



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

## RESOLUCIÓN DIRECTORAL GENERAL N° 0085-2023-MTPE/2/14

Lima, 22 de junio de 2023

### VISTO:

El escrito presentado por la empresa **INVERSIONES HOTELERAS PLANETA TIERRA S.A.C.** (en adelante, la Empresa) por medio del cual interpone recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 32-2021-GRTPE-CUSCO-SPL, emitida por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Cusco (en adelante, la GRTPE Cusco), en el marco de lo señalado en el artículo 7, numeral 7.6 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR y de lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 017-2012-TR, correspondiente a la solicitud de suspensión perfecta de labores con registro 3483-2020.

### 1. Antecedentes

- 1.1 Mediante solicitud con carácter de Declaración Jurada presentada en la Plataforma Virtual “*Registro de Suspensión Perfecta de Labores*” e ingresada con registro número 3483-2020, la Empresa comunicó a la Autoridad Administrativa de Trabajo la suspensión perfecta de labores (en adelante, la SPL) por diversos periodos entre el 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020, respecto de trece (13) trabajadores.
- 1.2 Mediante Resolución Subgerencial N° 111-2021-GR-CUSCO-GRTPE-SGFTP emitido por la Subgerencia de Facilitación de Calidad del Trabajador y Promoción del Empleo de la GRTPE Cusco, aprobó la solicitud de SPL en el extremo de cuatro (04) trabajadores por el periodo del 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020; asimismo, desaprobó la solicitud de SPL en el extremo de nueve (09) trabajadores por diversos periodos entre el 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020 y dispuso la inmediata reanudación de labores y el pago de las remuneraciones a los trabajadores desaprobados de la medida por el tiempo de suspensión transcurrido, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.4 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020.
- 1.3 Con fecha 12 de abril de 2021, la Empresa interpuso recurso de apelación contra la Resolución Subgerencial N° 111-2021-GR-CUSCO-GRTPE-SGFTP.
- 1.4 Ante ello, mediante Resolución Gerencial N° 23-2021-GRTPE-CUSCO-SPL, emitida por la GRTPE Cusco declaró fundado el recurso de apelación interpuesto contra la referida Resolución Subgerencial N° 111-2021-GR-CUSCO-GRTPE-SGFTP y dispuso que la Sub Gerencia de Facilitación de la Calidad del Trabajo y Promoción del Empleo de la GRTPE Cusco emita nuevo pronunciamiento.
- 1.5 Mediante Resolución Subgerencial N° 195-2021-GR-CUSCO-GRTPE-SGFTP, emitido por la Sub Gerencia de Facilitación de la Calidad del Trabajo y Promoción del Empleo de la GRTPE Cusco aprobó la solicitud de SPL en el

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024

[www.gob.pe/mtpe](http://www.gob.pe/mtpe)

Av. Salaverry N° 655  
Jesús María





extremo de cuatro (04) trabajadores por el periodo del 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020; asimismo, desaprobó la solicitud de SPL en el extremo de nueve (09) trabajadores por diversos periodos entre el 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020 y dispuso la inmediata reanudación de labores y el pago de las remuneraciones a los trabajadores desaprobados de la medida por el tiempo de suspensión transcurrido, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.4 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020.

- 1.6 Con escrito de fecha 04 de junio de 2021, la Empresa interpuso recurso de apelación contra la Resolución Subgerencial N° 195-2021-GR-CUSCO-GRTPE-SGFTP.
- 1.7 Mediante Resolución Gerencial N° 23-2021-GRTPE-CUSCO-SPL, emitida por la GRTPE Cusco, se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la Empresa contra la Resolución Subgerencial N° 195-2021-GR-CUSCO-GRTPE-SGFTP, asimismo, confirmó dicho acto administrativo.
- 1.8 Con escrito de fecha 16 de julio de 2021, la Empresa interpone recurso de revisión contra la Resolución Gerencial N° 23-2021-GRTPE-CUSCO-SPL.

## **2 De la competencia de la Dirección General de Trabajo para avocarse al conocimiento del recurso de revisión interpuesto y análisis del requisito de procedencia**

- 2.1 Habiéndose concedido el recurso de revisión formulado por la Empresa, corresponde determinar si dicho recurso cumple los requisitos de procedencia y si esta Dirección General resulta competente para avocarse a su conocimiento.
- 2.2 Al respecto, el literal b) del artículo 47° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR, señala que la Dirección General del Trabajo es competente para resolver en instancia de revisión los procedimientos administrativos sobre materia de su competencia cuando corresponda de acuerdo a ley.
- 2.3 En concordancia con el dispositivo legal señalado precedentemente, el primer párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR precisa que, contra lo resuelto en segunda instancia por las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo, acorde al artículo 2° del citado 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.
- 2.4 En el presente caso, la GRTPE Cusco ha emitido, en segunda instancia, la Resolución Directoral N° 32-2021-GRTPE-CUSCO-SPL, la cual se pronuncia sobre el procedimiento de suspensión temporal perfecta de labores, y contra ésta, la Empresa ha interpuesto recurso de revisión; por tanto, el conocimiento de dicho recurso es competencia de la Dirección General de Trabajo.
- 2.5 De otro lado, el tercer párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR establece que son requisitos para la procedencia del recurso de revisión que el acto administrativo impugnado se sustente en una interpretación incorrecta de



las fuentes del derecho, en especial, de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

- 2.6 De la interpretación de la norma antes reseñada, se tiene que si bien es cierto ésta pone especial énfasis en que el acto administrativo impugnado se sustente en una interpretación incorrecta de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, también es cierto que otro requisito de procedencia del recurso de revisión es si el acto administrativo materia de impugnación se basa o se sustenta en una interpretación incorrecta de las fuentes del derecho en general.
- 2.7 El Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI/TC, ha precisado cuáles son las fuentes del derecho reguladas por la Constitución. En dicha Sentencia, el referido Tribunal ha realizado diversas precisiones en torno al sistema de fuentes regulado por la Constitución, en ese sentido, se consideran los diversos tipos existentes: fuentes normativas (fuentes normativas con rango de ley, fuentes normativas con rango distinto a la ley); la jurisprudencia; la costumbre, los principios generales del derecho; el contrato; y, la doctrina. En cuanto a las fuentes normativas o formas normativas con rango de ley, el Tribunal realiza importantes precisiones en torno a: las leyes, las resoluciones legislativas, los tratados, el reglamento del Congreso, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, las ordenanzas regionales y las ordenanzas municipales.
- 2.8 Ahora bien, en el recurso de revisión interpuesto por la Empresa, señala que el acto administrativo impugnado no ha sido emitido conforme a ley, toda vez que se ha excedido el plazo para emitir pronunciamiento respecto a la solicitud de SPL, siendo que la misma debe ser aprobado en todos sus extremos por silencio administrativo positivo.
- 2.9 En tal sentido, se aprecia que el recurso de revisión interpuesto por la Empresa acusa una aplicación incorrecta de las fuentes del derecho (fuentes normativas), como es el Decreto de Urgencia N° 038-2020, el Decreto Supremo N° 011-2020-TR, por lo que dicho recurso cumple los requisitos exigidos para su admisión conforme a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 017-2012-TR; en consecuencia, corresponde que esta Dirección General se avoque al conocimiento del mismo y proceda a emitir pronunciamiento sobre el presente procedimiento de suspensión perfecta de labores.

### 3. Del recurso de revisión formulado por la Empresa

- 3.1 La Empresa interpuso recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 32-2021-GRTPE-CUSCO-SPL, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Subgerencial N° 195-2021-GR-CUSCO-GRTPE-SGFTP, que aprobó la solicitud de SPL en el extremo de cuatro (04) trabajadores por el periodo del 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020; asimismo, desaprobó la solicitud de SPL en el extremo de nueve (09) trabajadores por diversos periodos entre el 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020.
- 3.2 Los fundamentos expuestos en el referido recurso, son los siguientes:



- La solicitud de SPL debe ser aprobado por silencio administrativo positivo, toda vez que no se ha cumplido con emitir un pronunciamiento dentro del plazo establecido en la ley.
- Una vez presentada la solicitud, la Autoridad Inspectiva de Trabajo cuenta con un plazo de treinta (30) días hábiles para efectuar las actuaciones correspondientes, luego la Autoridad Administrativa de Trabajo tiene siete (07) días hábiles para emitir acto administrativo y cinco (05) días hábiles para efectuar la notificación correspondiente, siendo que en el presente caso no se ha respectado dicho plazo.

#### 4. Análisis del caso concreto:

La Empresa señala que el presente procedimiento administrativo ha sido tramitado incumpliendo el debido procedimiento, toda vez que la resolución administrativa impugnada ha sido emitido interpretado de forma incorrecta las normas contenidas en el Decreto de Urgencia N° 038-2020, el Decreto Supremo N° 011-2020-TR, por lo que solicita su revocatoria.

En ese sentido, corresponde a esta Dirección General examinar los actuados del presente procedimiento así como los considerandos expuestos en la Resolución Directoral N° 32-2021-GRTPE-CUSCO-SPL, para lo cual se estima pertinente enfocar previamente el contexto normativo.

#### 4.1. Sobre las disposiciones emitidas dentro del marco del Estado de Emergencia Nacional originado por el Covid -19

El Decreto de Urgencia N° 038-2020 dispuso en su artículo 3 que los empleadores que se encuentren imposibilitados de implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar la licencia con goce de haber, ya sea por la naturaleza de sus actividades o por el nivel de afectación económica, podían adoptar una serie de medidas necesarias a fin de mantener la vigencia del vínculo laboral y la percepción de remuneraciones, privilegiando el acuerdo con los trabajadores; y agotada dicha posibilidad, podían acogerse excepcionalmente a la suspensión perfecta de labores.

Asimismo, el MTPE emitió el Decreto Supremo N° 011-2020-TR y 012-2020-TR<sup>1</sup> en el cual se establecieron disposiciones complementarias para la debida aplicación del referido Decreto de Urgencia, las cuales deben ser observadas y aplicadas por los empleadores.

Puntualmente, a través del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, se establecieron ciertos requisitos que el empleador debía observar antes de acogerse a la medida excepcional de suspensión perfecta de labores prevista en el Decreto de Urgencia N° 038-2020. Entre los referidos requisitos tenemos:

##### 4.1.1. De la adopción de medidas alternativas

<sup>1</sup> A través de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 038-2020 se establece que mediante Decreto Supremo refrendado por la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, se pueden aprobar, de resultar necesario, las disposiciones complementarias en el ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para la mejor aplicación de lo establecido en el presente Decreto de Urgencia. Por ello, los Decretos Supremos N° 011-2020-TR y 012-2020-TR, son dispositivos normativos válidos emitido con la finalidad de complementar lo dispuesto mediante Decreto de Urgencia N° 038-2020. No es su reglamento. Ambas normas cuentan con el mismo rango legal.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73





En el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, se señalan medidas alternativas, las cuales los empleadores procuran adoptar a fin de mantener la vigencia del vínculo laboral y la remuneración de sus trabajadores. Dichas medidas son:

- a) *Otorgar el descanso vacacional adquirido y pendiente de goce.*
- b) *Acordar mediante soporte físico o virtual, el adelanto del descanso vacacional a cuenta del periodo vacacional que se genere a futuro.*
- c) *Acordar mediante soporte físico o virtual, la reducción de la jornada laboral diaria o semanal, con la reducción proporcional de la remuneración.*
- d) *Acordar mediante soporte físico o virtual, con los trabajadores la reducción de la remuneración. Dicha reducción consensuada debe guardar proporcionalidad con las causas que la motivan. En ningún caso, puede acordarse la reducción de la remuneración por debajo de la Remuneración Mínima Vital (RMV).*
- e) *Adoptar otras medidas reguladas por el marco legal vigente, siempre que permitan el cumplimiento del objetivo del Decreto de Urgencia N° 038-2020.*

Como se puede advertir, la mayoría de las medidas alternativas propuestas en el párrafo precedente, se encuentran estrechamente vinculadas con la capacidad económica que presente el empleador ante la coyuntura del Covid-19, pues la adopción de alguna de ellas, implica que la Empresa cuente con disposición monetaria suficiente y necesaria para asumirla; *ergo*, la aplicación de medidas alternativas resultará viable siempre que la situación económica que ostente la Empresa lo permita.

En consecuencia, la norma en referencia no obliga al empleador a adoptar cada una de las medidas previstas en dicho supuesto, sino que debe identificar cuál de ellas le resulta posible implementar a fin de mantener el vínculo laboral y preservar el ingreso de los trabajadores, de modo que pueda proponerla a los trabajadores para intentar arribar a acuerdos que beneficien a ambas partes.

#### **4.1.2 Del deber de la Empresa de informar a los trabajadores, sus representantes y/u organización sindical, respecto de la aplicación de medidas alternativas a fin de entablar negociación**

El numeral 4.2 del artículo 4° del Decreto Supremo en comentario establece que previo a la adopción de medidas alternativas, el empleador debe informar a la organización sindical o, en su defecto, a los representantes de los trabajadores elegidos o a los trabajadores afectados, los motivos para la adopción de dichas medidas a fin de entablar negociaciones que busquen satisfacer los intereses de ambas partes; debiéndose dejar constancia de la remisión de información y de la convocatoria a negociación.

La negociación a la que hace referencia el numeral 4.2 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, difiere del proceso negocial ordinario<sup>2</sup>, pues esta se da dentro de

<sup>2</sup> Sobre el particular, la negociación en referencia difiere de la negociación colectiva prevista en la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo - Decreto Ley N° 25593<sup>2</sup>, pues esta última se considera como “*el proceso que relaciona a sindicatos, empresarios y* Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73



un contexto excepcional dada la coyuntura del Covid-19, el cual exige que sea el empleador quien adopte medidas de carácter urgente, a fin de mitigar rápidamente toda incertidumbre que dicha situación pudiera generar en los trabajadores, por lo que se requiere llevar a cabo un trámite más expeditivo.

En esta negociación es el empleador quien debe propiciar el diálogo con sus trabajadores, pues de otro modo, no podría considerársele como tal, mucho menos sería válida la adopción unilateral de alguna de las medidas alternativas contempladas en el artículo 4.1 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR (a excepción del otorgamiento del descanso vacacional), y por ende la solicitud de suspensión perfecta de labores presentada ante la Autoridad Administrativa de Trabajo tendría que ser denegada.

En ese orden de ideas, se desprende que para llevar a cabo esta negociación, el empleador debe convocar a la organización sindical, a los representantes de los trabajadores o, directa e individualmente, a sus trabajadores, siendo que en dicho emplazamiento se deben exponer los motivos que conllevan a adoptar alguna de las medidas contempladas en el numeral 4.1 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR.

#### 4.2. Respecto a la aplicación del silencio administrativo positivo

Sobre el particular, cabe indicar que conforme lo estipulado en el artículo 117 del TUO de la LPAG<sup>3</sup>, la Administración se encuentra en la obligación de pronunciarse o dar respuesta a lo peticionado por el administrado dentro del plazo establecido por ley, pues de no ser así se generaría una resolución ficta, debido a la figura del silencio administrativo, el cual constituye una garantía para el administrado a merced de su derecho de petición.

Ahora bien, con la Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060, se consideró a esta figura como regla general aplicable a aquellas solicitudes referidas al ejercicio de derechos preexistentes o al desarrollo de actividades económicas. No obstante, desde la entrada en vigencia del TUO de la LPAG, a través de su artículo 36<sup>4</sup>, se dispuso que el silencio positivo opera a partir del vencimiento del plazo que tiene la Entidad para emitir pronunciamiento y notificar al administrado sobre lo peticionado, considerándose aprobada dicha solicitud sin necesidad de

---

*estado, alrededor del conflicto sobre el precio de la fuerza de trabajo y las condiciones del mismo (...). Sobre la existencia de dicho conflicto es que se construye la necesidad de un conjunto de procedimientos para construir acuerdos temporales”*

<sup>3</sup> Artículo 117.- Derecho de petición administrativa

117.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

117.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

117.3 Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

<sup>4</sup> Artículo 36.- Aprobación de petición mediante el silencio positivo

36.1 En los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo, la petición del administrado se considera aprobada si, vencido el plazo establecido o máximo para pronunciarse, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento correspondiente, no siendo necesario expedirse pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que lo requiera.

36.2 Lo dispuesto en el presente artículo no enerva la obligación de la entidad de realizar la fiscalización posterior de los documentos, declaraciones e información presentados por el administrado, conforme a lo dispuesto en el artículo 34.” (subrayado agregado) (Artículo incorporado por el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1272)

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73



que se pronuncie o emita documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho.

Asimismo, tenemos que en el numeral 35.1 del artículo 35 de la precitada norma, se prevén dos supuestos en los que resulta aplicable el silencio administrativo positivo: *i) todos los procedimientos a iniciativa de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo, y ii) los recursos destinados a cuestionar la denegatoria de una solicitud, cuando se haya aplicado el silencio administrativo negativo.*

En ese contexto, y en atención a la solicitud de aplicación del silencio positivo alegado por la Empresa, es importante anotar que el numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020 establece el plazo para la aprobación de la suspensión perfecta de labores por silencio positivo, como sigue:

“(..)

*3.3 La Autoridad Administrativa de Trabajo expide resolución dentro de los siete (7) días hábiles siguientes de efectuada la verificación posterior a que se refiere el numeral precedente. De no expedirse dicha resolución, se aplica el silencio administrativo positivo.” (subrayado agregado)*

Al respecto, según lo estipulado en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 038-2020<sup>5</sup>, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo aprobó el Decreto Supremo N° 011-2020-TR<sup>6</sup>, con el objeto de establecer disposiciones complementarias para la aplicación del mencionado Decreto de Urgencia, a fin de mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores a consecuencia de las medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria y el estado de emergencia nacional por el COVID-19, así como preservar los empleos.

Bajo este contenido, el numeral 7.5 del artículo 7 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR establece que el silencio administrativo positivo previsto en el numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020 opera cuando la Autoridad Administrativa de Trabajo no emite pronunciamiento expreso dentro del plazo previsto<sup>7</sup>.

Sobre lo precisado en el párrafo precedente, resulta importante diferenciar las peticiones administrativas susceptibles de aprobación vía silencio positivo y para ello, cabe citar al autor Juan Carlos Morón Urbina<sup>8</sup> quien sostiene que: *“(...) si bien el silencio administrativo califica como una medida complementaria necesaria al derecho constitucional de petición, en el caso del silencio administrativo positivo, su relevancia constitucional es mayor que el negativo. Como afirmamos antes, este silencio aplica en aquellos casos en que el ordenamiento asigna a la autoridad la potestad de ordenar o racionalizar el*

<sup>5</sup> Mediante Primera Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 038-2020 se establece que mediante Decreto Supremo refrendado por la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, se pueden aprobar, de resultar necesario, las disposiciones complementarias en el ámbito de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para la mejor aplicación de lo establecido en el presente Decreto de Urgencia

<sup>6</sup> El Decreto Supremo N° 011-2020-TR es un dispositivo normativo válido, emitido con la finalidad de complementar lo dispuesto mediante Decreto de Urgencia N° 038-2020. No es su reglamento. Ambas normas cuentan con el mismo rango legal.

<sup>7</sup> Conforme lo establecido en el numeral 199.1 del artículo 199 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

<sup>8</sup> Morón Urbina, Juan Carlos, “Contrataciones con el Estado”, en revista Asociación Civil Derecho y Sociedad. N° 29. 2007, p. 86





*ejercicio de derechos ejercidos en relación con terceros para asegurar que se produzca en armonía con el interés colectivo o, en todo caso, sin afectar ilegítimamente otros derechos o intereses privados. Precisamente esa incidencia negativa en la esfera de derechos de los ciudadanos que debe ser tolerada en principio -cuando se ejerce de manera racional y debida-, se torna indebida e inconstitucional, entre otros vicios, cuando aparece la inactividad administrativa. De ello, nos libera el silencio positivo, haciendo operativo ese derecho sujeto a control preventivo temporal por parte de la autoridad. En efecto, el silencio positivo permite que otros derechos fundamentales que gozamos los ciudadanos (ej. Derecho a la propiedad, a construir, a desarrollar la actividad económica), podamos ejercerlos de manera inmediata no obstante que la autoridad no haya expresamente acabado de verificar su conformidad con el interés público representado por las condiciones, requisitos y compromisos que la ley exige previamente. Es legítimo que la autoridad ejerza actividad de ordenación sobre el ejercicio de nuestros derechos en relación con el interés colectivo, pero ello debe hacerse de manera eficiente y presta. De no hacerlo, el silencio administrativo positivo permite que el derecho -en la base al pedido- recupere plena operatividad. Por ello, este silencio mantiene una doble conexión constitucional: es una medida complementaria del derecho de petición, pero a la vez permite dar eficacia a diversos derechos constitucionales sujetos -en principio- a verificación administrativa, pese a la inercia administrativa.”*

Debido a lo anterior, se puede advertir que dentro de las consecuencias generadas por la aprobación automática de una solicitud administrativa de evaluación previa, no resulta admisible afectación alguna hacia terceros, motivo por el cual surge un conflicto entre la tutela del “derecho de petición del administrado” y la afectación del “derecho al trabajo y estabilidad laboral”<sup>9</sup>, ambos derechos constitucionalmente reconocidos.

Sobre el particular, el citado autor sostiene que: “(...) para mantener vigencia el silencio administrativo positivo debe sustentarse en que el administrado haya cumplido con las exigencias legales y el expediente así demostrarlo documentalmente previstas, para obtener la aprobación del petitorio. Nadie puede obtener mediante el silencio, aquello que para lo cual no cumple con las exigencias legales o si no presenta ante la autoridad los documentos válidos que así lo comprueben. La pasividad de la Administración no puede dar cobertura de legalidad a lo antijurídico o sanear inconductas del administrado”<sup>10</sup>. (subrayado agregado)

Asimismo, corresponde citar el pronunciamiento emitido por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente Corte Suprema de Justicia de la República mediante Sentencia Casatoria N° 10697 – 2014, en la cual se establece que: “Conforme al ordenamiento legal administrativo, los procedimientos administrativos son entendidos como conjunto de actos y diligencias tramitados por las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados (artículo 29 de la Ley N° 27444); los procedimientos, requisitos, documentos y costos deben estar establecidos en el ordenamiento jurídico los que resultan exigibles en el procedimiento; en ese sentido, es necesario precisar

<sup>9</sup> Contenido en los artículos 22 y 27 de la Constitución Política del Perú

<sup>10</sup> Morón Urbina, Juan Carlos, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444” 12° edición. Edit. El Búho EIRL. Lima, p. 360

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73





*que, es exigencia para la presentación de las solicitudes y la aplicación de la consecuencia jurídica del silencio positivo, el estricto cumplimiento de los requisitos legales, pues no toda omisión de pronunciamiento acarreará la aplicación del silencio positivo, sino cuando la solicitud cumple con los requisitos legales, y no se encuentre en un supuesto de pretensiones o formulaciones ilegales, por lo que no basta el solo transcurso del plazo para la aplicación del silencio positivo, existiendo la exigencia de cumplir con todos los requisitos previstos en el ordenamiento (...)”.*

En efecto, para que el silencio administrativo positivo opere a favor del administrado, su petición debe cumplir con todas las exigencias legales y ello debe ser acreditado documentalmente a través del expediente que se apertura. En ese sentido, en observancia del principio de legalidad, se concluye que la pasividad de la administración no amerita: *i) dar cobertura ni aceptación a aquello que resulte antijurídico, ii) sanear inconductas del administrado u iii) otorgar derechos contrarios a los establecidos en las normas.* En palabras de Moron Urbina: *“El silencio es una solución frente a la inercia administrativa, pero no un beneficio frente a la legalidad vigente”.*<sup>11</sup>

En ese orden de ideas, para que opere el silencio administrativo positivo en los procedimientos en los cuales se tramitan solicitudes de suspensión perfecta de labores conforme lo regulado por el Decreto de Urgencia N° 038-2020 y normas complementarias, resulta indispensable que el petitorio del administrado sea jurídicamente posible, vale decir que: *“el acto ficticio derivado del silencio administrativo positivo, al igual que el acto expreso debe ser conforme a ley, por lo que ese petitorio debe ser formal y sustantivamente sujeto a Derecho.”*<sup>12</sup> (subrayado agregado)

Entonces, al pretenderse la aplicación de lo estipulado en el numeral 7.5 del artículo 7 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR en sentido estricto, se generaría la aprobación automática de la solicitud de suspensión perfecta de labores (que indudablemente presenta efectos frente terceros como son los trabajadores involucrados) sin que dicha solicitud haya sido calificada y evaluada de forma exhaustiva por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, razón por la cual para que el silencio administrativo positivo resulte procedente se requiere necesariamente que la solicitud formulada por la Empresa cumpla con todos los requisitos que exige la normatividad vigente, *contrario sensu*, no resulta aplicable.

#### 4.3. Sobre la afectación económica

Al respecto, corresponde citar lo establecido en el literal a.1) del literal a) del numeral 3.2.1 Decreto Supremo N° 011-2020-TR: *“Cuando el ratio resultante de dividir las remuneraciones de todos los trabajadores declarados en la Planilla Electrónica del empleador entre su nivel de ventas correspondiente al mes de marzo, comparado con el ratio del mismo mes del año anterior, registra en el mes de marzo 2020 un incremento mayor a seis (6) puntos porcentuales para el caso de micro y pequeñas empresas (...). Esta definición aplica para la adopción de las medidas previstas en el Decreto de Urgencia N° 038-2020, que tengan lugar en el mes de abril.”*

<sup>11</sup> Morón Urbina Juan Carlos, “Contrataciones con el Estado” en revista Asociación Civil Derecho y Sociedad. N° 29. 2007, p. 89.

<sup>12</sup> Idem

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73





En el presente procedimiento administrativo, la Empresa solicitó la medida de SPL entre el 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020, alegando la causal de afectación económica, motivo por el cual a fin de acreditar el mismo, se debe calcular los ratios porcentuales correspondiente al mes de marzo de los años 2019 y 2020.

Al respecto, de la revisión de los actuados en el presente procedimiento, se observa que en el numeral 6 del apartado IV referido a los Hechos Constatados del Informe de Resultados, el inspector comisionado constató lo siguiente: *"Que, en atención a lo descrito precedentemente, el servidor comisionado, requirió al sujeto inspeccionado informe y presente documentación que acredite, si la medida de la Suspensión Perfecta de Labores responde una afectación económica, advirtiéndose de la información proporcionada y cálculo correspondiente que, no resulta consistente con la indicada afectación declarada y cuyo cálculo es el siguiente:*

PDT 601 ejercicio 2019	S/ 23 894.73
Remuneraciones	S/ <u>148 706.00</u>
Ratio	$0.16068 * 100 = 16.07$

PDT 601 ejercicio 2020	S/ 39 408.88
Remuneraciones	S/ <u>33 440.00</u>
Ratio	$1.17849 * 100 = 117.85$

**Diferencia** **16.07 - 117.85 = -101.78"**

Asimismo, de la revisión de los documentos presentados por la Empresa, se observa que se encuentra acreditada la afectación económica conforme a lo señalado por el inspector comisionado en la etapa inspectiva, toda vez que dicha afectación supera los seis puntos porcentuales (6%) cumpliendo lo establecido en el literal a.1) del literal a) del numeral 3.2.1 Decreto Supremo N° 011-2020-TR mencionado en los párrafos precedentes.

En ese sentido, esta Dirección General determina que la Empresa ha acreditado la causal de afectación económica para la adopción de la medida de SPL, conforme a lo establecido en las normas legales correspondientes.

#### 4.4. Sobre la naturaleza de las actividades

Corresponde citar lo establecido en los numerales 3.1.1 y 3.1.2 del artículo 3° del Decreto Supremo N° 011-2020-TR: *"3.1.1 Imposibilidad de aplicar trabajo remoto por la naturaleza de las actividades: se configura cuando la naturaleza de las actividades hace imposible su aplicación, por requerir la presencia del trabajador de forma indispensable, por la utilización de herramientas o maquinarias que solo pueden operar en el centro de labores, u otras que resulten inherentes a las características del servicio contratado; o*

*3.1.2 Imposibilidad de aplicar licencia con goce compensable por la naturaleza de las actividades: se entiende que existe imposibilidad de aplicar la licencia con goce de remuneraciones, cuando no resulte razonable la compensación del tiempo dejado de laborar en atención a causas objetivas vinculadas a la prestación, entre las cuales, de forma enunciativa, se encuentran las siguientes:*

*i) cuando la jornada del empleador cuenta con distintos turnos que cubren su*

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73





*actividad continua a lo largo de las 24 horas del día; ii) cuando, por la naturaleza riesgosa de las actividades la extensión del horario pueda poner en riesgo la seguridad y salud de los trabajadores; iii) cuando el horario de atención del empleador se sujete a restricciones establecidas por leyes u otras disposiciones normativas o administrativas; y iv) otras situaciones que manifiestamente escapen al control de las partes."*

Por su parte, el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, vigente al momento de la presentación de la solicitud de SPL por parte de la Empresa, se estableció un grupo de actividades permitidas a desempeñarse durante el estado de emergencia sanitaria, siendo que la actividad de la Empresa, la cual es de Hoteles, Campamentos y otros, no se encontraba catalogada como indispensable.

En ese sentido, de la revisión de los actuados en el presente procedimiento, se observa que en el numeral 5 del apartado IV referido a los Hechos Constatados del Informe de Resultados, el inspector comisionado constató lo siguiente: *"Que, en atención a lo expuesto, el servidor actuante, requirió al sujeto inspeccionado, informe si es posible el otorgamiento de la licencia con goce de haber a los trabajadores comprendidos en la medida, advirtiéndose de la información remitida por el empleador, que sí es posible parcialmente el otorgamiento de la licencia con goce de haber sujeta a compensación, respecto de 9 de los trabajadores afectados, conforme se describe en la documentación adjunta, cuya lista es la siguiente:*

<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Documento de Identidad</b>
LUZ MARINA CABEZA HUAMAN	D.N.I. 24494575
JENY RUTH CALISAYA QUISPE	D.N.I. 41530081
DORIS CONZA AQUINO	D.N.I. 23947055
IRMA KQUILLI MANDORTTUPA	D.N.I. 45780136
ALEXANDRA PILAR MACHACA CALDERON	D.N.I. 44939633
AIDA NINA PAREDES	D.N.I. 43465213
JHOAN O'NELL SILVA ALVAREZ	D.N.I. 44672650
KEILA DIANA TTITO CAVIEDES	D.N.I. 78012338
FRANK RUIZ USCA MAMANI	D.N.I. 61620954

Asimismo, de la revisión de los actuados en el presente procedimiento administrativo, si bien es cierto en la etapa inspectiva se constató la posibilidad de otorgar licencia con goce de haber a nueve (09) trabajadores comprendidos en la medida; sin embargo, se advierte que la actividad de la Empresa es de veinticuatro (24) horas cuyas labores desarrolladas son de carácter netamente presenciales, motivo por el cual no es posible la aplicación de la licencia con goce de haber sujeta a compensación.

En ese sentido, esta Dirección General determina que la Empresa ha acreditado la causal de naturaleza de actividades para la adopción de la medida de SPL, conforme a lo establecido en las normas legales correspondientes.

#### **4.5. Sobre la adopción de medidas alternativas**

Como se ha señalado en los párrafos precedentes, el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, se señalan medidas alternativas en las





cuales los empleadores procuran adoptar a fin de mantener la vigencia del vínculo laboral y la remuneración de sus trabajadores.

Sin embargo, a través del Decreto Supremo N° 015-2020-TR, vigente a partir del 25 de junio de 2020, se modificó el numeral 5.1 del artículo 5° del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, de la siguiente manera:

**“Artículo 5.- Naturaleza de la suspensión perfecta de labores**

*5.1 Agotada la posibilidad de implementar las medidas alternativas previstas en el artículo 4 del presente decreto supremo, el empleador puede excepcionalmente aplicar la suspensión perfecta de labores prevista en el numeral 3.2. del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020.*

*Tratándose de empleadores que cuentan hasta con cien (100) trabajadores, conforme a lo dispuesto en el literal b) del numeral 7.2 del artículo 7 del presente decreto supremo, resulta facultativo acreditar la adopción de las medidas alternativas previstas en el artículo 4”.*

En el caso concreto, el numeral 3 del apartado IV del Informe de Resultados sobre los hechos verificados o constatados, la Autoridad Inspectiva de Trabajo ha dejado constancia que la Empresa cuenta con catorce (14) trabajadores registrados en la planilla, motivo por el cual no resulta exigible que la Empresa acredite la adopción de las medidas alternativas previstas en el numeral 4.1 del artículo 4° del Decreto Supremo N° 011-2020-TR.

**4.6. Sobre la comunicación previa a los trabajadores comprendidos en la medida de suspensión perfecta de labores**

Al respecto, es preciso citar lo establecido en el numeral 6.3 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 011-2020-TR: *“Artículo 6.- Comunicación de la suspensión perfecta de labores a la Autoridad Administrativa de Trabajo.- (...) 6.3 Los empleadores que deseen acogerse al procedimiento de suspensión perfecta de labores deben comunicarlo previamente a los trabajadores afectados y a sus representantes elegidos, de existir, de manera física o utilizando los medios informáticos correspondientes. Efectuado ello, el empleador presenta la comunicación de suspensión perfecta de labores, por vía remota, a la Autoridad Administrativa de Trabajo, según el formato anexo al Decreto de Urgencia N° 038-2020, pudiendo adjuntar, de ser el caso, cualquier documento que el empleador estime conveniente remitir a fin de respaldar su comunicación.”*

En el caso concreto, de la revisión de los actuados en el presente procedimiento administrativo, se observa que la Empresa adjuntó trece (13) comunicaciones de adopción de SPL a cada uno de los trabajadores comprendidos en la medida; sin embargo, se advierte que en los mismos la Empresa señala entre otras cosas lo siguiente: *“Por medio de la presente, y en uso de la facultad dispuesta en el artículo 15 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728 - Ley de Productividad y Competitividad Laboral, le comunicamos que nuestra empresa se ve en la necesidad de suspender de forma perfecta la relación laboral que mantiene con usted, por un plazo de 90 días naturales, al haberse producido un caso fortuito que nos impide seguir realizando nuestras operaciones.*

*(...)*

*Cabe precisar que el plazo de suspensión de la relación laboral se computa desde el 16 de abril 2020 hasta el día 14 de julio del 2020 (...).”*

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73





PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

De igual manera, en otras comunicaciones la Empresa señala lo siguiente:  
“Cabe precisar que el plazo de suspensión de la relación laboral se computa desde del 01 de mayo 2020 hasta el día 29 de julio del 2020 (...).”

Al respecto, se advierte que la Empresa comunicó a sus trabajadores con la adopción de la medida de SPL en el marco del artículo 15 del Decreto Legislativo N° 728, siendo que el presente procedimiento se encuentra en el marco del Decreto de Urgencia N° 038-2020 y del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, con lo cual se evidencia que la Empresa efectuó una comunicación errónea de la adopción de la medida.

Asimismo, se advierte que la Empresa comunica a sus trabajadores con la adopción de la medida de SPL por un periodo que excede a los treinta (30) días calendario luego de terminada la vigencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, es decir, dicha comunicación señala una fecha que excede al 09 de julio de 2020, fecha límite para la adopción de la medida de SPL conforme a lo establecido en el numeral 8.1 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR.

En ese sentido, esta Dirección General determina que la Empresa no ha cumplido con una correcta comunicación a los trabajadores con la adopción de la medida de SPL, motivo por el cual no corresponde estimar el recurso de revisión en este extremo.

Finalmente, si bien es cierto, la Empresa cumplió con las causales para la adopción de la medida de SPL; sin embargo, dicha medida no ha sido comunicada correctamente a los trabajadores conforme a lo establecido en la norma legal vigente, motivo por el cual corresponde a esta Dirección General desestimar en todos sus extremos el recurso de revisión interpuesto por la Empresa.

En atención a las consideraciones expuestas;

#### SE RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.** - Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la empresa **INVERSIONES HOTELERAS PLANETA TIERRA S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 32-2021-GRTPE-CUSCO-SPL, emitida por la Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Cusco, en el marco de la solicitud de suspensión perfecta de labores por diversos periodos entre el 16 de abril de 2020 al 09 de julio de 2020, respecto de trece (13) trabajadores, correspondiente al registro N° 3483-2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - **DECLARAR** agotada la vía administrativa conforme a lo señalado en el literal c) del numeral 228.2 del artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024

[www.gob.pe/mtpe](http://www.gob.pe/mtpe)

Av. Salaverry N° 655  
Jesús María





PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”  
“AÑO DE LA UNIDAD, LA PAZ Y EL DESARROLLO”

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

**ARTÍCULO TERCERO.- DISPONER** la remisión de lo actuado a la Gerencia  
Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Cusco.

Regístrese y notifíquese.-



Firmado digitalmente por :  
LA ROSA HUAMAN Marisol FAU  
20131023414 hard  
Directora General de Trabajo  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 07/07/2023 13:52:36-0500

**MARISOL LA ROSA HUAMAN**

Directora General de Trabajo

MTPE

H.R I-117890-2023

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/> e ingresando la siguiente clave: XD7JX73



BICENTENARIO  
DEL PERÚ  
2021 - 2024

[www.gob.pe/mtpe](http://www.gob.pe/mtpe)

Av. Salaverry N° 655  
Jesús María

