



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

### **INFORME N° 1386 -2020-MTPE/4/8**

- PARA** : **HAYDEE VICTORIA ROSAS CHÁVEZ**  
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica
- ASUNTO** : Absolución de consulta formulada por la Dirección General de Trabajo sobre el sentido interpretativo del plazo legal para realizar las actuaciones inspectivas a cargo de la Autoridad Inspectiva de Trabajo en el marco del procedimiento administrativo de la suspensión perfecta de labores regulado en el Decreto de Urgencia N° 038- 2020 y normas complementarias, así como del plazo legal aplicable para que la Autoridad Administrativa de Trabajo emita resolución en el marco del procedimiento antes referido.
- REFERENCIA** : Hoja de Elevación N° 0448-2020-MTPE/2/14  
H.R. N° 054354-2020
- FECHA** : 06 de julio de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el documento de la referencia, la Dirección General de Trabajo solicita la absolución de una consulta sobre el sentido interpretativo del plazo legal para realizar las actuaciones inspectivas a cargo de la Autoridad Inspectiva de Trabajo en el marco del procedimiento administrativo de la suspensión perfecta de labores regulado en el Decreto de Urgencia N° 038- 2020 y normas complementarias, así como del plazo legal aplicable para que la Autoridad Administrativa de Trabajo emita resolución en el marco del procedimiento antes referido.

#### **II. BASE LEGAL**

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y sus modificatorias (LOF del MTPE).
- Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (ROF del MTPE).
- Decreto de Urgencia N° 038- 2020 – Decreto de urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



### III. ANÁLISIS

#### 3.1.- Definición de consulta legal a cargo de la Oficina General de Asesoría Jurídica y requisitos de admisión

2. Una consulta legal o jurídica supone la existencia de una duda por parte de un órgano del Ministerio sobre la interpretación o el sentido que debe darse a una norma jurídica, ya sea de modo general o respecto de un caso en particular. Ello implica:
  - a) La existencia de una norma vigente,
  - b) Falta de claridad sobre el sentido del supuesto de hecho o de la consecuencia jurídica de la referida norma vigente, y
  - c) La pluralidad de interpretaciones posibles de atribuirse a la norma.
3. Sobre estos presupuestos, la Directiva General N° 003-2012-MTPE/4 "Lineamientos para el servicio de asesoría jurídico legal en materia de trabajo, promoción del empleo y gestión administrativa de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo", aprobada mediante Resolución del Secretario General N° 038-2012-TR/SG, modificada por la Resolución del Secretario General N° 040-2012-TR/SG y la Resolución del Secretario General N° 054-2012-TR/SG; establece que para admitir una consulta formulada por un órgano, ésta debe cumplir con los siguientes requisitos:
  - Identificar la norma sobre la que se tiene la duda, y
  - Que el órgano consultante adopte una posición jurídica sobre dicha duda.
4. Estos requisitos tienen un doble objetivo:
  - ✓ Que la consulta verse sobre un problema de aplicación jurídica concreto, es decir, sobre una norma jurídica vigente y no sobre especulaciones legales o normativas.
  - ✓ Que la consulta la realice el órgano competente asumiendo su responsabilidad de tener una posición sustentada sobre la materia, en la medida que es en principio este órgano el responsable de conocer todas las normas jurídicas vinculadas a sus competencias. Con ello se busca evitar que los órganos omitan sus funciones o dilaten la toma de decisiones bajo aparentes consultas que contienen inexistentes problemas jurídicos (duda jurídica) o implican un desconocimiento de la normatividad, que por sus funciones y competencias deben conocer.
5. Debe precisarse que las consultas que absuelve esta Oficina son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa vigente, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos.
6. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna. Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a esta Oficina –a través de una opinión legal– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.



### 3.2. Sobre el contenido de la consulta

7. En el documento de la referencia, la Dirección General de Trabajo plantea las siguientes consultas:
- ¿Qué consecuencias se derivan en el caso que la Autoridad Inspectiva de Trabajo exceda el plazo legal de treinta (30) días hábiles a que se refiere el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020 relativo a la verificación posterior de dicha suspensión?**
8. Sobre esta primera consulta, la Dirección General de Trabajo considera que el plazo de treinta (30) días hábiles debe entenderse como un plazo de referencia. "En consecuencia, en caso la Autoridad Inspectiva de Trabajo exceda el plazo de treinta (30) días hábiles para la verificación de hechos, ello no implica una aprobación automática de la medida adoptada por el empleador, siendo posible que la verificación de hechos pueda realizarse incluso en un plazo mayor al de treinta (30) días hábiles (segundo guion del numeral 3.1.5 del documento de la referencia)."
- ¿Cuál es el plazo legal aplicable para que la Autoridad Administrativa de Trabajo emita resolución en el marco de la suspensión antes referida, es decir, la aprobación automática se computa desde el inicio de la solicitud (treinta días hábiles) o desde que la Autoridad Administrativa de Trabajo tiene el deber de emitir pronunciamiento (07) días hábiles contados desde la última actuación inspectiva?**
9. Sobre esta segunda consulta, la Dirección General de Trabajo señala a la letra que "El plazo legal aplicable para que la Autoridad Administrativa de Trabajo emita resolución en el marco de la suspensión perfecta de labores es de siete (07) días hábiles siguientes contados a partir de la última actuación inspectiva que conste en el informe de la Autoridad Inspectiva, conforme a lo señalado en el numeral 3.3. del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020. Cabe señalar que en caso la Autoridad Administrativa de Trabajo no emita la resolución dentro de los siete (7) días hábiles siguientes contados a partir de la última actuación inspectiva que conste en el informe de la Autoridad Inspectiva, y no se hubiera efectuado la notificación dentro del plazo previsto en el numeral 199.1 del artículo 199 del TUO de la LPAG, recién se aplicaría el silencio administrativo positivo".



### 3.3. Nuestra opinión

#### 3.3.1. Sobre el plazo en los procedimientos administrativos

10. El TUO de la LPAG ofrece la siguiente definición de procedimiento administrativo:

#### **Artículo 29.- Definición de procedimiento administrativo**

Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

- Como puede apreciarse, el procedimiento administrativo se convierte en el cauce por el que la Administración Pública va madurando sus decisiones y formando su voluntad hasta la emisión del pronunciamiento final que se materializa en el acto administrativo.
- Pero no solamente podemos advertir esta noción formal del procedimiento administrativo sino también su aspecto sustancial cuando la norma refiere que el pronunciamiento de la Administración Pública tendrá efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

13. Ambos aspectos del procedimiento administrativo entonces constituyen una garantía de que el ejercicio del poder por parte de la Administración Pública respecto de los derechos y obligaciones de los administrados se efectúe conforme a los principios jurídicos que orientan y ordenan su actuar, como el de legalidad, debido procedimiento, predictibilidad, entre otros.<sup>1</sup>
14. Los plazos administrativos se enmarcan en el aspecto formal del procedimiento administrativo. Los plazos sirven para determinar o marcar a la Administración Pública los tiempos en los que debe desarrollar todas las acciones necesarias para obtener una decisión motivada y fundamentada sobre lo solicitado por el administrado, evitando así las dilaciones indebidas y salvaguardando la seguridad jurídica.
15. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el plazo se configura como una manifestación del derecho al debido proceso que se encuentra reconocido en el inciso 1 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (subrayado propio)."<sup>2</sup>
16. El citado colegiado ha señalado que "el plazo de un proceso o un procedimiento será razonable sólo si es que aquél comprende un lapso de tiempo que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo a sus intereses, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen los derechos u obligaciones de las partes."<sup>3</sup>
17. En el caso de los procedimientos administrativos, los plazos ya se encuentran establecidos en el TUO de la LPAG o en las leyes especiales que los regulan. Tal como lo señala Morón Urbina, "Por imperio de la ley, los plazos obligan por igual, sin necesidad de apercibimiento o intimidación alguna, a los agentes administrativos y a los interesados en lo que respectivamente les concierne, quienes tienen recíprocamente el deber de cumplirlos y poder exigir su cumplimiento en sede administrativa (reclamación, queja, etc.) o en la judicial."<sup>4</sup>



<sup>1</sup> **1) Principio de legalidad.**- Las 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.

**2) Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

**3) Principio de celeridad.**- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

**4) Principio de predictibilidad o de confianza legítima.**- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

<sup>2</sup> Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01006-2016-PHC/TC.

<sup>3</sup> Fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01006-2016-PHC/TC.

<sup>4</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Lima: Gaceta Jurídica S.A., tomo I, décimo tercera edición, mayo 2018, p. 668.

18. El artículo 142 del TUO de la LPAG señala expresamente que los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta. La misma norma precisa que es derecho de los administrados exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio.<sup>5</sup>
19. Ahora bien, respecto de los plazos el numeral 147.1 del artículo 147 del TUO de la LPAG establece que los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario. Los numerales 147.2 al 147.4 regulan las formas en cómo debe tramitarse la prórroga.<sup>6</sup>
20. Quiere esto decir que la regla general es que los plazos, tal como están establecidos en la ley, deben ser respetados y cumplidos por las partes intervinientes en el procedimiento administrativo, excepto cuando la propia ley establece la posibilidad de prorrogar dicho plazo y en determinados supuestos. Por ejemplo, en el inciso 3 del artículo 143 del TUO de la LPAG se establece que el plazo para la emisión de dictámenes, peritajes, informes y similares es de hasta siete (7) días después de solicitados; pudiendo ser prorrogado a tres (3) días más si la diligencia requiere el traslado fuera de su sede o la asistencia de terceros. Consideramos que el hecho que la posibilidad de la prórroga de un plazo de actuación de la Administración Pública esté expresamente señalada en la ley, y no bajo el criterio de la propia autoridad a cargo del procedimiento administrativo, resulta coherente con los principios de predictibilidad, de legalidad y de debido procedimiento a los que aludimos anteriormente, debido que finalmente se trata de garantizar el interés público.



### 3.3.2 Sobre los plazos en el procedimiento administrativo de suspensión perfecta de labores regulado en el Decreto de Urgencia N° 038-2020

21. Mediante el Decreto de Urgencia N° 038-2020 se establecen medidas extraordinarias, de carácter económico y financiero, para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores del sector privado a consecuencia de las medidas restrictivas y de aislamiento social adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, y su prórroga; y del Estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, y sus prórrogas, ante la propagación del COVID-19, así como preservar los empleos de dichos trabajadores.

#### <sup>5</sup> Artículo 142.- Obligatoriedad de plazos y términos

142.1 Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta.

142.2 Toda autoridad debe cumplir con los términos y plazos a su cargo, así como supervisar que los subalternos cumplan con los propios de su nivel.

142.3 Es derecho de los administrados exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio.

#### <sup>6</sup> Artículo 147. Plazos improrrogables

147.1 Los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario.

147.2 La autoridad competente puede otorgar prórroga a los plazos establecidos para la actuación de pruebas o para la emisión de informes o dictámenes, cuando así lo soliciten antes de su vencimiento los administrados o los funcionarios, respectivamente.

147.3 La prórroga es concedida por única vez mediante decisión expresa, siempre que el plazo no haya sido perjudicado por causa imputable a quien la solicita y siempre que aquella no afecte derechos de terceros.

147.4 Tratándose de procedimientos iniciados a pedido de parte con aplicación del silencio administrativo positivo, en caso el administrado deba realizar una gestión de trámite a su cargo necesaria para adoptar una decisión de fondo, puede solicitar la suspensión del cómputo del plazo del procedimiento hasta por un plazo de treinta (30) días hábiles.

22. El artículo 3 de la citada norma establece los empleadores que no puedan implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar la licencia con goce de haber, por la naturaleza de sus actividades o por el nivel de afectación económica que tienen, pueden optar por la suspensión perfecta de labores.
23. Para ello, dichos empleadores presentan una comunicación a la Autoridad Administrativa de Trabajo con carácter de declaración jurada. Dicha comunicación está sujeta a verificación a cargo de la Autoridad Inspectiva de Trabajo, en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles de presentada la comunicación. En este lapso de tiempo, la Autoridad Inspectiva de Trabajo debe verificar la correspondencia entre la realidad y la declaración jurada presentada por el empleador o la afectación del derecho a la libertad sindical, y en base a ello elaborar un informe que será presentado a la Autoridad Administrativa de Trabajo competente para resolver el procedimiento administrativo.
24. La Autoridad Administrativa de Trabajo, a cargo del procedimiento administrativo, expide resolución dentro de los siete (7) días hábiles siguientes de efectuada la verificación por parte de la Autoridad Inspectiva de Trabajo. Si dicha resolución no se notifica en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles al administrado, se aplica el silencio administrativo positivo.
25. Nos encontramos entonces ante un procedimiento administrativo creado para una situación extraordinaria donde participan el administrado, la Autoridad Administrativa de Trabajo que funge de autoridad competente para resolver y la Autoridad Inspectiva de Trabajo que participa en él proporcionando la evidencia necesaria a efectos que la Autoridad Administrativa de Trabajo emita el acto administrativo que confirme o deniegue la solicitud del administrado. Cabe acotar que, tal como ha sido diseñado el presente procedimiento administrativo en el Decreto de Urgencia N° 038-2020, no es posible emitir resolución final sin que previamente exista el informe de la inspección del trabajo.
26. Conforme a la definición de procedimiento administrativo que se expuso en el acápite 3.3.1 del presente informe, el presente procedimiento administrativo se inicia con la presentación de la declaración jurada por parte del empleador interesado y concluye con la emisión de la resolución a cargo de la Autoridad Administrativa de Trabajo. Ahora bien, conforme al Decreto de Urgencia N° 038-2020, el plazo total para resolver se ha estructurado de la siguiente manera: treinta (30) días hábiles como máximo para que la Autoridad Inspectiva de Trabajo emita el informe correspondiente<sup>7</sup> y siete (7) días hábiles como máximo para la emisión del acto administrativo respectivo. La norma no ha previsto expresamente que este plazo sea prorrogable. Adicionalmente a ello, se deben considerar los cinco (5) días hábiles para la notificación del acto administrativo al administrado.
27. Como puede apreciarse, la norma ha diseñado un procedimiento dirigido al administrado, y adicionalmente contiene encargos internos para la Administración Pública, los cuáles implican relaciones de coordinación previas entre entidades públicas para la emisión de la resolución final que no pueden ser trasladadas como una carga a los administrados.
28. Por lo tanto, conforme a lo establecido en el artículo 147 del TUO de la LPAG, en total el procedimiento administrativo de suspensión perfecta de labores regulado en el Decreto de Urgencia N° 038-2020 tiene un plazo máximo de treinta y siete (37) días hábiles de duración, más los cinco (5) días hábiles para la notificación, luego de los cuales (los cuarenta y dos (42) días hábiles) podría verificarse el silencio administrativo positivo.

### 3.3.3. Sobre la absolución de las consultas

<sup>7</sup> Queda entendido que "la última actuación inspectiva" a que se refiere el Decreto Supremo N° 011-2020-TR debe realizarse dentro del referido plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados desde que se presentó la comunicación, conforme al Decreto de Urgencia N° 038-2020.

La absolución de las consultas presentadas por la Dirección General de Trabajo, tiene como premisas:



29. **De los derechos fundamentales materia del procedimiento establecido en el Decreto de Urgencia N° 38-2020:** Debe tenerse presente que en la órbita del presente procedimiento administrativo se encuentran involucrados derechos fundamentales tanto de los empleadores como de los trabajadores en el contexto del Estado de Emergencia Nacional. De parte de los primeros, la libertad de empresa que se manifiesta en la adopción de medidas que le permitan mantener la continuidad de su actividad económica y mantener las utilidades que esta le genera. De parte de los trabajadores, el derecho al trabajo y a recibir una remuneración que le permita subsistir a él y a su familia. Adicionalmente a ello, se encuentran las reparaciones económicas previstas por el Decreto de Urgencia N° 038-2020 para aquellos trabajadores que finalmente se encuentren comprendidos en la suspensión perfecta de labores.

30. **De la Seguridad Jurídica:** Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado: "La seguridad constituye un conjunto de condiciones, de medios y procedimientos jurídicos eficaces, que permiten desarrollar la personalidad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos sin miedos, incertidumbres, amenaza, daños o riesgos, lo cual crea un ambiente de previsibilidad, no solo sobre el comportamiento ajeno, sino del comportamiento propio, y provoca protección frente a la arbitrariedad y a la vulneración del orden jurídico, provocadas no solo por el Estado, sino también por particulares."<sup>8</sup>

Nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que: "En cuanto al contenido que garantiza la seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional peruano ha indicado que la seguridad jurídica: «busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad»".<sup>9</sup>

31. **El derecho al debido procedimiento administrativo<sup>10</sup>:** Asimismo, cabe destacar que, como ya se ha señalado en el apartado 3.3.1 del presente informe, los plazos marcan los tiempos de las actuaciones de la Administración Pública para evitar dilaciones indebidas, salvaguardando el derecho fundamental al debido proceso que se manifiesta, entre otros, en la obtención de un pronunciamiento de parte de la autoridad competente en un plazo razonable. Es por ello que los plazos en los procedimientos administrativos ya se encuentran establecidos en el TUO de la LPAG o en las leyes especiales que los regulan. En ambos casos, el TUO de la LPAG determina expresamente que los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario y además que el vencimiento del plazo no exime a la autoridad competente de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público.

<sup>8</sup> Ecuador Corte Constitucional, «Sentencia», No. 0035-09-SEP-CC. Caso No. 0307-09-EP (2009). Ver también sentencia Nro. 020-10-SEP-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 228 de 05 de julio del 2010.

<sup>9</sup> STC Exp. N° 0001-2003-AI/TC y otro (acumulados), fundamento 3 (resaltado agregado).

<sup>10</sup> De conformidad con lo previsto en el sub numeral 1.2 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, señala que: "Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

32. **Del procedimiento especial creado por el Decreto de Urgencia N° 038-2020:** Como se ha señalado en el numeral 3.3.2, la norma ha diseñado un procedimiento dirigido al administrado, y adicionalmente contiene encargos internos para la Administración Pública, los cuales implican relaciones de coordinación previas entre entidades públicas para la emisión de la resolución final que no pueden ser trasladadas como una carga a los administrados.
33. **Del marco normativo aplicable:** Adicionalmente, la absolución de las consultas se efectuará en función de una lectura sistemática y coherente entre el Decreto de Urgencia N° 038-2020 y su norma complementaria, y de ser el caso que son las normas que regulan el procedimiento de suspensión perfecta de labores aplicable en el marco del Estado de Emergencia Nacional y Emergencia Sanitaria.

### 3.3.3.1 Absolución de la primera consulta

34. Considerando lo señalado en el numeral 3.3.3, no estamos de acuerdo con la posición adoptada por la Dirección General de Trabajo que consiste en considerar que el plazo de treinta (30) días hábiles debe entenderse "como un plazo de referencia (...) pues no se establece expresamente ninguna consecuencia jurídica al respecto".<sup>11</sup>
35. Tampoco estamos de acuerdo con dicho órgano de línea cuando señala que "en caso la Autoridad Inspectiva de Trabajo exceda el plazo de treinta (30) días hábiles para la verificación de hechos, ello no implica una aprobación automática de la medida adoptada por el empleador, siendo posible que la verificación de hechos pueda realizarse incluso en un plazo mayor al de treinta (30) días hábiles".<sup>12</sup>
36. Así, cuando se consulta sobre las consecuencias derivadas del hecho que la Autoridad Inspectiva de Trabajo exceda el plazo legal de treinta (30) días hábiles a que se refiere el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020 relativo a la verificación posterior de dicha suspensión, consideramos que ello originará que la Autoridad Administrativa de Trabajo:
- a) cuente con menos tiempo para emitir el acto administrativo correspondiente (en el escenario en que el informe de la inspección se haya notificado dentro del plazo máximo del procedimiento administrativo, es decir, entre el día 31 y el día 37), o;
  - b) incumpla con el plazo máximo establecido en el Decreto de Urgencia N° 038-2020 para emitir el acto administrativo correspondiente (en el escenario en que el informe se haya notificado fuera del plazo máximo del procedimiento administrativo, es decir, del día 38 en adelante).
  - c) No pueda resolver el pedido de comunicación de suspensión perfecta de labores, si es notificada con el informe de la Autoridad Inspectiva del Trabajo, más allá del día 37 de presentada la comunicación de suspensión perfecta de labores, dado que el procedimiento especial ya concluyó, sin perjuicio del plazo de 5 días para la notificación.
37. Cabe acotar que en dichos casos la Autoridad Inspectiva de Trabajo habrá incumplido con una obligación legal.
38. En la línea de lo señalado, y de conformidad con el numeral 7.5 del artículo 7 del Decreto Supremo N° 011-2020-TR, que señala que: "**El silencio administrativo positivo previsto en el numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020 opera solo cuando la Autoridad**

<sup>11</sup> Ver segundo guion del numeral 3.1.5 del documento de la referencia.

<sup>12</sup> Ibid, loc cit.

**Administrativa de Trabajo no emite pronunciamiento expreso dentro del plazo previsto y, considerando 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. 7.5 El silencio administrativo positivo previsto en el numeral 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 038-2020 opera solo cuando la Autoridad Administrativa de Trabajo no emite pronunciamiento expreso dentro del plazo previsto y, considerando 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.”, insistimos en el hecho que el silencio administrativo positivo en el presente procedimiento administrativo se producirá una vez transcurridos cuarenta y dos (42) días hábiles (los treinta y siete días hábiles de plazo máximo para emitir el acto administrativo más los cinco (5) días hábiles para notificarlo) sin que el administrado haya sido notificado del acto administrativo suscrito por la Autoridad Administrativa de Trabajo competente.**

### 3.3.3.2. Absolución de la segunda consulta

39. De igual forma, no estamos de acuerdo con la Dirección General de Trabajo cuando señala que “el plazo legal aplicable para que la Autoridad Administrativa de Trabajo emita resolución en el marco de la suspensión perfecta de labores es de siete (07) días hábiles siguientes contados a partir de la última actuación inspectiva que conste en el informe de la Autoridad Inspectiva. (...). Cabe señalar que en caso la Autoridad Administrativa de Trabajo no emita la resolución dentro de los siete (7) días hábiles siguientes contados a partir de la última actuación inspectiva que conste en el informe de la Autoridad Inspectiva, y no se hubiera efectuado la notificación dentro del plazo previsto en el numeral 199.1 del artículo 199 del TUO de la LPAG, recién se aplicaría el silencio administrativo positivo”<sup>13</sup>
40. Al respecto, como ya se ha indicado, el plazo del procedimiento administrativo se cuenta desde la presentación de la solicitud por parte del administrado. A partir de ese momento, el administrado tiene el derecho de obtener un pronunciamiento fundamentado de la autoridad competente al cabo de dicho plazo.
41. Así, en el presente caso desde la presentación de la solicitud se inicia el cómputo del plazo de treinta y siete (37) días hábiles para que la Autoridad Administrativa de Trabajo emita el acto administrativo correspondiente. Adicionalmente a ello hay que considerar los cinco (5) días hábiles para notificar el mencionado acto al administrado. Es este plazo de cuarenta y dos (42) días hábiles el que se considera para efectos de la aplicación del silencio administrativo positivo.

## IV. CONCLUSIONES

42. Por lo antes expuesto, esta Oficina advierte que el procedimiento de suspensión perfecta de labores regulado en el Decreto de Urgencia N° 038-2020 está sujeto a un plazo máximo de treinta y siete (37) días hábiles para resolver, y que dicho plazo se contabiliza desde la presentación de la declaración jurada por parte del empleador ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. Es en dicho plazo máximo que ésta última debe emitir el acto administrativo que se pronuncie sobre lo solicitado por el administrado.
43. Adicionalmente a ello, la Autoridad Administrativa de Trabajo cuenta con un plazo de cinco (5) días hábiles para notificar al administrado la resolución que da fin al procedimiento administrativo.

<sup>13</sup> Ver segundo guion del párrafo 3.2.5 del documento de la referencia.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Universalización de la Salud"

44. Entonces, transcurrido el plazo total de cuarenta y dos (42) días hábiles sin que el administrado haya sido notificado del acto administrativo que resuelve su solicitud, se aplicará el silencio administrativo positivo.

#### V. RECOMENDACIÓN

45. Se recomienda remitir el presente informe y sus antecedentes al Despacho Viceministerial de Trabajo para que, por su intermedio, se remita a la Dirección General de Trabajo.

Es todo cuanto informo a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,

  
Miguel Antonio Pinedo Reyes  
Asesor  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 06 de julio de 2020.

Visto el informe, y con la conformidad de la funcionaria que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes al Despacho Viceministerial de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,

  
  
HAYDEE VICTORIA ROSAS CHÁVEZ  
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo