



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 0066 -2023-MTPE/2/14

Lima, 16 de mayo del 2023

VISTOS:

- El Expediente N° 24604-2022-MTPE/1/20.2 remitido a esta Dirección General por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (en adelante, DRTPELM), en atención al recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. contra la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20, la cual fue expedida en el marco de la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos de ochenta y dos (82) trabajadores presentada por la Empresa.
- El escrito con número de registro 7894-2023, por medio del cual la Empresa solicita a esta Dirección General tener presente lo expuesto al momento de resolver el recurso de revisión interpuesto por el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Con fecha 28 de febrero de 2022, la Empresa presentó ante la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la DRTPELM (en adelante, DPSC de la DRTPELM) la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos de ochenta y dos (82) trabajadores, en virtud de lo dispuesto en el literal b) del artículo 46 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, TUO de la LPCL).

Asimismo, en dicha solicitud, la Empresa comunicó la suspensión perfecta de labores de los trabajadores comprendidos en la terminación colectiva de contratos de trabajo, con distintas fechas de inicio y mientras dure el trámite del procedimiento administrativo, al amparo de lo previsto en el literal c) del artículo 48 del TUO de la LPCL.

- 1.2. Por medio del Proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2022, la DPSC de la DRTPELM observó la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos presentada por la Empresa, requiriéndole subsanar dicha solicitud, en un plazo de diez (10) días hábiles, bajo apercibimiento de tenerse por no presentada.
- 1.3. Con fecha 14 de marzo de 2022, el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico se apersona al procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos iniciada por la Empresa.
- 1.4. Con fecha 15 de marzo de 2022, la Empresa indicó absolver el requerimiento realizado por la DPSC de la DRTPELM. En atención a lo anterior, mediante el Proveído S/N, de



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

fecha 17 de marzo de 2022, la DPSC de la DRTPELM dispuso abrir el expediente del procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos iniciado por la Empresa. Asimismo, en dicho proveído, se dispuso poner en conocimiento del Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. y de los trabajadores no sindicalizados comprendidos en la medida la pericia de parte presentada por la Empresa, a efectos de que, en el plazo de quince (15) días hábiles, puedan presentar pericias adicionales de parte.

- 1.5. Con fecha 06 de abril de 2022, el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. presentó ante la DPSC de la DRTPELM observaciones a la pericia de parte presentada por la Empresa.
- 1.6. Mediante el Proveído S/N, de fecha 11 de abril de 2022, la DPSC de la DRTPELM dispuso remitir copia de los actuados en el procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos iniciado por la Empresa a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, a fin de que se realicen las actuaciones inspectivas correspondientes.

Esta remisión se llevó a cabo, por medio del Oficio N° 0160-2022-MTPE/1/20.2, de fecha 12 de abril de 2022.

- 1.7. Como consecuencia de lo anterior, mediante el Oficio N° 00412-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de mayo de 2022, la Intendencia de Lima Metropolitana de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral remitió a la DPSC de la DRTPELM los resultados de la Verificación de Hechos realizada en las instalaciones de la Empresa.
- 1.8. Mediante el Proveído S/N, de fecha 19 de mayo 2022, la DPSC de la DRTPELM convocó a los representantes de la Empresa, del Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. y de los trabajadores no afiliados comprendidos en la medida de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos, a reuniones de conciliación virtual, a llevarse a cabo los días 25, 26 y 27 de mayo de 2022, a horas 09:00 a.m.
- 1.9. Por medio del Acta de Reunión de Conciliación, de fecha 27 de mayo de 2023, la DPSC de la DRTPELM dejó constancia que las partes no arribaron a acuerdos conciliatorios en las reuniones llevadas a cabo los días 25, 26 y 27 de mayo de 2022. Asimismo, en dicha acta, se indicó que las partes deben informar, en el plazo de tres (03) días hábiles, si acuerdan someter la divergencia a arbitraje, según lo señalado en el artículo 69 del Decreto Supremo N° 001-96-TR.
- 1.10. Con fecha 01 de junio de 2022, el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. informó a la DPSC de la DRTPELM que ha decidido no someter el diferendo a arbitraje la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos presentada por la Empresa.
- 1.11. Mediante la Resolución Directoral N° 132-2022-MTPE/1/20.2, de fecha 03 de junio de 2022, la DPSC de la DRTPELM resolvió desaprobó la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos de setenta y cuatro (74) trabajadores presentada por la Empresa, así como la solicitud de suspensión temporal



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María



perfecta de labores promovida por ella. Asimismo, se dispuso la inmediata reanudación de labores y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por los trabajadores afectados con la medida aplicada por la Empresa y, finalmente, se declaró que el periodo dejado de labores por los trabajadores afectados por la medida será considerado como trabajo efectivo para todo efecto legal.

- 1.12. Con fecha 13 de junio de 2022, la Empresa interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 132-2022-MTPE/1/20.2. Luego, mediante la Resolución Directoral N° 443-2022-MTPE/1/20, de fecha 20 de junio de 2022, la DRTPELM resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 132-2022-MTPE/1/20.2 y devolver el expediente a la DPSC de la DRTPELM para que tramite el procedimiento conforme al marco legal vigente.
- 1.13. Con fecha 15 de julio de 2022, el Sindicato interpuso recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 443-2022-MTPE/1/20, la cual fue declarada no ha lugar por la Dirección General de Trabajo, a través del Proveído N° 2592-2022-MTPE/2/14, de fecha 08 de agosto de 2022.
- 1.14. En atención a lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 132-2022-MTPE/1/20.2 por la DRTPELM, la DPSC de la DRTPELM, mediante el Proveído S/N, de fecha 15 de setiembre de 2022, requirió a la Empresa que presente la nómina de los trabajadores afectados con la medida, precisando cuántos y quienes de ellos se encuentran y no se encuentran sindicalizados, a fin de verificar si la Empresa cumplió con el procedimiento previo establecido en la normatividad. Este requerimiento fue absuelto por la Empresa, por medio del escrito de fecha 26 de setiembre de 2022.
- 1.15. Mediante el Proveído S/N, de fecha 15 de setiembre de 2022, la DPSC de la DRTPELM dispuso: i) abrir el expediente del procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos iniciado por la Empresa y ii) notificar la pericia de parte presentada por la Empresa al Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. y a los trabajadores no sindicalizados comprendidos en la medida, a efectos de que, dentro del plazo de quince (15) días hábiles, puedan presentar pericias adicionales de parte.
- 1.16. Con fecha 18 de octubre de 2022, el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. presentó ante la DPSC de la DRTPELM observaciones a la pericia de parte presentada por la Empresa.
- 1.17. Mediante el Proveído S/N, de fecha 18 de octubre de 2022, la DPSC de la DRTPELM corrió traslado la documentación presentada por el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. a la Empresa para que exprese lo conveniente a su derecho. Con fecha 25 de octubre de 2022, la Empresa absolvió el traslado antes indicado.
- 1.18. Mediante la Resolución Directoral N° 0192-2022-MTPE/1/20.2, de fecha 03 de noviembre de 2022, la DPSC de la DRTPELM resolvió: i) declarar carente de objeto emitir pronunciamiento respecto a catorce (14) trabajadores por haberse producido la sustracción de la materia, y ii) aprobar la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos de sesenta y ocho (68) trabajadores presentada por la Empresa.

- 1.19. Con fecha 16 de noviembre de 2022, la Empresa solicitó a la DPSC de la DRTPELM que declare consentida la Resolución Directoral N° 0192-2022-MTPE/1/20.2 debido al plazo transcurrido sin que alguna de las partes haya interpuesto recurso de impugnación. Mediante el Provéido S/N, de fecha 18 de noviembre de 2022, la DPSC de la DRTPELM dispuso proveer lo señalado en su oportunidad.
- 1.20. Con fecha 25 de noviembre de 2022, el Sindicato presenta ante la DPSC de la DRTPELM el pedido para que la DRTPELM declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 0192-2022-MTPE/1/20.2.
- 1.21. Mediante la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20, de fecha 07 de diciembre de 2022, la DRTPELM procedió a encauzar el recurso de nulidad presentado por el Sindicato como un recurso de apelación, declarándolo infundado y, en consecuencia, se dispuso confirmar la Resolución Directoral N° 0192-2022-MTPE/1/20.2.
- 1.22. Con fecha 06 de enero de 2023, la Sindicato interpuso recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20, el cual fue elevado a esta Dirección General por medio del Provéido S/N, de fecha 11 de enero de 2023.

II. DE LA COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO PARA AVOCARSE AL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO

El numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), establece que 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.

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° 29381, 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 61 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MTPE, aprobado por el Texto Integrado del Decreto Supremo N° 308-2019-TR, establece que la Dirección General del Trabajo es competente para

resolver, en calidad de instancia de revisión, los procedimientos administrativos sobre materias de su competencia cuando corresponda de acuerdo a ley.

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 relación al presente caso, tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida por la DRTPELM, corresponde a la Dirección General de Trabajo avocarse al conocimiento del recurso de revisión interpuesto por el Sindicato, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR¹.

III. SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR EL SINDICATO

Mediante el escrito con número de registro 2187-2023, el Sindicato interpone recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20, señalando los siguientes argumentos:

- i) La DRTPELM vulneró los principios del debido procedimiento y verdad material debido a que resolvió la nulidad con una interpretación de puro derecho distintos a los descritos por la Empresa en su recurso de apelación.
- ii) La DRTPELM inaplicó las reglas del principio protector, en razón a una indebida interpretación por una supuesta vulneración al debido procedimiento, consistente en un defecto de forma inadvertidas por la propia Administración.

IV. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

4.1. Sobre la resolución del recurso administrativo y el principio de congruencia.

En principio se debe indicar que los recursos administrativos generan efectos jurídicos en el procedimiento y, en especial, en el acto impugnado. Qué duda cabe que uno de estos efectos es la resolución del recurso administrativo, a mérito del cual es posible hasta tres (3) pronunciamientos por parte de la Administración, según lo establecido en el numeral 225.1 del artículo 225 del TUO de la LPAG, a saber: i) por estimada en todo o en parte la pretensión del recurso, ii) por desestimada la pretensión del recurso, o iii) inadmisibles los recursos por no cumplir con los requisitos formales.

¹ En efecto, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, "Contra lo resuelto en segunda instancia por las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, acorde al artículo 2 del presente Decreto Supremo, procede la interposición del recurso de revisión, cuyo conocimiento es competencia de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (...)".



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Sobre la posibilidad de declarar inadmisibile el recurso, cabe traer a colación lo señalado por GUZMÁN NAPURI:

"(...) no existe ningún pronunciamiento previo por parte del órgano administrativo que resuelve el recurso respecto de su procedencia o admisión. La autoridad define incluso la validez de forma del recurso al momento de resolverlo"².

De lo anterior se desprende que la normatividad impide que la evaluación de admisibilidad sea efectuada por el mismo órgano que expidió la resolución recurrida. En ese sentido, se ha señalado que el recurso habrá de presentarse ante el mismo órgano que expidió la resolución para que conminatoriamente eleve lo actuado a su superior, con todo el expediente organizado. Este órgano no posee ninguna acción de juzgar la admisibilidad o no del recurso, ni cualquier acción adicional que no sea presentar el caso al superior jerárquico³.

Ahora bien, un aspecto a tener en cuenta en la resolución del recurso administrativo es la aplicación del principio de congruencia, el cual opera de manera distinta que en el ámbito jurisdiccional.

Al respecto, MORÓN URBINA recuerda que:

"Para el Derecho Procesal en general, la congruencia implica que la decisión comprenda todas las pretensiones y fundamentos propuestos por los interesados durante el procedimiento, de tal modo que con la resolución se emita íntegramente opinión sobre el recurso concreto y sobre los argumentos expuestos.

En el campo procesal administrativo, la aplicación de esta figura presenta sus matices propios, ya que el funcionario público no agota su cometido y obligaciones con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el recurso del administrado, sino que al funcionario le corresponde, como proyección de su deber de oficialidad y satisfacción de los intereses públicos, resolver sobre cuantos aspectos obren en el expediente, cualquiera sea su origen. Por ello, la congruencia en el procedimiento administrativo adquiere singularidad hasta configurar la necesidad que la resolución decida imperativamente cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente, aportadas o no en el recurso. En tal sentido, el contenido mismo del expediente y no los extremos planteados por el recurso, es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas.

(...) Por ello, la Administración Pública debe pronunciarse no solo sobre lo planteado en el recurso sino también sobre otros aspectos que pudieran haber surgido durante la tramitación del expediente, provengan del escrito inicial, de modificaciones cuantitativas o cualitativas posteriores al recurso, o de la información oficial a que se tuviere acceso y consten en el expediente"⁴.

² GUZMÁN NAPURÍ, Christian. "Manual del Procedimiento Administrativo General". Tercera Edición. Instituto Pacífico- Lima, 2017, pp. 691.

³ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Décimo Segunda Edición. Lima:Perú, 2017. Tomo II, pp. 215.

⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Décimo Segunda Edición. Lima:Perú, 2017. Tomo II, pp. 233-234.



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María



(subrayado agregado)

Como se observa, en la resolución del procedimiento recursal, la Administración no solo debe limitarse a analizar las razones que expone el recurrente en su recurso administrativo, sino que la activación de los mecanismos de revisión de actos administrativos habilita a la Administración extender el análisis pertinente respecto de las actuaciones que obren en el expediente que tramita el procedimiento administrativo. Es por ello que la observancia de este deber por parte de la Administración no colisiona con el principio de congruencia, siempre que se trate de aspectos que obren en el expediente, de tal manera que se encuentren dentro de los límites objetivos del procedimiento administrativo.

4.2. Sobre el procedimiento regular como requisito de validez de los actos administrativos.

De otro lado, es pertinente mencionar que el número 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el principio de legalidad, según el cual "[L]as autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".

En relación con el mencionado principio, MORÓN URBINA precisa que éste se desdobra en tres elementos esenciales e insolubles:

"(...) la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional"⁵.

(subrayado agregado)

Por su parte, FRAGA GABINO señala que:

"(...) los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que estas señalen, y persiguiendo el fin que las mismas indiquen. Es decir, el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley"⁶

Según lo expuesto, al momento de emitir un acto administrativo, las autoridades administrativas deben actuar conforme al marco legal vigente, teniendo en cuenta que sus declaraciones producen efectos jurídicos respecto de los intereses, obligaciones o

⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Décimo Segunda Edición. Lima:Perú, 2017. Tomo I, pp. 74.

⁶ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 22 Edición, Porrúa: México, 1992, pp. 451-452.

derechos de un administrado, tal como se encuentra previsto en el artículo 1 del TUO de la LPAG.

De otro lado, respecto a los requisitos de validez del acto administrativo, el numeral 5 del artículo 3 del TUO de la LPAG establece que, antes de su emisión, el acto administrativo debe estar conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

Sobre esto último, para la doctrina, el procedimiento regular es entendida como:

"(...) los pasos que deben darse previamente a la emisión del acto, que conforman lo que se conoce como procedimiento administrativo. Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación. En consecuencia, la emisión de un acto administrativo sin un procedimiento previo, o si este se ha tramitado de manera indebida, el acto deviene en inválido."

Dichos pasos previos deben estar sometidos a los principios de legalidad, y en especial, al del debido proceso en sede administrativa. (...)"⁷

(subrayado agregado)

Por consiguiente, las autoridades administrativas, al emitir un acto administrativo, deben hacerlo cumpliendo con el ordenamiento jurídico y siguiendo los procedimientos previamente establecidos para la consecución de tal fin, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de legalidad y, por ende, el debido procedimiento administrativo.

4.3. Sobre la resolución impugnada.

Atendiendo a lo señalado en los apartados anteriores, esta Dirección General advierte que la DRTPELM emitió la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20 sin observar el marco normativo aplicable al trámite del procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos iniciado por la Empresa. De manera específica, la norma no observada por dicha autoridad administrativa es el literal f) del artículo 48 del TUO de la LPCL, el cual dispone que:

"(...)"

f) Contra la resolución expresa o ficta, cabe recurso de apelación que debe interponerse en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles.(...)"

Según la literalidad de la norma precitada, el plazo legalmente previsto para que el administrado interponga recurso de apelación en el procedimiento administrativo laboral de terminación colectiva de contrato de trabajo por causas objetivas es de tres (3) días hábiles, computadas a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la resolución emitida por la autoridad administrativa de primera instancia o partir del día

⁷ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. "Manual del Procedimiento Administrativo General". Tercera Edición. Instituto Pacífico- Lima, 2017, pp. 352.

siguiente de la fecha de vencimiento del plazo para que aquella autoridad emita la resolución de primera instancia⁸.

Si bien es cierto el numeral 218.1 del artículo 218 del TUO de la LPAG prevé un plazo general de quince (15) días para interponer los recursos en los procedimientos administrativos, se debe tener en cuenta que la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, OGAJ del MTPE) emitió el Informe N° 2075-2019-MTPE/4/8, a través del cual absolvió la consulta formulada por esta Dirección General sobre los plazos para la interposición de recursos en los procedimientos administrativos especiales en materia laboral.

Así, en el sub numeral 3.3.1 del numeral 3.3 del precitado informe, se señaló que:

“3.3.1. Sobre los plazos aplicables a los recursos administrativos contra resoluciones emitidas en el curso de los procedimientos administrativos en materia laboral

En diciembre de 2016, en un contexto de simplificación administrativa, mediante Decreto Legislativo N° 1272, se modifica el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establecimiento que dicha norma con rango de Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades incluyendo los procedimientos especiales. El Artículo del Título Preliminar el TUO de la LPAG establece lo siguiente:

Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales.

2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.

Como puede apreciarse, del artículo antes citado se extraen dos regulaciones: a) reglas totalizadoras que se aplican a todos los procedimientos administrativos, incluso los especiales; b) se cautela el interés del administrado en tanto que no se le pueden imponer reglas menos favorables.

Así, las normas de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ahora recogidas en el TUO de la LPA, dejaron de ser supletorias respecto de los procedimientos administrativos especiales y pasaron a ser la regla general. Siendo ello así, podría sustentarse que los plazos de los procedimientos administrativos especiales serían los siguientes:

CUADRO N° 1

⁸ De acuerdo a lo establecido en el literal e) del artículo 48 del TUO de la LPCL, “(...) la Autoridad Administrativa de Trabajo está obligada a dictar resolución dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, al término de los cuales se entenderá aprobada la solicitud si no existiera resolución;”.

Procedimiento	Plazo para resolver en primera instancia	Plazo para interposición de recurso de apelación	Plazo para resolver en segunda instancia	Base normativa
Procedimientos especiales	30 días hábiles	15 días hábiles	30 días hábiles	TUO LPAG

En nuestra opinión dichas reglas son incompatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos laborales debido a la naturaleza del contrato de trabajo.

En efecto, en el contrato de trabajo confluyen dos partes, empleador y trabajador. Mientras que el empleador es el propietario del capital y tiene a su cargo la conducción de la actividad económica y, por lo tanto, ejerce su poder de dirección respecto de las actividades que realiza su personal, el trabajador aporta su fuerza de trabajo y está sujeto a las directrices del empleador sobre la forma en la que ha de ejecutar su actividad (subordinación). Dada esta naturaleza de los contratos de trabajo, la relación entre las partes es conflictiva. Esta es la razón por la que las normas laborales tienen un contenido tuitivo a efectos de equiparar desde lo jurídico las diferencias económicas que existen entre ellas.

La conflictividad de las partes se proyecta también en el ámbito de sus relaciones con el Estado y ello es debido a que en los procedimientos administrativos laborales los actos administrativos de la Autoridad Administrativa de Trabajo tienen repercusiones opuestas sobre las esferas jurídicas de cada una de las partes, sean estas administrados o terceros administrados. Así pues, estamos ante procedimientos de características especiales que no se amolda al esquema tradicional del procedimiento administrativo concebido en el artículo 29 del TUO de la LPAG.

(...)

En efecto, como se ha evidenciado, en el caso de los procedimientos administrativos laborales los efectos de los actos administrativos que emite la Autoridad Administrativa de Trabajo no son individuales respecto de un administrado, sino que necesariamente tendrán repercusión en las dos partes de la relación laboral.

(...)

b) (...) no cabe aplicar la supletoriedad entre el TUO de la LPAG respecto del TUO de la LRCT o del TUO del DL 854 debido a que existe incompatibilidad de naturaleza entre ambos ordenamientos, tal como lo hemos explicado en el desarrollo del presente informe. En efecto, como hemos señalado, los procedimientos administrativos laborales no pueden subsumirse en las reglas del procedimiento administrativo general en vista que los efectos de los actos administrativos emitidos por la Autoridad Administrativa de Trabajo tienen repercusión directa e inmediata sobre las esferas jurídicas de las dos partes del contrato de trabajo, ya sea en su condición de administrados o de terceros administrados.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

c) Porque, teniendo en cuenta que en el trasfondo de los procedimientos administrativos en cuestión se encuentran derechos fundamentales en conflicto, mientras más cortos sean los plazos de los procedimientos administrativos laborales más corta será la duración del conflicto entre los derechos fundamentales de las partes. De estas formas se cumple también con el objetivo del numeral 2 del Artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG según el cual los procedimientos administrativos deben estructurarse de la forma en que sean más favorables al administrado."

(subrayado agregado).

Así pues, se tiene que la OGAJ del MTPE indicó que debido a la repercusión directa que tienen los actos administrativos sobre las esferas jurídicas de las dos partes del contrato de trabajo (administrados o terceros administrados), los procedimientos administrativos laborales no pueden subsumirse a los plazos previstos para el procedimiento administrativo general.

Cabe precisar que el Informe N° 2075-2019-MTPE/4/8 fue puesto en conocimiento de todas las Direcciones y Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, incluida la DRTPELM, las cuales conforman la Autoridad Administrativa de Trabajo.

En el presente caso, de la revisión de los actuados que obran en el Expediente N° 24604-2022-MTPE/1/20.2, se advierte que, por medio de la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20, la DRTPELM atendió el pedido de nulidad presentada por el Sindicato, encauzándolo como recurso de apelación interpuesta contra la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2, pese a que el escrito del Sindicato se presentó ante la DPSC de la DRTPELM fuera del plazo previsto en el literal f) del artículo 48 del TUO de la LPCL.

En efecto, la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2 fue notificada al Sindicato el día 09 de noviembre de 2022, tal como se aprecia en la siguiente imagen:



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Luego, recién el día 25 de noviembre de 2022, el Sindicato presentó ante la DPSC de la DRTPELM el escrito con número de registro 211966-2022, el cual tiene por sumilla "Solicito se declare nulidad", según se observa en la siguiente imagen:

 **SINDICATO DE TRABAJADORES DE HOTELERA COSTA DEL PACIFICO**

 **SWISSOTEL LIMA**

H.R. 211966-2022

2022 NOV 25 A 10:51

Expediente N°: 24604 - 2022
Escrito N°:
Sumilla: Solicito se declare nulidad

ORIGINATE TRAMITE

SEÑOR DIRECTOR REGIONAL DE LIMA DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO DE LIMA METROPOLITANA

JULIO FERNANDO RIVERA PAIVA, identificado con DNI **06680349**, en representación del **SINDICATO DE TRABAJADORES DE HOTELERA COSTA DEL PACIFICO S.A.**, con domicilio en **Jr. José Gálvez 1728 Oficina 204**, distrito **Lince**, provincia y departamento de **Lima**, con correo electrónico **info@sindicatothcp.org.pe**, con número de celular **993055773**, ante Ud. en la mejor forma procedente expongo:

I. PETITORIO:

Haciendo uso de mi derecho de petición previsto en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución, interpongo RECURSO DE NULIDAD para que la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, declare la nulidad total de la **Resolución Directoral N° 0192-2022-MTPE/1/20.2**, de fecha 03 de noviembre de 2022, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, la cual declara APROBAR la solicitud de Terminación Colectiva de los Contratos de Trabajo por causas objetivas sustentada en motivos económicos, presentada por la empresa HOTELERA COSTA DEL PACIFICO S.A., por incurrir en la causal de nulidad prevista en el artículo 10, inciso 1, de la ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Conforme a lo precedentemente expuesto, se advierte que la DRTPELM no ha tramitado de manera debida el escrito con número de registro 211966-2022, presentado por el Sindicato, lo cual generó que no se cumpla el procedimiento administrativo previsto para la generación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20.

A mayor abundamiento, esta resolución deviene en inválido porque la DRTPELM no observó el artículo 222 del TUO de la LPAG que dispone que: "Una vez vencidos los



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María



plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto". Es decir, encauzar un pedido de nulidad como recurso de apelación, desconociendo la condición de acto firme que adquirió la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2 vulnera el principio de legalidad y, en consecuencia, el debido proceso en sede administrativa. Cabe precisar que la condición de acto firme fue advertida oportunamente por la Empresa, a través de su escrito con número de registro 205868-2022, de fecha 16 de noviembre de 2022.

De ahí que, tomando en cuenta que el procedimiento regular constituye uno de los requisitos de validez del acto administrativo, según lo previsto en el numeral 5 del artículo 3 del TUO de la LPAG, esta Dirección General observa la presencia de vicio de nulidad en dicha resolución.

En consecuencia, considerando que el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG establece como causal de nulidad del acto administrativo el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20 deviene en nulo, toda vez que se está ante un vicio trascendente que impide su conservación, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del TUO de la LPAG.

4.4. Sobre la resolución de otras cuestiones derivadas del procedimiento.

Como se indicado en el apartado 4.1 de la presente Resolución Directoral General, la Administración no solo debe limitarse a analizar las razones que expone el recurrente en su recurso administrativo, sino que la activación de los mecanismos de revisión de actos administrativos habilita a la Administración extender el análisis pertinente respecto de las actuaciones que obren en el expediente que tramita el procedimiento administrativo. Luego, siempre que tales actuaciones obren en el expediente, la observancia de este deber no colisionará con el principio de congruencia en el procedimiento recursal.

Según expone MORÓN URBINA:

"(...) la congruencia en las resoluciones administrativas importa:

- . **Que la resolución decida todos los argumentos del recurso de los administrados.** El supuesto básico es que la autoridad debe tener en cuenta todas las alegaciones de los administrados, sea que se les acoja o sea que se le desestime, según corresponda conforme a la legalidad.
- . **Que la resolución decida otras cuestiones derivadas del procedimiento, siempre que ellas surjan del expediente administrativo y que el administrado haya tenido oportunidad de apreciarlos.** Ello responder al deber de legalidad objetiva con que debe actuar la Administración Pública en todos sus actos.
- . **Que en ningún caso se agrave la situación inicial del interesado (*reformatio in peius*).** En este extremo, si de la instrucción de un procedimiento a iniciativa de parte, la autoridad llega a la convicción que la petición es injustificada y que más bien deba dictar un acto de gravamen que agrave la situación del administrado, no puede hacerlo dentro del mismo procedimiento, sino concluir este desestimando el pedido y disponer el inicio de un procedimiento de oficio".



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

A mérito de lo anterior, y considerando lo actuado en el Expediente N° 24604-2022-MTPE/1/20.2, corresponde que esta Dirección General decida sobre otras cuestiones derivadas del procedimiento y que los administrados tuvieron la oportunidad de apreciar, como es la debida atención al escrito con número de registro 205868-2022, de fecha 16 de noviembre de 2022, presentado por el Sindicato.

De esta manera, debe declararse improcedente por extemporáneo el pedido de nulidad del Sindicato, entendido como recurso de apelación, toda vez que fue presentado fuera del plazo previsto en el literal f) del artículo 48 del TUO de la LPCL. Asimismo, dado el carácter firme que adquirió la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2, resulta pertinente devolver el expediente a la DPSC de la DRTPELM, como autoridad administrativa de trabajo de primera instancia, dándose por culminado el presente procedimiento administrativo de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos iniciado por la Empresa puesto que no cabe plantear recurso administrativo alguno, ni accionar por medio de una demanda contencioso-administrativa contra dicho acto administrativo.

4.5. Sobre el vicio de nulidad advertido en la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta Dirección General no puede dejar de mencionar que la DPSC de la DRTPELM también incurrió en vicio de nulidad al momento de tramitar el procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos debido a que no observó las reglas que regulan la etapa previa a la emisión de la resolución que resuelve el procedimiento en primera instancia, esto es, el literal d) del TUO de la LPCL.

A mayor detalle, es de indicar que:

- Mediante la Resolución Directoral N° 443-2022-MTPE/1/20, de fecha 20 de junio de 2022, la DRTPELM declaró la nulidad la Resolución Directoral N° 132-2022-MTPE/1/20.2, emitida por la DPSC de la DRTPELM, y devolvió el expediente para que aquella dirección tramite el procedimiento conforme al marco legal vigente.
- Atendiendo a lo dispuesto por la DRTPELM, mediante el Proveído S/N, de fecha 15 de setiembre de 2022, la DPSC de la DRTPELM requirió a la Empresa que presente la nómina de los trabajadores afectados con la medida, precisando cuántos y quienes de ellos se encuentran y no se encuentran sindicalizados, bajo apercibimiento de tenerse por no presentada la solicitud de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos de la Empresa.
- Luego de la absolución presentada por la Empresa, la DPSC de la DRTPELM, por medio del Proveído S/N, de fecha 28 de setiembre de 2022, dispuso ABRIR el expediente y notificar la pericia de parte de la Empresa al Sindicato y a los trabajadores no sindicalizados comprendidos en la medida, conforme a lo establecido en el literal c) del artículo 48 del TUO de la LPCL.
- Finalmente, de manera posterior a la presentación de las consideraciones expuestas por el Sindicato respecto de la pericia de parte de la Empresa, así como



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María



de la absolución de traslado presentada por la Empresa sobre lo expuesto por el Sindicato, la DPSC de la DRTPELM emitió la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2, resolviendo el presente procedimiento administrativa en primera instancia.

De lo anterior, se aprecia que la DPSC de la DRTPELM reinició el presente procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos económicos de la Empresa, a consecuencia de lo resuelto por la DRTPELM en la Resolución Directoral N° 443-2022-MTPE/1/20, sin embargo, pese a proseguir con las actuaciones posteriores a la apertura del expediente, la DPSC de la DRTPELM omitió proceder con la etapa prevista en el literal d) del artículo 48 del TUO de la LRCT, el cual refiere que:

"e) Vencido dicho plazo, la Autoridad Administrativa de Trabajo, dentro de las 24 horas siguientes, convocará a reuniones de conciliación a los representantes de los trabajadores y del empleador, reuniones que deberán llevarse a cabo indefectiblemente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes".

Nótese que la posibilidad de acercamiento de posiciones sobre la materia controvertida en un escenario de diálogo directo se inserta en la etapa administrativa del procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos objetivos, a través de las reuniones de conciliación.

Así como el deber de consulta o negociación le corresponde observar al empleador en la etapa pre-administrativa (literal b) del artículo 48 del TUO de la LPCL), la normatividad impone a la Autoridad Administrativa de Trabajo promover espacios de diálogo entre los representantes del empleador y de los trabajadores comprendidos en la terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos objetivos.

A diferencia del deber de consulta o negociación, la conciliación se desenvuelve en un contexto donde las partes no solo cuentan con la información pertinente a la que hace referencia el literal a) del artículo 48 del TUO de la LPCL, sino también con la información contenida en la pericia de parte del empleador y en las pericias adicionales que hubiesen presentado los trabajadores (literal c) del artículo 48 del TUO de la LPCL), las cuales permitirá a las partes involucradas analizar posibles alternativas de solución a la terminación colectiva de contratos de trabajo, ello con ayuda de un profesional (conciliador) que coadyuve al acercamiento de sus posiciones, antes de que la Autoridad Administrativa de Trabajo ejerza su función resolutoria.

Por lo demás, transitar por esta etapa resulta trascendente debido a que, una vez culminada, la Autoridad Administrativa de Trabajo está obligada a dictar resolución dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, según lo dispuesto en el literal e) del artículo 48 del TUO de la LPCL.

Como se observa, el diseño normativo del procedimiento de terminación colectiva de contratos de trabajo por motivos objetivos se compone por fases o etapas secuenciales, los cuales culminan con la resolución del procedimiento en los términos dispuestos por el artículo 48 del TUO de la LPCL.

Pese a las consideraciones vertidas en los párrafos anteriores, la etapa para convocar a reuniones de conciliación no fue observada por la DPSC de la DRTPELM, por el



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

contrario, de manera directa, optó por resolver el procedimiento por medio de la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2.

Debido a que esta Dirección General no interviene como superior jerárquico de la autoridad administrativa de trabajo que incurrió en vicio de nulidad, se encuentra imposibilitada de ejercer la potestad de revisión de los actos administrativos en la vía administrativa. Por ello, lo antes expuesto se deja constancia en la presente resolución para que la DRTPELM, como superior jerárquico inmediato de la DPSC de la DRTPELM, considere lo pertinente, observando lo dispuesto en el artículo 213 del TUO de la LPAG, en el marco de un nuevo procedimiento, garantizando las garantías y derechos de los partes interesadas.

Asimismo, es de indicar que no resulta posible declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 192-2022-MTPE/1/20.2., en el marco del presente procedimiento administrativo, toda vez que dicho acto administrativo adquirió firmeza, en estricta observancia a las actuaciones realizadas en el Expediente N° 24604-2022-MTPE/1/20.2 y en aplicación del artículo 222 del TUO de la LPAG. Sin embargo, la firmeza del acto administrativo no impide que la Administración, por medio de la autoridad competente, revise sus propios actos, pues -como indica MORÓN URBINA- "[E]s tan cierto que la cosa decidida no es inmutable ni inimpugnable que la propia LPAG prevé mecanismos para alterar la firmeza de los actos administrativos. Dichos mecanismos son: (i) la nulidad de oficio; (ii) la revocación; y, (iii) el ejercicio del derecho constitucional de petición".

Finalmente, debido a que el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20 deviene en nulo, por las razones antes indicadas, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por el Sindicato en su recurso de revisión.

En atención a las consideraciones expuestas;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - DECLARAR la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 569-2022-MTPE/1/20, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, según lo expuesto en el apartado 4.3 de la presente Resolución Directoral General.

ARTÍCULO SEGUNDO. - Declarar IMPROCEDENTE POR EXTEMPORÁNEO el pedido de nulidad, entendido como recurso de apelación, presentada por el Sindicato de Trabajadores de Hotelera Costa del Pacífico S.A. contra la Resolución Directoral N° 0192-2022-MTPE/1/20.2, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, según lo expuesto en el apartado 4.4 de la presente Resolución Directoral General.



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María





PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

ARTÍCULO TERCERO. - DISPONER la devolución del Expediente N° 24604-2022-MTPE/1/20.2 a la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana para que archive los actuados del presente procedimiento administrativo.

ARTÍCULO CUARTO. - PROCEDER a la publicación de la presente Resolución Directoral General 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.-



Firmado digitalmente por :
CAMPOS ABENSUR Edward FAU 20131023414 hard
Director General de Trabajo
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/05/2023 21:57:51-0500

Edward Campos Abensur
Director General
Dirección General de Trabajo



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

www.gob.pe/mtpe

Av. Salaverry N° 655
Jesús María

