



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 017 -2021-MTPE/2/14

Lima, 04 ENE. 2021

VISTOS:

El recurso de revisión presentado por el señor **LUCIO JESUS SALCEDO PACHAS** (en adelante, el recurrente), contra la Resolución Directoral N° 484-2020-MTPE/1/20, emitido por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Lima Metropolitana (en adelante, DRTPELM), presentado también vía trámite documentario con Hoja de Ruta N° 104958-2020 con fecha 05 de noviembre de 2020, en el extremo que declara fundado el recurso impugnativo presentado por la empresa **CERÁMICA LIMA S.A.** (en adelante, Empresa) en contra de la Resolución Directoral N° 14385-2020-SPLMTPE/1/20.2 de fecha 11 de agosto de 2020 emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos (en adelante DPSC) y revoca el referido acto administrativo aprobando la solicitud de suspensión perfecta labores presentada por la Empresa mediante Registro N° 45504, respecto de doscientos cincuenta (250) trabajadores por diferentes períodos comprendidos entre el 10 de julio de 2020 al 07 de octubre de 2020.

El escrito de “*téngase presente*”, ingresado por la Empresa vía trámite documentario, con Hoja de Ruta N° 118054-2020 de fecha 07 de diciembre de 2020.

CONSIDERANDO:

1) De los recursos administrativos

Los recursos administrativos deben su existencia al “*lógico ofrecimiento [a los administrados] de posibilidades defensivas ante eventuales violaciones de sus derechos o atentados a sus intereses por parte de la Administración. La administración tiene también ocasión así de revisar sus conductas, rectificando las desviaciones en que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que haya producido ilegalidad, adoptando una nueva decisión más razonable (...)*”¹.

Estando a lo previsto en el numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-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 numeral 218.1 del artículo 218 del TUO de la LPAG, los cuales son: *i*) Recurso de reconsideración y *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.

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



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

2) De la competencia de la Dirección General de Trabajo para conocer el recurso de revisión interpuesto

Según lo dispuesto por el numeral 217.1 del artículo 217 del TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS², 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 numeral 218.1 del artículo 218 del referido cuerpo normativo, a saber: i) recurso de reconsideración, ii) recurso de apelación; y, sólo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca, 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 numeral 7.3 del artículo 7 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° 1451, 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 de 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 Generales Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, respecto del procedimiento de suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor, precisándose que la tramitación de dicho recurso esta Dirección General se sujeta a las reglas de la LPAG (actualmente, TUO de la LPAG), en virtud de lo previsto en el artículo 5 del Decreto Supremo antes invocado. Asimismo, el numeral 7.6 del artículo 7 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR establece que "Cuando corresponda la interposición de recurso de revisión, su trámite se sujeta a lo señalado en el Decreto Supremo N° 017-2020-TR, Determinan dependencias que tramitarán y resolverán las solicitudes y reclamaciones que se inicien ante las Autoridades Administrativas de Trabajo."

En el presente caso, se observa que la solicitud de suspensión temporal perfecta de labores presentada por la Empresa comprende a un centro de trabajo localizado en 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

² Texto idéntico al del numeral 215.1 del artículo 215 del TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, vigente al momento de la presentación del recurso de revisión de la Empresa.



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

DRTPELM, 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.

3) Análisis del caso concreto

A través del presente recurso, el recurrente afirma que la Resolución venida en grado ha sido expedida en contra de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 011-2020-TR, por haber aplicado en su caso la medida de suspensión perfecta de labores pese a ser un trabajador comprendido en grupo de riesgo, lo cual contraviene el principio de legalidad, el principio del debido proceso, el principio de la razonabilidad, el principio de informalismo y el principio de la simplicidad contemplados en el Artículo IV numerales 1.1, 1.2, 1.4, 1.6 y 1.13 del Título Preliminar de la LPAG, por lo que solicita su revocatoria.

Al respecto, el numeral 5.3 del artículo 5° del Decreto Supremo N° 011-2020-TR exige que la aplicación de la suspensión perfecta de labores en *ningún caso* puede afectar los derechos fundamentales de los trabajadores, como es el caso de la libertad sindical, la protección de la mujer embarazada o la prohibición del trato discriminatorio; además, se protege especialmente a las personas con discapacidad, personas diagnosticadas con COVID 19, personas que pertenecen al grupo de riesgo por edad y factores clínicos según las normas sanitarias.

Sobre el particular, cabe señalar que a través del Informe relacionado a la Orden de Inspección N° 0000018837-2020-SUNAFIL/ILM emitido por la Autoridad Inspectiva de Trabajo en el presente procedimiento, se verificó en el numeral 14) lo siguiente:

"(...) Que, conforme a la información proporcionada por el sujeto inspeccionado, se aprecia que los trabajadores afectados con la adopción de la medida de Suspensión Perfecta de Labores, no son personas con discapacidad o se encuentran en el grupo de riesgo por edad o factores clínicos conforme con en el numeral 5.3. del artículo 5 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR o, personas que tienen a su cargo familiares con discapacidad hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad." (subrayado agregado)

En atención a ello, la DRTPELM a través de la resolución impugnada expuso que *"(...) el Inspector comisionado informa que el Empleador no ha incluido en la suspensión perfecta de labores a ningún trabajador con discapacidad, personas diagnosticadas con COVID-19 o a personas que pertenezcan al grupo de riesgo por edad y factores clínicos, según las normas sanitarias u otras condiciones de exclusión, por tanto, se verificó que el Empleador acató lo establecido en la normativa previamente expuesta."* (subrayado agregado)

Ahora bien, con el presente medio impugnatorio, el recurrente afirma que: *"es falso que la empresa no haya incluido a ningún trabajador con discapacidad, personas diagnosticadas con COVID 19 o a personas que pertenezcan al grupo de riesgo por edad o por factores clínicos, según las normas sanitarias u otras condiciones de exclusión, toda vez que me encuentro dentro del grupo de trabajadores de riesgo por edad o por factores clínicos."* (subrayado agregado)



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

En efecto, a fin de acreditar que se encuentra incluido dentro del grupo de riesgo según lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 283-2020-MINSA, el recurrente adjunta a su escrito (en calidad de Anexo 3), copia de tres (3) cartas notariales de fechas 12 de Julio del 2016, 29 de diciembre del 2016 y 31 de Julio del 2017 que hacen referencia a su estado de salud, por medio de las cuales solicita a su empleadora la reubicación de su puesto laboral.

Del contenido de las referidas comunicaciones se aprecia que, en el año 2016, el recurrente comunicó a la Empresa respecto de su diagnóstico: "EPOC – ASMA OCUPACIONAL", remitiendo para ello los Informes Médicos N° 0158-2015 y 1878-2016, a fin de que se proceda con la reubicación de su puesto de trabajo, debido a la necesidad de "disminuir en lo posible la exposición laboral a polvos inorgánicos". No obstante, cabe enfatizar que los referidos informes médicos, no han sido acompañados al presente recurso.

Adicionalmente, el recurrente afirma literalmente que: "(...) con fecha 30 de abril de 2020, mediante correo electrónico remití una carta dirigida a mi empleador CERAMICA LIMA SA, con atención al gerente general Sr. Pedro Antonio Beraún Cadenillas a través de los correos corporativos: cguevara@celima.com.pe, cnav@celima.com.pe, gh_celima@celima.com.pe., en la cual pongo en conocimiento nuevamente de mi estado de salud, señalando que desde el año 2015 he sido diagnosticado de EPOC SEVERO – ASMA OCUPACIONAL, diagnóstico que tienen ellos desde el año 2016 como se aprecia en la carta de fecha 12 de Julio del 2016. (...) a pesar que mi Empleador tenía pleno conocimiento sobre dicha información y mi situación de salud, me ha considerado dentro del proceso de Suspensión Perfecta de Labores pese a lo establecido en el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 038-2020 y en el numeral 5.3 del artículo 5 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR2 (...)" (subrayado agregado). Sin embargo, resulta necesario mencionar que dicha comunicación tampoco ha sido acompañada a través del presente recurso.

En contradicción a lo anteriormente señalado por el recurrente, mediante escrito presentado con Hoja de Ruta 118054-2020, la Empresa requirió a esta Dirección General desestimar el recurso planteado dado que la suspensión perfecta de labores presentada fue aprobada debido a que la misma cumplió con todos los requisitos de ley. En efecto, la Empresa aduce que ha sido verificado por la Autoridad Inspectiva de Trabajo y valorado por la Autoridad Administrativa de Trabajo, haber cumplido con todos los requisitos previstos en el Decreto de Urgencia N° 038-2020 y el Decreto Supremo N° 011-2020-TR tales como: *i)* la negociación previa para adoptar medidas alternativas, *ii)* comunicación de la medida a los trabajadores involucrados, así como *iii)* la no inclusión de trabajadores comprendidos en grupo de riesgo.

Respecto a este último punto, a través del escrito en comentario, la Empresa afirmó: "(...) que fueron también analizados otros aspectos, respecto de los cuales no se halló incumplimiento alguno, como lo son la evaluación de la inclusión de trabajadores del grupo de riesgo, la identificación de la suspensión como una medida que no afecta la libertad sindical de los trabajadores y la percepción de beneficios y/o subsidios de origen público por parte de la Empresa." (subrayado agregado)





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

Ahora bien, en alusión al debido procedimiento invocado por el recurrente, resulta menester señalar que éste constituye una garantía formal³ que goza el administrado, la cual exige que se cumplan todos los actos y/o etapas procedimentales conforme a ley. Parte de este principio, recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, consiste en el derecho del administrado a "probar hechos y a que dichas pruebas sean valoradas adecuadamente por la Autoridad Administrativa competente" para que la decisión sea emitida conforme a derecho.

Sin embargo, considerando que "la razón de ser del procedimiento administrativo es poner en actividad a la administración estatal sobre la base de hechos debidamente probados"⁴, al reexaminar los actuados contenidos en el expediente administrativo en cuestión, no se observa que el recurrente haya presentado documentación fehaciente (por ejemplo: un certificado o informe médico expedido por profesional competente) que acredite su delicado y crónico estado de salud que lo incluya en la relación de trabajadores comprendidos en grupo de riesgo según lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 283-2020-MINSA.

En ese sentido, y dado que el recurrente no ha logrado probar los hechos invocados (lo cual desvirtúa que la Empresa haya actuado de mala fe al aplicar la medida de suspensión perfecta en su caso), esta Dirección General determina que el presente recurso debe ser desestimado.

Estando a las consideraciones expuestas;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la señora **LUCIO JESUS SALCEDO PACHAS** contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 484-2020-MTPE/1/20 de fecha 19 de octubre de 2020, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Declarar **AGOTADA** la vía administrativa en el presente procedimiento, conforme a lo previsto en el literal c) del numeral 228.2 del artículo 228° del Texto Único Ordenado de

³ En sede constitucional se ha establecido que el derecho al debido proceso previsto en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política, no sólo es aplicable a nivel judicial sino también en sede administrativa, lo que supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos. Asimismo, el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente N° 4289-2004-AA/TC, ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que "(...) el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos"; y que "el derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo."

⁴ CARLOS ALEXANDER PONCE RIVERA, "La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores", LEX N° 20 - AÑO XV - 2017 - II / ISSN 2313 - 1861, pág 341.



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres

la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General,
aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Regístrese, notifíquese. -

.....
Marisol La Rosa Huamán
Director General de Trabajo (e)
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo