



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Expediente N° 76867-2018-MTPE/1/20.2

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

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 63 -2018-MTPE/1/20

Lima, 13 DIC. 2018

VISTO:

Puesto a Despacho con fecha 6 de diciembre de 2018, el Expediente N° 76867-2018-MTPE/1/20.2, el cual contiene los actuados correspondientes al procedimiento administrativo de Suspensión Temporal Perfecta de Labores por Caso Fortuito, iniciado por la empresa San Miguel Industrias PET S.A (en adelante, La Empresa); y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, la Autoridad Administrativa de Trabajo, de acuerdo al numeral 211.1 del artículo 211 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), tiene la facultad de declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que incurran en alguna de las causales previstas en el artículo 10 de la citada norma, aun cuando estos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales. Asimismo, dicha facultad declarativa corresponde al superior jerárquico del que expidió el acto que se pretende invalidar, siendo que para el caso en concreto, esta Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo resulta ser el superior jerárquico de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, quienes en condición de Autoridad competente para resolver en primera instancia, tramitaron el procedimiento administrativo de Suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito iniciado por La Empresa.

Bajo dicho contexto y considerando que los actuados se encuentran en esta Dirección Regional, se procede a analizar si el inferior en grado ha incurrido en algún vicio de nulidad en la voluntad y argumentación expresada en los actos administrativos emitidos durante el desarrollo del procedimiento materia de autos;

SEGUNDO: Que, de fojas 163 a 172 de autos, obra el escrito con registro N° 153268-2018 presentado por La Empresa, mediante el cual interponen recurso de apelación frente a la Resolución Directoral N° 140-2018-MTPE/1/20.2¹ de fecha 23 de julio de 2018 expedida por el inferior en grado.

En atención a ello, el inferior en grado emite el proveído S/N de fecha 11 de septiembre de 2018, mediante el cual **declara improcedente** el recurso de apelación interpuesto por La Empresa, aduciendo que éste fue presentado de forma extemporánea.

Siendo ello, es menester traer a colación lo regulado mediante el artículo 218 del TUO de la Ley N° 27444, que a la letra dice:

Artículo 218.- Recurso de apelación

*El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que **eleve** lo actuado al superior jerárquico.*

En ese sentido, se advierte que el artículo en cuestión, grafica el proceder del inferior en grado en cuanto a la presentación por parte del administrado de un recurso de apelación, siendo que ante ello, éste tendrá que **ELEVAR** lo actuado al superior jerárquico. Repárese que, el artículo en cuestión no regula ni atribuye al inferior en grado, facultades de calificación en cuanto a la forma y fondo del recurso de apelación presentado por los administrados. En refuerzo a ello, corresponde traer a colación doctrina nacional, siendo así, tenemos que Morón Urbina señala²: "Conforme a la norma comentada el recurso de apelación habrá de

¹ Resolución Directoral emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, mediante la cual resuelven Declarar Improcedente la comunicación de suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor, presentada por La Empresa.

² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. Décimo segunda edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2017, p.215.





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

presentarse ante el mismo órgano que expidió la resolución, para que conminatoriamente eleve lo actuado a su superior, con todo el expediente organizado. (...) No cabe por parte del órgano recurrido, ninguna acción de juzgar la admisibilidad o no del recurso, realizar informes para el superior, ni cualquier acción adicional que no sea presentar el caso al superior jerárquico".

Siendo así, corresponde concluir que, cuando un administrado ejerce su facultad de contradicción mediante la interposición del recurso de apelación, ante la recepción de esta pretensión por parte de la autoridad que expidió el acto que se impugna, únicamente ésta debe elevar lo actuado al superior jerárquico, ello en concordancia con el artículo 218 del TUO de la Ley N° 27444;

TERCERO: Que, estando a lo señalado en el párrafo precedente, y siendo que de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444: *"El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico"*, este despacho advierte vicios en la motivación del proveído S/N de fecha 7 de agosto de 2018 emitido por el inferior en grado, por cuanto éste contiene una motivación errada (de derecho). En ese sentido, se advierte de oficio, que se ha incurrido en causal de nulidad prevista en el numeral 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444⁴, siendo así, el proveído S/N de fecha 11 de septiembre de 2018 emitido por el inferior en grado, es nulo, por la afectación del requisito de validez antes indicado, y por consiguiente, nulo todo lo actuado a partir de fojas 173 inclusive;

CUARTO: Que, si bien en el considerando precedente se ha concluido que el proveído S/N de fecha 11 de septiembre de 2018 emitido por el inferior en grado es nulo, corresponde citar el numeral 225.2 del artículo 225 del TUO de la Ley N° 27444, el cual señala que: *"Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello"*.

En tal sentido, considerando que en el Expediente N° 76867-2018-MTPE/1/20.2 consta toda la información referida a la suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito solicitada por La Empresa, se cuenta pues, con suficientes elementos para emitir pronunciamiento en atención a las pretensiones que se encuentran expuestas y no han sido abarcadas, como lo es el recurso de apelación con registro N° 153268-2018, presentado contra la Resolución Directoral N° 140-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 23 de julio de 2018 expedida por el inferior en grado;

QUINTO: Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 215 del TUO de la Ley N° 27444, el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo cuando considere que se ha violado, desconocido o lesionado un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el artículo 216 del referido cuerpo normativo, a saber; i) recurso de reconsideración, ii) **recurso de apelación**, iii) recurso de revisión.

Siendo así, ante el recurso de apelación planteado contra la resolución en primera instancia emitida en el marco de un procedimiento de suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito o fuerza mayor por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, es competente para expedir resolución de segunda instancia esta Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, en concordancia con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR. Aunado a ello, este despacho advierte que el recurso de apelación materia de la presente, fue presentado en el término de quince (15) días hábiles conforme a lo establecido por el Artículo 216.2 del TUO de la Ley N° 27444.

Por lo tanto, este despacho resulta competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por La Empresa contra la Resolución Directoral N° 140-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 23 de julio de 2018, emitida por el inferior en grado, procediendo a evaluar la validez y argumentación de la misma, así como analizar los argumentos esgrimidos por La Empresa, a fin de determinar si el recurso contiene una diferente interpretación de las pruebas producidas o plantea una interpretación de puro derecho que genere que el acto impugnado pueda ser revocado.

³ TUO de la Ley N° 27444, Artículo 3 (requisitos de validez de los actos administrativos), numeral 4 (motivación).

⁴ TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, "**Artículo 10°.- Causales de Nulidad.-** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez (...)"



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Expediente N° 76867-2018-MTPE/1/20.2

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

Que, siendo ello, tenemos que La Empresa interpone recurso de apelación, conforme a los siguientes argumentos de hecho y derecho: *i) Vulneración al principio de legalidad: Del vencimiento del plazo para el silencio administrativo positivo; ii) Respecto a los argumentos de la Resolución Directoral N° 140-2018-MTPE/1/20.2;*

SEXTO: Que, en atención al primer argumento postulado por La empresa, ésta sostiene que: *"(...)La inspección sería llevada a cabo después de casi dos meses de haberse presentado la solicitud de suspensión perfecta de labores, y después de un poco más de un mes después de haberse reiniciado el procedimiento. Por lo expuesto, podemos concluir que en este caso la solicitud de mi representada fue aceptada mediante silencio administrativo positivo, y, por tanto, se entiende aceptada la solicitud de suspensión perfecta de labores de mi representada."*

Al respecto, es importante tener presente que la Dirección General de Trabajo ha establecido en la Resolución Directoral General N° 011-2012-MTPE/2/14, que la interpretación sistemática del artículo 15 del TUO de la LPCL, que establece el plazo de seis (6) días para la verificación de la existencia de la causa invocada, impone un deber de celeridad y diligencia al o los funcionarios encargados de llevar a cabo tales acciones, sin extinguir la obligación estatal de supervisar la causa objetiva invocada. De este modo, en el fundamento número 12 de dicha resolución, se estableció lo siguiente:

*"(...) destacando la importancia de la inspección laboral para el control del cumplimiento de las normas de trabajo y la promoción de los derechos laborales, **mal podría entenderse que el plazo a que se refiere el artículo 15 es perentorio.** Su vencimiento acarrea la consecuencia de que la suspensión perfecta de labores se mantenga pendiente de verificación, mas ello no imposibilita que la propia Autoridad Administrativa efectúe una fiscalización para verificar la situación real de determinado centro de trabajo afectado por la suspensión perfecta de labores, pudiendo determinarse en ese estado que la causal invocada en realidad no resultaba acorde con lo verificado por la inspección de trabajo. En consecuencia, **el plazo de 6 días a que se refiere el artículo 15 de la LPCL solamente es una referencia que determina que este procedimiento deba efectuarse en forma celeré (...)**".*

Bajo ese contexto, no puede interpretarse que el deber de fiscalizar solo tiene vigencia dentro del plazo de seis (6) días señalado en el artículo 15 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (En adelante, TUO de la LPCL). Esta línea argumentativa se encuentra, además, en la Resolución Directoral General N° 012-2012/MTPE/2/14, mediante el cual la Dirección General de Trabajo señaló lo siguiente:

"Esta interpretación destaca la importancia que tiene la inspección del trabajo para el control del cumplimiento de las normas laborales y la promoción de los derechos laborales. La inoperancia de la autoridad administrativa dentro del plazo legalmente previsto no permite colegir que determinada empresa adquiera inmunidad ante la fiscalización laboral posterior frente al incumplimiento de normas imperativas, máxime si de ella depende la eficacia de derechos subjetivos de terceros (los trabajadores)".

Asimismo, en el extremo de la aplicación del silencio positivo alegado por La Empresa, cabe mencionar que si bien el TUPA del MTPE califica el procedimiento de suspensión temporal perfecta de labores como un procedimiento de evaluación previa con silencio positivo, ello no limita la facultad que tiene esta Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo para evaluar el caso concreto en instancia de apelación, conforme a las competencias asignadas mediante Decreto Supremo N° 017-2012-TR. En otras palabras, la aprobación ficta que hubiera podido generarse a raíz de la aplicación de un silencio administrativo no resta la capacidad de análisis de este despacho y consecuentemente la emisión de una decisión en segunda instancia.

Finalmente, conforme a lo regulado mediante el numeral 197.2 del artículo 197 del TUO de la Ley N° 27444: *"El silencio positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, **sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 211 de la presente Ley**".* Adviértase pues, la existencia de la potestad de nulidad de oficio, en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10 del citado texto legal (causales de nulidad), aun cuando hayan quedado firmes los actos administrativos, siempre que agraven el interés público o lesionen **derechos fundamentales;**





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Expediente N° 76867-2018-MTPE/1/20.2

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

SÉPTIMO: Que, en atención al segundo argumento postulado por La empresa, ésta sostiene que la Resolución Directoral N° 140-2018-MTPE/1/20.2 emitida por el inferior en grado, posee tres (3) errores de hecho y derecho en cuanto a su argumentación respecta; siendo así, pasaremos a desarrollar cada uno de éstos:

En primer término, La Empresa sostiene que existen errores de hecho y derecho en cuanto al análisis del contrato de suministro suscrito entre La Empresa y la Embotelladora desarrollado por el inferior en grado en la resolución impugnada. Siendo ello, manifiestan que: *"Como puede verse, la argumentación de la Resolución señala que, toda vez que mi representada es una empresa industrial que cuenta con personal, capacitado para el desarrollo de su objeto social que brindó servicios de tercerización a la embotelladora, contando para ello con una pluralidad de clientes y que siempre contó con libertad para contratar con más empresas. Ahora bien, en este punto la Resolución no deja en claro cuál es su postura al respecto"*.

Previo análisis de ello, repárese que, La Empresa no impugna el considerando noveno de la resolución emitida por el inferior en grado materia de la presente, en donde se concluye que el hecho alegado por La Empresa no constituye un caso fortuito como ésta afirma. Ahora bien, corresponde precisar que lo mencionado en el párrafo precedente, guarda relación con el análisis efectuado por el inferior en grado en atención al contrato de suministro de botellas PET y comodato entre La Empresa y Embotelladora Don Jorge S.A.C. Siendo así, es de advertirse que dicho considerando en cuestión inicia su análisis y finaliza el mismo en atención a dicho contrato, advirtiéndose que el inferior en grado si deja en claro "su postura al respecto", contrariamente a lo afirmado por La Empresa, la cual versa sobre lo siguiente: *"En atención a lo señalado, se tiene que, de acuerdo a lo señalado por la administrada en los escritos que sustentan su solicitud, San Miguel Industrias PET S.A, brindó servicios de tercerización a Embotelladora Don Jorge S.A.C, contando por ello por su propia naturaleza con una pluralidad de clientes, ejerciendo su "libertad de contratar" con otros clientes (...)"*. Siendo así, corresponde desestimar la pretensión de La Empresa en este extremo.

En segundo término, La Empresa sostiene que existen errores de hecho y derecho en cuanto al cumplimiento de medidas menos gravosas desarrollado por el inferior en grado en la resolución impugnada. Siendo ello, manifiestan que: *"(...) no era posible para mi representada, dada la imprevisibilidad de la paralización de labores de la embotelladora, redistribuir a los trabajadores que se habían destacado a esta a otra planta. Por ello, la única medida menos gravosa posible para los trabajadores era que se les otorguen adelantos de vacaciones, lo cual si ha sido realizado conforme consta en las cartas que se adjuntan al presente escrito como ANEXO 4"*.

Al respecto, de la revisión del ANEXO 4 señalado por La Empresa para aseverar el cumplimiento materia de análisis, este despacho advierte que dicho documento fue cursado a los trabajadores comprendidos en la medida, con fechas 2, 15 y 20 de agosto de 2018. Siendo esto, es de advertirse fehacientemente que el descanso vacacional otorgado por la Empresa fue dado con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo de Suspensión temporal perfecta de labores por caso fortuito ante la Autoridad Administrativa de Trabajo (04.05.18) e incluso con posterioridad a la emisión de la Resolución Directoral N° 140-2018-MTPE/1/20.2 (23.07.18); en ese sentido, corresponde desestimar la pretensión de La Empresa en este extremo, al no haberse dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 15 del TUO de la LPCL, conforme a lo argumentado por el inferior en grado (dación de vacaciones).

Finalmente, La Empresa sobre la base de la paralización de las labores de la embotelladora, afirma lo siguiente: *"Teniendo en claro que para mi representada resultaba imposible tomar medidas menos gravosas para los trabajadores, dado que la Embotelladora finalizó sus labores inmediatamente después de haber remitido a mi representada la carta en la que se comunicaba la sobre la paralización"*.

En atención a ello, se tiene que el artículo 15 del TUO de la LPCL, en cuanto a las "medidas menos gravosas" de adoptar en aras de evitar agravar la situación de los trabajadores, establece una obligación exigible a la empresa de carácter genérico, esto es, analizar la posibilidad de disponer de medidas alternativas, con el objeto de evitar que los trabajadores decaigan en inactividad por efecto de la suspensión temporal perfecta de labores. Siendo así, el postular para el caso en concreto, la paralización de labores de la embotelladora como impedimento para proponer, desarrollar o analizar medidas alternativas en aras de mitigar la situación de los trabajadores afectados con la suspensión no resulta jurídicamente amparable, por cuanto la adopción de estas medidas constituye un requisito legal exigible a La Empresa. Siendo ello, corresponde desestimar la pretensión de La Empresa en este extremo;





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

Expediente N° 76867-2018-MTPE/1/20.2

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

Por lo expuesto, y, en uso de las atribuciones conferidas a este Despacho en el Decreto Supremo N° 017-2012-TR, el Decreto Supremo N° 003-97-TR y TUO de la Ley N° 27444;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1: DECLARAR de oficio **NULO** el proveído S/N de fecha 11 de septiembre de 2018, de conformidad con lo desarrollado en el segundo y tercer considerando de la presente resolución.

ARTÍCULO 2: Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación con Registro N° 153268-2018, de fecha 7 de septiembre de 2018, interpuesto por la empresa San Miguel Industrias Pet S.A.

ARTÍCULO 3: CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 140-2018-MTPE/1/20.2 de fecha 23 de julio de 2018, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, remitiendo los actuados a la oficina de origen para sus efectos

ARTÍCULO 4: DISPONER que la empresa San Miguel Industrias Pet S.A. abone las remuneraciones dejadas de percibir durante el periodo de suspensión de labores y, además, proceda a reponer en sus puestos de trabajo a los trabajadores suspendidos que, mantuviesen vínculo laboral con La Empresa a la fecha. Respecto de aquellos trabajadores involucrados en la medida de suspensión que no mantengan vínculo laboral a la fecha, únicamente les corresponderá la remuneración dejada de percibir por el tiempo transcurrido entre el inicio de la suspensión temporal perfecta de labores y la fecha de extinción del vínculo laboral con La Empresa, 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.

HÁGASE SABER.-

.....
WALTER HERNÁN ZUÑIGA VILLEGAS
Director Regional de Trabajo y Promoción
del Empleo de Lima Metropolitana