedencia china, de menor calidad y menor costo, hace que la demanda de sus productos disminuya exponencialmente. Ambos hechos repercuten negativamente sobre el trabajo de la empresa, registrándose pérdidas en la utilidad operativa durante los tres primeros trimestres del año 2017. Por ello, y con la finalidad de poder preservar en el inmediato plazo los puestos de trabajo del total de los trabajadores que no se ven inmersos dentro del procedimiento de cese colectivo.

Asimismo, la Empresa solicita la aprobación de la suspensión perfecta de labores de los quince (15) trabajadores comprendidos en el cese colectivo. Fundamenta su pedido en la situación económica por la que atraviesa, la cual motivó la adopción de medidas opcionales que afectan a todos los trabajadores y no solo a los quince (15) trabajadores afectados por la medida. De igual manera, señala que se evaluó previamente la posibilidad de reubicarlos en otras áreas de la empresa, aunque esto devino en impracticable por la naturaleza de las labores y que, para la solicitud de la suspensión, se tomó en consideración factores como el trabajo desempeñado, el número de trabajadores en el área, entre otros.

**2. Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 11 de abril de 2018**

Mediante la indicada resolución directoral, la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana aprueba la solicitud de cese colectivo presentada por la Empresa en atención a los siguientes fundamentos:

- (i) De acuerdo a la pericia presentada por la Empresa, las ventas fueron inferiores a las presupuestadas como consecuencia de la postergación sin fecha definida de los proyectos de inversión que debieron ejecutarse en el primer año.
- (ii) El valor agregado bruto de la actividad construcción a precios constantes del 2007, registró una disminución de -4,1%, respecto al mismo precio del año anterior.
- (iii) La Empresa ha venido presentado pérdidas recurrentes que los lleva a mostrar un resultado negativo acumulado de los 3 últimos trimestres de S/ 3'410,024.
- (iv) En los últimos 3 trimestres terminados el 30 de setiembre de 2017, la Empresa presenta una disminución de capital de trabajo de S/ 2'121,443.

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

- (v) En los últimos 3 trimestres terminados el 30 de setiembre de 2017, la Empresa presenta un patrimonio negativo de S/ 833,509.
- (vi) Las cargas de personal representan el 56% de los gastos operativos.

Por otro lado, la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana desaprueba la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores presentada por la Empresa y ordena el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por los trabajadores afectados por la medida, en atención a los siguientes fundamentos:

- (i) La Empresa no otorgó las facilidades a los inspectores de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL), pese a que el inspector señaló una nueva fecha de comparecencia a la inicialmente prevista. Asimismo, la notificación de la visita inspectiva no es un requisito indispensable para su realización, en tanto la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, faculta a los inspectores a realizar visitas sin previo aviso. Al no otorgarse facilidades, la Empresa no sustentó ante el inspector laboral la razonabilidad y proporcionalidad de los criterios utilizados en la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, así como tampoco sustentó lo señalado en la propia solicitud.

Adicionalmente, la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana señala que ha operado sustracción de la materia respecto de doce (12) trabajadores comprendidos en el presente procedimiento, al haber renunciado a sus puestos de trabajo con motivo de la suscripción de un convenio de extinción del vínculo laboral.

**3. Recurso de apelación presentado por la Empresa contra la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 17 de mayo de 2018**

La Empresa sustenta su recurso de apelación en base a los siguientes argumentos:

- (i) La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana ha analizado y desaprobado la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores sin tener en consideración que el inciso c) del artículo 48 del TUO de la LPCL establece que la referida solicitud se considerará aprobada con la sola recepción de la comunicación. De esta manera, al emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, se estaría desconociendo lo expresamente dictado por la legislación laboral, lo cual transgrede el principio de legalidad, que establece los límites de actuación de la Administración Pública.
- (i) La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana motiva de manera deficiente la improcedencia de la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, por cuanto, por un lado, señala que se verifica la existencia de los motivos económicos que ameritan el cese colectivo, y por el otro, concluye que no se encuentran demostrados los fundamentos que justifican la referida solicitud. Esto deviene en un imposible jurídico en tanto ambas solicitudes, la de cese colectivo y la de suspensión temporal perfecta de labores, son intrínsecamente complementarias y poseen una misma finalidad y consecuencia. Por ende, el resultado lógico es que la suerte de una (en el caso, la suspensión) depende del resultado de la otra (en el caso, el cese colectivo).
- (ii) La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana no toma en consideración los argumentos del cese colectivo al momento de motivar la suspensión perfecta de labores. De esta manera, pese a la naturaleza complementaria e intrínsecamente ligada de ambas solicitudes, analiza por separado ambas solicitudes, sin fundamentar dicha evaluación independiente e indicando de manera genérica que la suspensión no es procedente por no haber cumplido con acreditar que los hechos invocados tendrían incidencia sobre el normal desenvolvimiento de las labores que realizaban los trabajadores afectados por la medida y por no haber demostrado la posibilidad de reubicar al



**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

personal afectado a otras áreas de la Empresa. Sin embargo, al haber reconocido la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana la grave crisis económica de la Empresa, resulta poco menos que imposible exigir, además, la demostración de los requisitos evaluados para la suspensión, al ser ya estos respondidos por la referida crisis económica.

Por todo lo expuesto, la Empresa solicita que se declare nula la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2 y se acoja su solicitud de suspensión temporal perfecta de labores.

**4. Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE/1/20 de fecha 24 de mayo de 2018**

La DRTPE de Lima Metropolitana mediante la referida resolución directoral declara de oficio nula la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2, en atención a los siguientes fundamentos:

- (i) El inferior jerárquico fundamenta su resolución únicamente en la verificación de las pérdidas económicas que presenta la Empresa en la pericia de parte, indicando que "la pretensión de la Empresa, respecto a su solicitud de cese colectivo por motivos económicos guarda correspondencia con la naturaleza jurídica de la causal invocada", sin analizar dicha correspondencia o determinando la naturaleza jurídica. De esta manera, la argumentación se sostendría sobre afirmaciones genéricas carentes de mayor profundidad analítica.
- (ii) Por otro lado, el inferior jerárquico en su resolución no efectúa evaluación respecto de la viabilidad de reubicar a los trabajadores afectados por la medida en otros puestos de trabajo de la Empresa, lo cual es ordenado por precedentes administrativos vinculantes, a saber, la Resolución Directoral General N° 003-2013-MTPE/2/14 y la Resolución Directoral General N° 41-2017-MTPE/2/14. Dichas resoluciones señalan que un elemento informador fundamental para la decisión de la autoridad prevista en el artículo 48 del TUO de la LPCL es la evaluación de la posibilidad de adoptar medidas para evitar o limitar el cese, por lo que correspondía a la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana, en su resolución, evaluar si resultaba viable o no la reubicación o, en todo caso, pronunciarse sobre los argumentos de la Empresa sobre el particular.
- (iii) El inferior jerárquico emite un juicio incongruente en tanto la relación entre el cese colectivo y la suspensión temporal perfecta de labores dentro del procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo es de "pretensión principal – pretensión accesoria". De ello se puede afirmar que la suerte de la suspensión temporal perfecta de labores se encuentra ligada a la del cese colectivo, por lo que si es aprobado el cese colectivo, también debería serlo la suspensión. El hecho de que hayan sido resueltas ambas pretensiones de manera contradictoria supondría una vulneración del numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG.

Por los fundamentos expuestos, la DRTPE de Lima Metropolitana declara nula de oficio la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2 y recomienda a la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana tener mayor celo en el cumplimiento de sus funciones.

**5. Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 20 de julio de 2018**

Mediante la indicada resolución directoral, la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana declara improcedente la solicitud de cese colectivo presentada por la Empresa en atención a los siguientes fundamentos:

- (i) De la pericia presentada por la Empresa se desprende que la causa principal de la crisis económica no es la disminución en las ventas, sino la mala administración interna. Pese a que se ha registrado una disminución del volumen de ventas durante los tres trimestres consecutivos analizados en la pericia de parte, son los gastos de administración, los préstamos bancarios para



**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

ser más precisos, los que determinan el resultado negativo de la utilidad operativa. En esa línea, la Empresa no se encontraría inmersa en el supuesto establecido en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2014-TR, puesto que se desprende que la crisis económica por la que atraviesa la Empresa no es debido a la disminución de sus ventas, si no a la administración de la misma.

- (ii) Del expediente no se advierte que la Empresa haya realizado o sugerido siquiera medidas alternativas al cese colectivo tales como la recolocación laboral, disminución de turnos, días u horas de trabajo, la modificación de condiciones de trabajo, entre otras; a fin de reducir el impacto económico – financiero de la permanencia de los trabajadores en la nómina de la Empresa, de tal manera que se pueda superar así la crisis económica sin recurrir al cese colectivo. En ese sentido, la Empresa no ha considerado la realidad de la crisis tal y como lo señala la Resolución Directoral General N° 003-2013-MTPE/2/14, por lo que tampoco se cumpliría con lo establecido en el artículo 48 del TUO de la LPCL. De ello se concluye que corresponde desaprobar la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo formulada por la Empresa.
- (iii) Al ser la suspensión temporal perfecta de labores una pretensión accesorio en relación al cese colectivo, el cual se erige en pretensión principal de la Empresa en el referido proceso, se concluye que al ser desaprobada la terminación colectiva de contratos de trabajo, también resulta desaprobada la suspensión.

Por lo expuesto, la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana desaprueba la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo y desaprueba la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores, ordenando la inmediata reanudación de labores y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por los trabajadores afectados.

**6. Recurso de apelación presentado por la Empresa contra la Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 11 de setiembre de 2018**



La Empresa sustenta su recurso de apelación en base a los siguientes argumentos:

- (i) La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana vulnera el principio de congruencia al momento de emitir la resolución apelada, puesto que sustenta su decisión desaprobativa de la solicitud de cese colectivo en los mismos argumentos que, en la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2, empleó para fundamentar una decisión diametralmente opuesta, esto es, la procedencia de la solicitud formulada por la Empresa. Así, en la resolución donde se declaró procedente la solicitud se reconoció la existencia de una crisis económica de acuerdo a lo establecido en la normativa laboral, siendo amparable así la solicitud de cese colectivo por motivos económicos. Sin embargo, en la resolución apelada, pese a que también se reconoce la gravedad de la crisis económica alegada por la Empresa, la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana concluye que dicha crisis obedece no a la coyuntura externa sino a la presunta mala administración interna, por lo que resulta improcedente la solicitud.
- (ii) La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana vulnera el principio de legalidad y del debido procedimiento al interpretar indebidamente las normas sobre el cese colectivo y desconocer las medidas alternativas al cese colectivo que fueron implementadas por la Empresa antes de la solicitud. La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana señala en su motivación que, al ser la causa de los resultados negativos en la utilidad operativa los gastos derivados de una mala gestión administrativa y no el pago de las remuneraciones de los trabajadores, desconociendo de esta manera lo concluido en la pericia de parte, entonces la solicitud de cese resulta improcedente, estableciendo así un criterio extra que no se encuentra contenido en la norma. Por otro lado, la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana no toma en consideración lo señalado en la Orden de

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

Inspección N° 1404-2018-SUNAFIL/ILM, la cual indica la implementación de medidas alternativas para paliar la situación económica que motiva el cese colectivo.

- (iii) La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana vulnera el derecho a la defensa al negar, dentro del procedimiento, a la solicitud de informe oral planteada por la Empresa puesto que el artículo 175 del TUO de la LPAG indica como procedente dentro de un procedimiento administrativo la concesión de audiencia a los administrados. La DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana indicó en su decisión que no existe, dentro del procedimiento administrativo de solicitud de cese colectivo contenido en el TUPA del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, una regulación específica referente a la procedencia o no de informes orales, por lo que no correspondía acoger el pedido de la Empresa. Sin embargo, el TUO de la LPAG resulta de aplicación supletoria, en atención al principio de norma general prima en ausencia de norma específica, por lo que sí era una obligación de la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana otorgar una audiencia a la Empresa, so pena de vulnerar gravemente el derecho fundamental a la defensa en el procedimiento.

Por todo lo expuesto, la Empresa solicita que se declare nula o se revoque la Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20.2.

**7. Resolución Directoral N° 51-2018-MTPE/1/20 de fecha 18 de setiembre de 2018**

Mediante la indicada resolución directoral, la DRTPE de Lima Metropolitana declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la Empresa y confirma la Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20.2 en atención a los siguientes fundamentos:

- (i) La Empresa alega que el inferior jerárquico vulneró el principio de congruencia al emplear los mismos argumentos para sustentar dos decisiones distintas entre sí. Para ello, indica que la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2, anulada de oficio por la DRTPE de Lima Metropolitana, declara procedente la solicitud de cese colectivo empleando los argumentos que luego fundamentarían la Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20.2, emitida con posterioridad, para declarar improcedente la misma solicitud de cese colectivo. Sin embargo, la Empresa está sustentando la vulneración del debido procedimiento y del principio de congruencia en una resolución del inferior jerárquico anulada por la DRTPE de Lima Metropolitana por presentar insubsanables vicios en cuanto a su motivación. De ello se desprende que no cabe exigir a la Administración Pública que resuelva en el mismo sentido que en el de una resolución anulada, por lo que no se configuraría la falta al principio de congruencia y al debido procedimiento.
- (ii) La Empresa indica que la normativa laboral solo le exige acreditar el deterioro de los ingresos, entendido como tal registrar tres trimestres consecutivos de resultados negativos en la utilidad operativa, por lo que exigir además que se demuestre como ajena al empleador y a los trabajadores la causa del referido deterioro supone una vulneración del principio de legalidad, puesto que la norma no lo contempla. Al respecto, de acuerdo al jurista Elmer Arce, la crisis económica que motiva el cese colectivo debe tener un origen ajeno a los agentes involucrados, es decir, no debe generarse como resultado de la conducta de la Empresa o de los trabajadores. Por otro lado, en los procedimientos de terminación colectiva de contratos de trabajo, la pericia de parte debe brindar los suficientes elementos de convicción para que se declare procedente la solicitud, no bastando con la presentación de un informe que indique resultados negativos, siendo precisado por la Resolución Directoral General N° 41-2017-MTPE/1/14 que el informe pericial deberá evaluar la posibilidad de adoptar medidas para evitar o limitar el cese colectivo. Asimismo, con respecto a lo consignado en la Orden de Inspección N° 1404-2018-SUNAFIL/ILM, es pertinente precisar que la afirmación sobre la implementación de medidas alternativas proviene del Gerente General de la Empresa, el cual, cuando se le solicitó la entrega de la documentación que

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

sustente sus afirmaciones, indicó que dicha documentación había sido entregada de manera oportuna al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. No obstante ello, en el expediente no obra ningún documento que corrobore dichas afirmaciones, por lo que no resulta probado que la Empresa, efectivamente, haya implementado de manera previa medidas alternativas al cese colectivo.

- (iii) La Empresa alega que el rechazo de otorgamiento de informe oral por parte del inferior jerárquico supone una grave y clara violación del derecho a la defensa. Asimismo, el artículo 175 del TUO de la LPAG, de aplicación supletoria al procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo, señala que en un procedimiento administrativo es procedente otorgar audiencias para el administrado. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha indicado que, en el marco de la tramitación de un recurso, siempre que esta tramitación sea eminentemente escrita; la privación del informe oral no supone un acto vulneratorio del derecho de defensa, pues en dichos casos el accionante puede presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En ese sentido, si bien la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana no concedió un informe oral, la Empresa tuvo la oportunidad de sustentar adecuadamente, de manera escrita, su recurso de apelación. De ello se desprende que no existió lesión grave al derecho de defensa.

Por lo expuesto, la DRTPE de Lima Metropolitana declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la Empresa y confirma la Resolución Directoral N° 130-2018-MTPE/1/20.2 en todos sus extremos.

**8. Recurso de revisión presentado por la Empresa contra la Resolución Directoral N° 51-2018-MTPE/1/20 de fecha 09 de octubre de 2018**

La Empresa sustenta su recurso de revisión en base a los siguientes argumentos:

- (i) La DRTPE de Lima Metropolitana vulnera el principio de legalidad al indicar en la resolución impugnada que si la crisis económica alegada, por más que se encuentre objetivamente demostrada por el informe pericial, es responsabilidad de la Empresa, no procede la solicitud de cese colectivo. Al respecto, la determinación de la responsabilidad de la Empresa o los trabajadores parte de la doctrina jurídica y no se encuentra recogida en la normativa laboral ni en ninguna otra fuente del procedimiento administrativo, en tanto el inciso c) del artículo 48 del TUO de la LPCL indica como único requisito para demostrar que el empleador se encuentra en la causal objetiva invocada la pericia de parte.
- (ii) La DRTPE de Lima Metropolitana también infringe el principio de legalidad al señalar que uno de los aspectos mínimos que debe contener la pericia de parte es la evaluación de la viabilidad de adoptar medidas alternativas al cese colectivo. No obstante, dicha afirmación no encuentra sustento en la normativa laboral, en tanto el propio TUO de la LPCL distingue entre la presentación de medidas alternativas, contenida en la etapa de negociación previa a la solicitud del cese colectivo, y la pericia de parte presentada con dicha solicitud. De acuerdo a lo señalado, se desprende que el informe pericial debe únicamente demostrar de manera objetiva la causal económica para el cese colectivo.
- (iii) La DRTPE de Lima Metropolitana, para señalar que la evaluación de medidas alternativas al cese colectivo forma parte del contenido mínimo que debe presentar una pericia, se remite a lo dispuesto en la Resolución Directoral General 41-2017-MTPE/2/14, precedente vinculante administrativo, sobre el particular. Sin embargo, del análisis de la referida resolución, se advierte que esta se pronunciaba sobre un caso sustancialmente diferente, a saber, una solicitud de cese colectivo motivada por causas estructurales. En ese sentido, no cabe aplicar un precedente vinculante administrativo en un supuesto de hecho distinto al del caso concreto.



**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

- (iv) La DRTPE de Lima Metropolitana establece que, en tanto el Tribunal Constitucional dictamina que la ausencia de informes orales en procedimientos eminentemente escritos no supone una vulneración del derecho constitucional a la defensa, no es un deber dentro del procedimiento otorgar el informe oral solicitado. Sin embargo, el artículo 175 del TUO de la LPAG, el cual establece como un derecho del administrado el solicitar audiencias dentro del procedimiento administrativo y la procedencia dentro de un procedimiento administrativo general de la concesión de audiencia, resulta aplicable de manera supletoria al presente caso, por lo que la DRTPE de Lima Metropolitana estaría infringiendo el principio de legalidad al negarse a otorgar el informe oral en razón de lo ya dictado por el artículo citado anteriormente.

Por lo expuesto, la Empresa solicita se declare nula o se revoque la Resolución Directoral N° 51-2018-MTPE/1/20.

**9. Escrito complementario de fecha 31 de octubre de 2018, presentado por la Empresa**

Mediante escrito de fecha 15 de octubre de 2018, ingresado con número de registro 175635-2018, la Empresa solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado desde la emisión de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE, y se emita un nuevo pronunciamiento sobre la suspensión temporal perfecta de labores, en base a los siguientes argumentos:

- (i) La DRTPE de Lima Metropolitana vulnera el principio de congruencia al pronunciarse sobre extremos no controvertidos de la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2, en tanto el recurso de apelación interpuesto por la Empresa solo impugna lo referente a la suspensión temporal perfecta de labores. Sin embargo, la DRTPE de Lima Metropolitana se pronuncia sobre otros aspectos de la mencionada resolución, de tal manera que la declara nula de oficio, configurándose un supuesto de incongruencia *extra petita*, lo cual se encuentra proscrito por el numeral 2 del artículo 196 del TUO de la LPAG y jurisprudencia de la Corte Suprema.
- (ii) La DRTPE de Lima Metropolitana no cumplió con el procedimiento señalado para declarar la nulidad de oficio (artículo 211 del TUO de la LPAG), el cual exige que la Administración corra traslado a la parte afectada para que esta exponga su posición y aporte las pruebas pertinentes. En esa línea, al declarar la nulidad de oficio sin observar este procedimiento, toda la actuación procedimental posterior deviene en nula dado que la Empresa no pudo ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

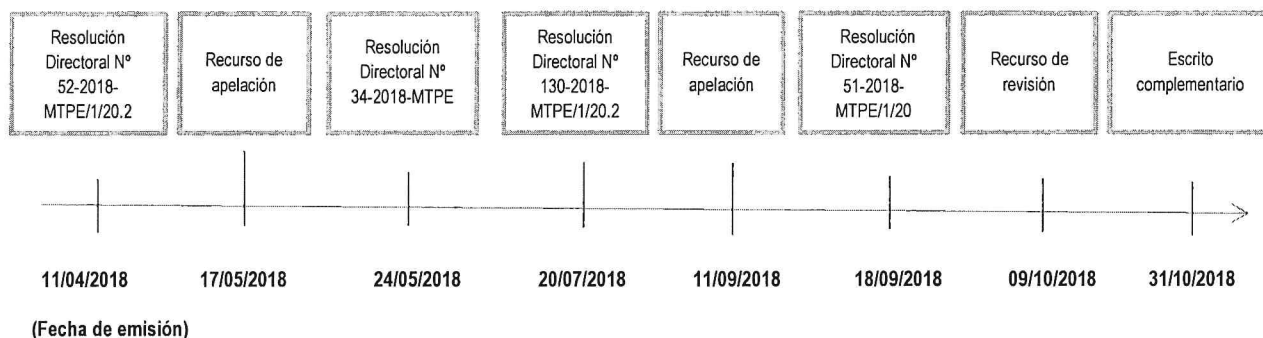
Por lo expuesto, la Empresa solicita se declare nulo todo lo actuado desde la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE/1/20, inclusive, se cumpla con emitirse un pronunciamiento ajustado a derecho sobre la materia impugnada y se sancione a los funcionarios responsables de las omisiones y vulneraciones detalladas en la ampliación de recurso de revisión.

**IV. Análisis del caso****1. De la nulidad de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE solicitada por la Empresa.**

Mediante escrito con número de registro 175635-2018, de fecha 31 de octubre de 2018, la Empresa solicita que la Dirección General de Trabajo *“declare NULO todo lo actuado desde la emisión de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE, incluyendo esta resolución y se cumpla con emitir un nuevo pronunciamiento ajustado a derecho sobre la materia impugnada (sobre la suspensión perfecta) y se sancione a los funcionarios responsables de las omisiones y vulneraciones detalladas en el presente escrito”*.

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Al respecto, es pertinente hacer un recuento de los actuados en el presente procedimiento administrativo:



Del gráfico anterior se observa que la Empresa solicita que esta Dirección General declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE, argumentando que esta ha vulnerado el principio de predictibilidad o de confianza legítima, así como el principio de congruencia, recogidos en numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar y en el numeral 2 del artículo 196 del TUO de la LPAG, respectivamente.

Al respecto, conforme se señala en la doctrina, el principio de congruencia en el derecho administrativo posee matices distintos a los del proceso general. En tal sentido, el funcionario público no agota su obligación con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el administrado (su solicitud, pruebas, alegatos, etc.), sino que le corresponde pronunciarse sobre cuantos aspectos obren en el expediente administrativo, cualquiera sea su origen<sup>1</sup>. En tal sentido, el contenido mismo del expediente, y no los extremos planteados por los interesados, es uno de los límites que tiene la autoridad administrativa al momento de resolver en un procedimiento administrativo.

Esto es así además por cuanto el principio de congruencia no implica anular el poder de la administración pública de ejercer un control interno de sus propios actos. En efecto, en aquellos casos en los que la autoridad superior perciba la existencia de vicios o defectos en un acto administrativo expedido por una instancia inferior, puede recurrir a la técnica de la nulidad de oficio.

Respecto a ello, el tercer párrafo del artículo 211.2 del TUO de la LPAG señala que:

*En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, **otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.***

El Tribunal Constitucional por su parte ha señalado que:

*De otro lado, este Colegiado considera que la resolución cuestionada también atenta contra el derecho al debido procedimiento consagrado por el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que garantiza a los administrados el goce de derechos tales como el de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundamentada en Derecho. En el presente caso, **aun cuando la emisión de la citada resolución afectaba derechos e intereses de la actora, no se le ha concedido a ésta***

<sup>1</sup> MORÓN URBINA, Juan C. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p.83.

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

la oportunidad de defenderlos. Así, si bien es cierto que la norma atributiva de la potestad de anulación (artículo 202° de la Ley del Procedimiento Administrativo General) no lo indica expresamente, "( ... ) deriva razonablemente del principio del debido procedimiento administrativo y de los artículos 3.5, 161.2, 187.2, que ninguna autoridad administrativa podrá dictar una anulación de oficio, sin otorgar anteladamente audiencia al interesado para que pueda presentar sus argumentos a favor de la sostenibilidad del acto que le reconoce derecho o intereses. Adicionalmente a ello, la resolución anulatoria de oficio debe ser notificada a los administrados concernidos a fin de que tengan la posibilidad de controlar su legalidad"

Dicho esto, tenemos que en el presente caso, mediante Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2 la DPSC de la DRTPE de Lima Metropolitana declaró procedente la solicitud de cese colectivo presentada por la Empresa e improcedente la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores. Contra dicha resolución la Empresa interpuso recurso de apelación, específicamente contra el extremo referido a la denegatoria de la suspensión perfecta de labores, recurso que fue resuelto por la DRTPE de Lima Metropolitana a través Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE, declarando la nulidad de la resolución apelada.

Repárese que, de considerar la DRTPE de Lima Metropolitana que la resolución emitida en primera instancia contenía un vicio que acarreaba su nulidad, debió observar el procedimiento establecido en el TUO de la LPAG, esto es, iniciar de oficio un procedimiento de nulidad, otorgándole al administrado interesado (en este caso, la Empresa) un plazo no menor a cinco (05) días hábiles para que presente sus argumentos a favor de la sostenibilidad del acto que le reconoce derecho o intereses y poder ejercer de esta manera su derecho a la defensa.

Asimismo, conforme a lo estipulado en el literal d) del artículo 226 del TUO de la LPAG, el acto que declara de oficio la nulidad de los actos administrativos en los casos a que se refiere el artículo 211 de la misma ley, agota la vía administrativa. Al respecto, Napurí señala que los actos que agotan la vía administrativa son<sup>2</sup>:

*"d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos, en los casos a que se refieren los artículos 211 y 212 del TUO, los mismos que definen la nulidad de oficio y la revocación de actos administrativos. Dicha previsión pretende facilitar el ejercicio de la impugnación judicial al administrado en el caso de que se den supuestos de nulidad de oficio o de revocación, los cuales se generan en circunstancias especiales y pueden resultar inmediatamente vulneratorias de los intereses del particular."*

En tal sentido, si bien contra la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE, que declaró la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 52-2018-MTPE/1/20.2, no cabe la interposición de los recursos administrativos detallados en el artículo 216.1 del referido cuerpo normativo, el administrado puede impugnar dicha resolución en la vía judicial, mediante el proceso contencioso administrativo, conforme lo establece el numeral 226.1 del artículo 226 del TUO de la LPAG<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. "Manual del Procedimiento Administrativo General", p. 693.

<sup>3</sup> "Artículo 226.- Agotamiento de la vía administrativa

226.1. Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado (...)"

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

Por otro lado, respecto de la posibilidad de que esta Dirección General declare la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE, es pertinente anotar que si bien conforme a lo señalado en el referido artículo 211 del TUO de la LPAG, la administración pública tiene la potestad de revisar sus propios actos y de dejar sin efecto aquellos que vulneran el ordenamiento jurídico -aun cuando hayan quedado firmes-, debe repararse que la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio será la autoridad jerárquica superior de quien dictó el acto<sup>4</sup>.

Siendo ello así, a efectos de determinar la autoridad competente para declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo, debe adoptarse como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de la entidad donde se tramita el respectivo procedimiento administrativo. Esto a diferencia de la nulidad de los actos administrativos planteados por medio de los recursos administrativos previstos en el Capítulo II del Título III del TUO de la LPAG, los cuales, según lo señala el numeral 11.2 del artículo 11 de ese mismo cuerpo normativo, será conocida y declarada por la autoridad competente para resolver la impugnación.

En tal sentido, de conformidad con el artículo 77 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR y norma modificatoria, la DRTPE de Lima Metropolitana *"es un órgano desconcentrado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que ejerce sus funciones en el ámbito de Lima Metropolitana (...)".*

Repárese que la DRTPE de Lima Metropolitana no depende jerárquicamente de la Dirección General de Trabajo del MTPE, razón por la cual, esta Dirección General carece de competencia para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE. La única vía por la cual esta Dirección General puede pronunciarse respecto a la validez de los actos administrativos dictados por la mencionada Dirección Regional es con ocasión de un recurso de revisión, que haya sido interpuesto en contra de la resolución de segunda instancia emitida por la referida dirección regional.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, corresponde declarar no ha lugar la solicitud de nulidad formulada por la EMPRESA respecto de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE, dejando a salvo su derecho para que lo haga valer en la vía correspondiente.



## **2. De la negociación directa como requisitos para la terminación colectiva de los contratos de trabajo**

El procedimiento de terminación colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos se regula por lo dispuesto en el Capítulo VII del TUO de la LPCL y en el Capítulo VII del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-96-TR (en adelante, Reglamento de la LFE). Este procedimiento implica distintas actuaciones previas y etapas, que incluyen la entrega de la información pertinente y la nómina de los trabajadores afectados, la negociación directa con la parte afectada y las reuniones de conciliación promovidas por la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante, AAT).

Al respecto, cabe resaltar que la AAT debe realizar un control previo a la extinción del vínculo laboral, a fin de evitar conductas abusivas y arbitrarias del empleador. Asimismo, en caso se verifique la causa objetiva alegada por el empleador, la autorización o aprobación del cese colectivo por la AAT no produce la terminación automática de los contratos de trabajo del personal comprendido en la medida, sino que habilita al empleador a que haga efectivos los despidos correspondientes, recayendo en este último la decisión de extinguir el vínculo laboral.

<sup>4</sup> Ello conforme a la lectura del numeral 2 del artículo 211, en concordancia con el numeral 11.2 del artículo 11 del TUO de la LPAG.

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

En tal sentido, para la aprobación de la solicitud de terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas objetivas, la AAT tendrá que efectuar un análisis respecto a si el empleador ha demostrado que se encuentra inmerso en la causa objetiva invocada y que además **ha cumplido con el procedimiento establecido en el artículo 48 del TUO de la LPCL**. Ello exige que la AAT evalúe el cumplimiento de cada uno de los requisitos establecidos en la normativa vigente, e indique con precisión, el o los requisitos omitidos, de ser el caso.

Es pertinente aclarar que en el procedimiento administrativo de terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas objetivas se identifican dos momentos distintos. En un primer momento, la AAT realiza una verificación del cumplimiento los requisitos señalados en el TUPA del MTPE. Posteriormente, una vez iniciado el procedimiento administrativo, se valora la documentación presentada por el empleador.

Repárese que, el pronunciamiento por parte de la AAT respecto al cumplimiento de los requisitos señalados en el TUPA del MTPE, no implica que no pueda efectuarse un análisis de fondo de manera posterior. En efecto, la Autoridad Administrativa tiene el deber de efectuar un control de legalidad sobre el procedimiento seguido por el empleador para efectuar la terminación colectiva de los contratos de trabajo.

En el presente caso la Empresa argumenta que la DRTPE de Lima Metropolitana ha realizado una incorrecta interpretación del literal b) del artículo 48 de del TUO de la LPCL, al exigir que la pericia de parte contenga la evaluación de la viabilidad de adoptar medidas alternativas al cese colectivo, puesto que dicha afirmación no encuentra sustento en la normativa laboral. Para arribar a dicha conclusión, la DRTPE de Lima Metropolitana se remite a lo dispuesto en la Resolución Directoral General 41-2017-MTPE/2/14, precedente vinculante administrativo, sin embargo, dicha resolución se pronuncia respecto a la solicitud de aprobación de un cese colectivo por motivos estructurales, motivo por el cual no cabía su aplicación en el presente caso.

Para efectos del caso, debemos remitirnos literal b) del artículo 48 del TUO de la LPCL, el cual dispone que *"[l]a empresa con el sindicato, o en su defecto con los trabajadores afectados o sus representantes, entablarán negociaciones para acordar las condiciones de la terminación de los contratos de trabajo o las medidas que puedan adoptarse para evitar o limitar el cese de personal. Entre tales medidas pueden estar la suspensión temporal de las labores, en forma total o parcial; la disminución de turnos, días u horas de trabajo la modificación de las condiciones de trabajo; la revisión de las condiciones colectivas vigentes; y cualesquiera otras que puedan coadyuvar a la continuidad de las actividades económicas de la empresa. El acuerdo que adopten tendrá fuerza vinculante"* (El resaltado es nuestro).

Al respecto, cabe mencionar que, en primer lugar, de la norma se observa que el legislador refiere a negociaciones en plural, entendiéndose – por ende – que el empleador debe convocar a más de una reunión de negociación directa, esto con el objeto, no de cumplir un mero formalismo, sino de propiciar un diálogo real entre las partes para un eventual acercamiento de sus posiciones. En el presente caso, se observa del expediente que solo se ha realizado una reunión de trato directo, el 27 de noviembre de 2017. Siendo ello así, se concluye que la Empresa no ha cumplido con el procedimiento establecido en el artículo 48 del TUO de la LPCL.

En segundo lugar, del referido literal b) del artículo 48 de la LPCL se desprende que el legislador ha establecido un período de consultas que se constituyen, de este modo, en una clara manifestación de la negociación colectiva en donde, si bien no existe la obligación de que el empleador demuestre que las partes llegaron a un acuerdo, sí tiene finalidades concretas, tales como examinar la concurrencia de la

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

causa objetiva alegada para solicitar la terminación de los contratos, analizar la posibilidad de evitar el cese, así como discutir sobre las medidas necesarias para atenuar sus consecuencias y efectos<sup>5</sup>.

Así, este periodo de consultas o negociación directa entre la parte empleadora y la parte trabajadora afectada con la medida, atendiendo a la finalidad de las mismas, **comprende también la exigencia de una negociación efectiva**, garantizándose como tal, aquella en la que las partes cruzan propuestas y contrapropuestas, con la consiguiente toma de posición de unas y de otras, aunque no se arribe a un acuerdo.

De ello, además, se derivaría la existencia de un deber legal de negociar de buena fe. De allí que, como sostiene Lara, *"...la nulidad del despido colectivo se afirma en aquellos casos en los que resulta acreditada una falta de negociación, en el sentido de una falta de negociación real, de una falta de voluntad negociadora contraria al deber legal de negociar de buena fe"*<sup>6</sup> (El resaltado es nuestro)

Sobre el particular, cabe señalar que **corresponde al empleador acreditar ante la AAT que promovió una efectiva negociación con la parte laboral durante la etapa de reunión directa a que hace referencia el artículo 48 del TUO de la LPCL**. Dicho control sobre el procedimiento seguido por el empleador para la terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas objetivas, tiene por finalidad invalidar aquellas medidas abusivas o arbitrarias del empleador que pudieran afectar los derechos de la parte trabajadora.

En el presente caso, la Empresa acompaña un acta de constatación notarial expedida por el Notario Público de Lima, Sergio del Castillo S.M.M, en la cual se da cuenta de la reunión sostenida por los representantes de la Empresa y los trabajadores afectados, el día 27 de noviembre de 2017. Así, en la referida acta se deja constancia que:



*"(...) el gerente se dirigió a los trabajadores y les explico el motivo de la presente reunión haciéndoles ver que se había iniciado el presente procedimiento en vista de la difícil situación de la empresa al haberse obtenido pérdidas en los dos últimos ejercicios económicos y en lo que del presente.*

*A continuación, el gerente invitó a los trabajadores para que opinen si tenían algún comentario, sin que nadie de los presentes hiciera uso de la palabra; ante lo cual el gerente les indico que serían citados por el ministerio para la continuación del procedimiento, luego de lo cual se dio por concluida la reunión."*

En tal sentido, como se puede observar del contenido del acta de la referida reunión, no se observa que la Empresa haya promovido una efectiva negociación durante el periodo de consultas a que se refiere el literal b) del artículo 48 del TUO de la LPCL. Por el contrario, puede verse que en dicha reunión, la Empresa solo comunicó a los trabajadores asistentes que se encontraban inmersos en un procedimiento de cese colectivo y se limitó a solicitar su opinión al respecto, no formulando propuesta alguna dirigida a acordar las condiciones de la terminación de los contratos de trabajo o las medidas que pudieran adoptarse para evitar o limitar el cese de personal.

En consecuencia, tenemos que la solicitud de terminación colectiva de los contratos de trabajo por causas económicas presentada por la Empresa, no ha cumplido el extremo del procedimiento

<sup>5</sup> SÁEZ LARA, Carmen. "El procedimiento de negociación colectiva en los despidos colectivos". En *El Derecho a la Negociación Colectiva*, coord. Juan Gorelli Hernández (Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2014), p.439.

<sup>6</sup> SÁEZ LARA, Carmen. "El procedimiento de negociación colectiva en los despidos colectivos", p.440.

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

establecido en el literal b) del artículo 48 del TUO de la LPCL, referido a la negociación directa entre la parte empleadora y la parte trabajadora afectada.

3. Sobre los motivos económicos alegados por la Empresa como causa objetiva para la terminación colectiva de los contratos de trabajo

La Empresa señala que la DRTPE de Lima Metropolitana ha efectuado una interpretación errónea del artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2014-TR, vulnerando de esta forma el principio de legalidad al indicar en la resolución impugnada que no procede el cese colectivo si es que las causas que originan la crisis económica alegada son atribuibles a la política de administración interna la Empresa.

Sobre el particular, cabe señalar que el literal b) del artículo 46 del TUO de la LPCL señala que los motivos económicos constituyen causa objetiva para la terminación colectiva de los contratos de trabajo, sin embargo dicha norma no establece cuales son los criterios que definan los "motivos económicos" para efectos de la terminación colectiva de los contratos de trabajo.

En ese contexto, ciertos aspectos sobre los "motivos económicos" son abordados en el **Decreto Supremo N° 013-2014-TR**, promulgado el 21 de noviembre de 2014. Así, el artículo 1 del mencionado decreto supremo establece lo siguiente:

*"La situación económica de una empresa está determinada por el contexto económico en el que se desenvuelve la empresa y por las acciones que el empleador realiza con el fin de mejorar el desempeño económico de la empresa."*

*La terminación colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, implica un deterioro de los ingresos, entendido como tal registrar tres trimestres consecutivos de resultados negativos en la utilidad operativa; o [encontrarse] en una situación en la que de mantener la continuidad laboral del total de trabajadores implique pérdidas, situación que será sustentada con el informe, que para tal efecto elabore una empresa auditora autorizada por la Contraloría General de la Republica" (subrayado agregado).*

Al respecto, si bien mediante Resolución de fecha 20 de junio de 2018, recaída en el Expediente N° 00660-2015-23-1801-SP-LA-01 y notificada al Poder Ejecutivo el 09 de octubre de 2018<sup>7</sup>, la Octava Sala Laboral Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima ha ordenado la suspensión de la eficacia del mencionado artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2014-TR, que aprueba el concepto "situación económica de la empresa", debe repararse que el presente procedimiento se inició antes de dicha fecha, esto es, el 29 de noviembre de 2017.

De otro lado, es pertinente traer a colación el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en los fundamentos 11.8 y 11.9 de la Resolución Directoral General N° 003-2013/MTPE/2/14, de fecha 16 de enero de 2013, los mismos que señalan lo siguiente:

*"11.8 Como se ha mencionado en lo resuelto por las instancias inferiores en grado, el cese colectivo de trabajadores motivado en causas*

<sup>7</sup> Notificada a la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con fecha 09 de octubre de 2018.

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

*económicas está orientado a revertir la crisis empresarial y no a habilitar el cese del total de la planilla de trabajadores.*

*11.9 Conforme a ello, en el despido colectivo por causas económicas, la finalidad de superar la situación negativa de LA EMPRESA es el elemento relevante para habilitar al empresario a que proceda con el cese; en este caso, LA EMPRESA pretende cesar a la totalidad de la planilla de trabajadores sin que ello guarde relación alguna con los fines que reviste este procedimiento. De lo regulado en el artículo 48° de la LPCL y sus normas reglamentarias cabe afirmar que la terminación de las relaciones de trabajo supone el cese de una parte del personal de LA EMPRESA con el fin de que esta revierta la crisis **real, actual y suficiente** que atraviesa. "*

De la lectura del fundamento 11.9 de la Resolución Directoral General N° 003-2013/MTPE/2/14, se desprende que el cese colectivo por motivos económicos puede producirse para revertir una crisis real, actual y suficiente por la que atraviesa una empresa; en tal sentido, corresponde evaluar si la pericia presentada por la Empresa cumple con sustentar la necesidad de recurrir a la extinción colectiva de los contratos de trabajo, sobre la base de una crisis económica que tenga las características antes mencionadas.

A mayor abundamiento, dichas características (crisis real, actual y suficiente) son desarrolladas en el fundamento 9.4 de la citada resolución, de la siguiente forma:

- **La realidad de la crisis:** es decir, que esta afecta verdaderamente a la empresa, para lo cual se debe analizar la situación económica de la empresa o del centro de trabajo. No basta alegar que el sector al que dicha empresa pertenece se encuentra en crisis, sino que la misma tiene que justificarse como es que esta le afecta y que ello se refleja en la situación económica de la misma. En caso la situación económica de la empresa afecte exclusivamente a un centro de trabajo, antes de solicitar el cese de los trabajadores que realizan sus labores en ese centro, deberá de evaluarse la viabilidad de reubicar a dichos trabajadores en las demás secciones de la empresa.
- **La suficiencia de la crisis:** la crisis ha de ser "permanente, definitiva e insuficiente, no meramente coyuntural" de manera que mantener el vínculo laboral resulte excesivo en tanto la continuidad de este ocasione más pérdidas que ganancias. Así, la crisis no solo debe justificarse en "las pérdidas de un ejercicio contable a otro, sino que debe referirse a un balance negativo. Esto es, donde los ingresos son menores que los gastos".
- **La crisis debe ser actual:** debe ocurrir en el preciso momento en el que se solicita la admisión del cese colectivo de trabajadores a la Administración, no debiendo basarse la misma en situaciones probables o especulaciones futuras. De la misma manera no se puede sustentar dicha crisis en hechos pasados cuyos efectos ya concluyeron.

Desde luego, cabe considerar que el Decreto Supremo N° 013-2014-TR ha sido emitido con posterioridad al precedente vinculante de observancia obligatoria contenido en los fundamentos 11.8 y 11.9 de la Resolución Directoral General N° 003-2013/MTPE/2/14, de fecha 16 de enero de 2013; sin embargo, ello no implica que dicho precedente sea per se incompatible en su totalidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 013-2014-TR, siendo factible, por el contrario, una lectura armónica de ambos instrumentos, en lo que no se opongan.

Dicho esto y, considerando que además de cumplir con el procedimiento establecido por la norma, para autorizar un cese colectivo por causas económicas, es importante que el empleador demuestre que la causa objetiva económica que invoca cumple con los requisitos ya señalados, corresponde evaluar si la



**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

pericia presentada por la Empresa cumple con sustentar adecuadamente la necesidad de recurrir a la extinción colectiva de los contratos de trabajo por causas económicas.

En primer lugar, respecto a la realidad de la crisis, se observa que en el estado de resultados presentado por la Empresa, se consignan pérdidas operativas en los periodos de enero a marzo 2017, abril a junio 2017 y julio a setiembre 2017-, las mismas que ascienden a S/ 880,378.00, S/ 772,802.00 y S/ 393,629.00, respectivamente (es decir, dichas pérdidas disminuyeron 12.12% en el segundo trimestre y 49.06% en el tercer trimestre). Asimismo, se indica que dichas pérdidas se deberían principalmente a: (i) la contracción en el sector construcción, y (ii) al aumento de importación de luminarias de tecnología LED de procedencia china, las mismas que son de baja calidad y a un menor costo. Por otro lado, la pericia también menciona que "las ventas fueron inferiores a las presupuestadas como consecuencia de la postergación sin fecha definida de los proyectos de inversión que debieron ejecutarse en el primer trimestre del año.

Sin embargo, cabe resaltar que los documentos financieros presentados por la Empresa no resultan suficientes para que esta Dirección General pueda verificar que, en efecto, la Empresa ha registrado tres (03) trimestres consecutivos de resultados negativos en la utilidad operativa, conforme lo exige el Decreto Supremo N° 013-2014-TR. En ese sentido, a efectos de que la AAT pueda evaluar la "realidad de la crisis" respecto de los motivos económicos alegados por la Empresa, mínimamente debieron acompañarse los siguientes documentos<sup>8</sup>:

- El Estado de Flujos de Efectivo y el Estado de Cambios en el Patrimonio, cuya importancia reside en su objetividad, es decir, reflejan hechos reales que ya han sucedido (históricos) y permiten apreciar la situación financiera actual y los aspectos futuros de la Empresa (planificación).
- El análisis estructural (horizontal y vertical) de los Estados Financieros, lo que hubiera permitido conocer la participación y evolución del total de los costos, gastos, utilidades, recursos, obligaciones y aportaciones.
- El cálculo de los ratios financieros (liquidez, gestión y rentabilidad), lo cual hubiera permitido dar conocimiento sobre la condición financiera y el desempeño de la Empresa<sup>10</sup>.



Finalmente, debe tenerse en cuenta que, como ya se ha señalado en la Resolución Directoral General N° 003-2013/MTPE/2/14, *"el cese de los trabajadores debe contribuir a que la empresa pueda afrontar de una mejor manera la crisis existente, así como que pueda asegurar su pronta recuperación, así como la competitividad de la misma"*. Este carácter finalista de la medida propuesta hace necesario que la pericia presentada por el empleador contenga una proyección futura que permita advertir los efectos positivos que generaría la desvinculación del "personal excedente" comprendido en el cese colectivo.

Al respecto, la pericia presentada por la Empresa no cuenta con proyecciones del Estado de Resultados (Estado de Ganancias y Pérdidas), por lo que la AAT no puede verificar si el retiro de dicho personal contribuye efectivamente a la recuperación económica de la Empresa o a la mejora de la competitividad de la misma.

Atendiendo a la situación señalada en los párrafos precedentes, la pericia de parte presentada por la Empresa no sustenta debidamente la necesidad de recurrir a la medida del cese colectivo por motivos económicos.

<sup>8</sup> En este punto cabe recalcar que, la pericia y los documentos que a ella se anexan y la respaldan, dependerá mucho de las características del giro del negocio de la empresa, por lo que se deberá analizar caso por caso.

<sup>9</sup> TANAKA NAKASONE, Gustavo. Análisis de Estados Financieros para la toma de decisiones. Fondo Editorial de la PUCP. Segunda reimpresión. 2005, p.102.

<sup>10</sup> Op. Cit., p. 44.

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**4. Del pago de remuneraciones por el decaimiento de la suspensión temporal perfecta de labores a raíz de la desaprobación de la solicitud de cese colectivo**

De otro lado, observamos que el TUO de la LPCL no ha regulado las consecuencias de las suspensiones de labores dejadas sin efecto a raíz del rechazo administrativo de la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos. En este punto, es importante que se tenga en cuenta que el reinicio de la prestación de servicios de los trabajadores suspendidos es propiamente una consecuencia directa del rechazo de la medida de terminación colectiva de contratos de trabajo, y no es producto de algún análisis particular sobre la suspensión de labores acaecida.

En este contexto, ¿debe entenderse que con el mero reinicio de la prestación de servicios, producto del rechazo administrativo de la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo, el ordenamiento jurídico dispensa también una regulación integral sobre las consecuencias del decaimiento de la suspensión de labores? Sobre el particular, es importante tener presente que, a propósito de otra medida de suspensión de labores, el TUO de la LPCL sí establece consecuencias propias al decaimiento de la misma. Nos referimos a la suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor. El término de comparación entre esta suspensión de labores y aquella producto de una solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos resulta válido porque en ambos casos nos encontramos ante una medida de similar naturaleza, esto es, la suspensión de los contratos de trabajo por decisión del empleador, siendo posterior la verificación que realiza la AAT que conoce de la suspensión.

En efecto, mientras el artículo 15 del TUO de la LPCL señala que *"el caso fortuito y la fuerza mayor facultan al empleador, sin necesidad de autorización previa, a la suspensión temporal perfecta de las labores (...)"*, el artículo 48, literal c) de ese mismo cuerpo normativo indica que *"el empleador podrá solicitar la suspensión perfecta de labores durante el periodo que dure el procedimiento [de cese colectivo], solicitud que se considerará aprobada con la sola recepción de dicha comunicación (...)"*.

Frente a dos situaciones de similar naturaleza, el TUO de la LPCL regula las consecuencias del decaimiento de la suspensión en un caso y no en el otro. Así, únicamente para la suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito y fuerza mayor se prevé que *"de no proceder la suspensión [luego de la verificación realizada por la Autoridad Administrativa de Trabajo, ésta] ordenará la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido"*.

Siendo esto así, resulta evidente que la legislación laboral, en este punto, padece de un vacío normativo en torno a las consecuencias propias del decaimiento de la suspensión de labores en los casos de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos. Frente a ello, y considerando que el TUO de la LPCL sí ha regulado consecuencias jurídicas para un supuesto similar, corresponde integrar dicho vacío mediante el método de la analogía, lo cual conduce, en el presente caso, a aplicar la consecuencia jurídica prevista para el decaimiento de la suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor.<sup>11</sup>

Atendiendo a lo expuesto, ante el rechazo administrativo de la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos, no sólo debe tener lugar la reincorporación de los trabajadores (consecuencia directa del rechazo en sede administrativa), sino también el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo de la suspensión de labores (consecuencia directa del decaimiento de esta medida).

<sup>11</sup> "La analogía es un método de integración jurídica mediante el cual la consecuencia de una norma jurídica se aplica a un hecho distinto de aquel que considera el supuesto de dicha norma, pero que le es semejante en sustancia" (RUBIO CORREA, Marcial, El sistema Jurídico Introducción al Derecho, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, p. 264.)

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que el artículo 2 de la Constitución Política del Perú garantiza a toda persona el derecho a la igualdad ante la ley. Ello implica, entre otros aspectos, que la legislación debe establecer regulaciones similares a supuestos similares (como las suspensiones de labores sujetas a la decisión del empleador). Esta exigencia es aún más intensa cuando de por medio se encuentran derechos laborales constitucionales, como el derecho al trabajo (artículos 22 y 27 de la Constitución) y el derecho a una remuneración (artículo 24 de la Constitución). Por ello, la aplicación analógica en el presente caso no sólo soluciona un vacío normativo, sino que además reconduce la regulación prevista en el TUO de la LPCL al marco constitucional vigente en materia de igualdad.

En tal sentido, corresponde que la Empresa abone las remuneraciones que los trabajadores que hubiesen dejado de percibir durante el periodo de suspensión de labores y proceda a reponer en sus puestos de trabajo a los trabajadores que mantengan vínculo laboral vigente con la Empresa.

#### 5. Del informe oral solicitado por la Empresa

La Empresa señala que al no otorgar la DRTPE de Lima Metropolitana el informe oral solicitado se vulnera el principio de legalidad, en tanto el artículo 175 del TUO de la LPAG establece como un derecho del administrado el solicitar audiencias dentro del procedimiento administrativo.

Con relación a ello, cabe reiterar que el Tribunal Constitucional ha señalado que el impedimento o privación del informe oral en supuestos en los que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio del derecho de defensa; pues en dichos casos el accionante puede presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación<sup>12</sup>.

En ese sentido, si bien no se ha concedido el informe oral solicitado por la Empresa, ésta tuvo la oportunidad de exponer sus argumentos a través de los recursos presentados a lo largo del presente procedimiento administrativo.

En atención a las consideraciones expuestas;

#### SE RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar **NO HA LUGAR** la solicitud de nulidad formulada por la empresa **JOSFEL ILUMINACIÓN S.A.** respecto de la Resolución Directoral N° 34-2018-MTPE de fecha 24 de mayo de 2018.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la empresa **JOSFEL ILUMINACIÓN S.A.** contra la Resolución Directoral Regional N° 51-2018-MTPE/1/20 de fecha de fecha 18 de setiembre de 2018, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, y por consiguiente, **DESAPROBAR** la solicitud de terminación colectiva de los contratos de trabajo por motivos económicos de quince (15) trabajadores, según la nómina adjunta a la mencionada solicitud.

**ARTÍCULO TERCERO:** **DISPONER** que la empresa **JOSFEL ILUMINACIÓN S.A** abone las remuneraciones dejadas de percibir durante el periodo de suspensión temporal perfecta de labores y, además, proceda a reponer en sus puesto de trabajo a los trabajadores comprendidos en la nómina adjunta a la solicitud de terminación colectiva de los contratos de trabajo, que a la fecha de notificación de la presente

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 1147-2012-AA/TC, de fecha 16 de enero de 2013, fundamento jurídico 18.

**Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres  
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional**

resolución mantienen vínculo laboral vigente. Respecto de aquellos trabajadores que no mantengan vínculo laboral a la fecha de notificación de la presente resolución, la empresa **JOSFEL ILUMINACIÓN S.A** únicamente deberá abonarles las remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo transcurrido entre la fecha de inicio de la suspensión perfecta de labores y la fecha de extinción del vínculo laboral.

**ARTÍCULO CUARTO:** **DECLARAR** el agotamiento de la vía administrativa, dejando a salvo el derecho del administrado de acudir a sede judicial; conforme a los artículos 226.1 y 226.2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**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 ubicado en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Regístrese, notifíquese y publíquese.-



EDUARDO ALONSO GARCÍA BIRIMISA  
Director General de Trabajo  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

EAGB/javz