



Germán Lora Álvarez^(*)

La **suspensión de labores** por caso fortuito y fuerza mayor: análisis legal y casuístico^(**)

Suspension of work by reason of fortuitous event and force majeure: legal and case-by-case analysis

LA SUSPENSIÓN DE LABORES POR CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR DEBE SER ENTENDIDA COMO UNA MEDIDA QUE BUSCA SALVAGUARDAR EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD LABORAL. SI BIEN ES EXCEPCIONAL, SU UTILIZACIÓN DEBE SER ANALIZADA DE FORMA CUIDADOSA POR PARTE DE LA AAT, DADO QUE DECLARAR SU IMPROCEDENCIA PUEDE LLEVAR, FINALMENTE, A AFECTAR LOS INTERESES DE LOS PROPIOS TRABAJADORES, EN CASO LA EMPRESA SE ENCUENTRE ATRAVESANDO UNA SITUACIÓN COMPLICADA.

Resumen: El presente artículo aborda la temática referida a la suspensión de labores por caso fortuito o fuerza mayor. Realizando un análisis sobre la legislación vigente en la materia y precedentes administrativos, el autor examina cómo es que la regulación se aplica, y cómo este mecanismo permite o no la continuidad laboral. Reconociendo la continuidad laboral como fundamento de la suspensión por caso fortuito y fuerza mayor, el autor concluye en la necesidad de mecanismos legales que permitan la flexibilización de la relación laboral.

Palabras clave: Relación Laboral - Continuidad Laboral - Caso Fortuito - Fuerza Mayor - Suspensión del Contrato de Trabajo - Precedente Administrativo

Abstract: This article addresses the theme referred to the remedies of the suspension of work by reason of fortuitous event or force majeure. Through an analysis of the current legislation in the subject and administrative precedents, the author examines how this regulation is applied, and how this mechanism allows or not the labour continuity. By recognizing labour continuity as the foundation of the suspension of work by reason of fortuitous

(*) Abogado por la Universidad de Lima. Magíster en Derecho de la Empresa por la Universidad de Navarra. Socio del área Laboral en el Estudio Payet, Rey, Cauvi, Pérez Abogados.

(**) Nota del Editor: El artículo fue recibido el 26 de junio de 2016 y aprobada su publicación el 30 de junio del mismo año.

La suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor: análisis legal y casuístico

Suspension of work by reason fortuitous event and force majeure: legal and case-by-case analysis

event and force majeure, the author concludes in the need for legal mechanisms to enable the employment relationship flexibilization.

Keywords: Employment Relationship - Labour Continuity - Fortuitous Event - Force Majeure - Suspension of Employment Contract - Administrative Precedent

1. Consideraciones introductorias

En el universo de las relaciones de trabajo privadas existen situaciones que, por motivos ajenos al vínculo laboral cotidiano, generan que entidades empleadoras cuenten con trabajadores que no puedan tener una ocupación efectiva en determinado momento.

Frente a dichos eventos, y tomando en cuenta que los mismos pueden ser únicamente momentáneos o temporales, la legislación laboral aplicable al régimen laboral de la actividad privada ha incluido la posibilidad de suspender el vínculo contractual por caso fortuito o fuerza mayor. Ninguna empresa se encuentra exenta que, por razones ajenas a su propia voluntad empresarial, no requiera temporalmente de la prestación de los servicios de sus trabajadores; sea cual fuera esta razón.

Se trata de una alternativa que, en aras a proteger el principio de continuidad laboral, busca dotar a la parte empleadora de una herramienta a través de la cual pueda hacer frente a determinadas situaciones que no pueden ser previamente advertidas, al mismo tiempo que permita a los trabajadores involucrados conservar su puesto de labores. Así, la relación laboral se mantendrá vigente durante el tiempo que dure la suspensión, en sentido contrario a lo que ocurre en los casos de cese colectivo, donde la finalidad es dar por terminada la relación de trabajo de cierto grupo de trabajadores.

En ese sentido, el propósito del presente artículo es proporcionar un panorama de la regulación legal de la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor, para

luego aterrizar en la manera en que se vienen resolviendo dichas situaciones por parte, principalmente, de la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante, "AAT").

2. La suspensión de labores en la legislación laboral peruana

2.1. Fundamento constitucional

El sustento constitucional de la suspensión de labores se encuentra, como ya ha sido adelantado, en el principio de continuidad laboral. En función al referido principio, se desprende la existencia de una vocación de conservación en el tiempo en la relación existente entre empleador y trabajador por un periodo indeterminado⁽¹⁾.

Como lo señala el profesor Plá Rodríguez, el principio de continuidad "expresa la tendencia actual del Derecho del Trabajo de atribuirle la más larga duración a la relación laboral, desde todos los puntos de vista y en todos los aspectos"⁽²⁾. Añade el referido autor que uno de las manifestaciones del principio de continuidad es la interpretación de las interrupciones de los contratos como simples suspensiones⁽³⁾.

Si bien no existe una mención específica al principio de continuidad dentro de la Constitución Política de 1993, su inclusión como pieza gravitante dentro del ordenamiento laboral peruano se desprende de lo dispuesto en sus artículos 22 y 27. El artículo 22 señala que el trabajo es un deber y un derecho, siendo base del bienestar social y un medio para la realización de la persona, mientras que el artículo 27 establece que la ley otorga

-
- (1) Jaime Zavala Costa, "El principio de continuidad en los procedimientos de cese o despido colectivo," en *Los principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano. Libro homenaje al profesor Américo Plá Rodríguez* (Lima: Grijley, 2009), 344.
 - (2) Américo Plá Rodríguez, *Los principios del Derecho del Trabajo* (Buenos Aires: Depalma, 1978), 154.
 - (3) Américo Plá Rodríguez, *Los principios del Derecho del Trabajo*, 157.



Germán Lora Álvarez

al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario. Como lo sostiene Toyama Miyagusuku, a partir de dichos preceptos constitucionales queda claro que su finalidad es “la conservación del contrato de trabajo, como manifestación del principio de continuidad laboral”⁽⁴⁾.

2.2. Regulación legal

En el régimen laboral de la actividad privada, el artículo 11 de Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo 3-97-TR (en adelante, “LPCL”) ha determinado las ocasiones en las que, pese a que la relación laboral se encuentre vigente, el trabajador no prestará efectivamente sus servicios, generándose así una suspensión del vínculo de trabajo. El precepto normativo mencionado dispone lo siguiente:

“Artículo 11.-

Se suspende el contrato de trabajo cuando cesa temporalmente la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin que desaparezca el vínculo laboral. Se suspende, también, de modo imperfecto, cuando el empleador debe abonar remuneración sin contraprestación efectiva de labores”.

Añade el artículo 12 de la LPCL que son causas de suspensión del contrato de trabajo las siguientes:

- La invalidez temporal;
- La enfermedad y el accidente comprobados;
- La maternidad durante el descanso pre y post natal;
- El descanso vacacional;
- La licencia para desempeñar cargo cívico y para cumplir con el Servicio Militar Obligatorio;
- El permiso y la licencia para el desempeño de cargos sindicales;
- La sanción disciplinaria;
- El ejercicio del derecho a la huelga;
- La detención del trabajador, salvo el caso de condena privativa de la libertad;
- La inhabilitación administrativa o judicial por periodo no

- superior a tres meses;
- El permiso o licencia concedidos por el empleador;
- El caso fortuito y la fuerza mayor; y,
- Otros establecidos por norma expresa⁽⁶⁾.

Conforme se puede apreciar del tenor de la recepción legal de la suspensión de labores, esta puede ser de dos tipos:

- (i) Suspensión perfecta; la suspensión será perfecta cuando cesa temporalmente la obligación del trabajador de prestar el servicio contratado y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin que desaparezca el vínculo laboral. De este modo, podemos señalar como causales de suspensión perfecta las licencias sin goce de haber, las sanciones disciplinarias o el caso fortuito y fuerza mayor.
- (ii) Suspensión imperfecta; la suspensión será imperfecta cuando el empleador abone la remuneración sin que exista una prestación efectiva de labores por parte del empleado. Dentro de este tipo de suspensiones podemos mencionar a los descansos vacacionales, así como el descanso pre y post natal.

Siguiendo lo expuesto por Toyama Miyagusuku⁽⁶⁾, las características principales de la suspensión de labores son las siguientes:

- (i) La fuente de la suspensión puede ser la ley, el convenio colectivo, acuerdo individual, costumbre;
- (ii) El trabajador cesa de prestar servicios a favor de su empleador pero únicamente de manera temporal;

(4) Jorge Toyama Miyagusuku, *El Derecho Individual del Trabajo en el Perú* (Lima: Gaceta Jurídica, 2015), 460.

(5) La suspensión del contrato de trabajo se regula por las normas que corresponden a cada causa y por lo dispuesto en la LPCL y su Reglamento.

(6) Jorge Toyama Miyagusuku, *El Derecho Individual del Trabajo en el Perú*, 461.

La suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor: análisis legal y casuístico
Suspension of work by reason fortuitous event and force majeure: legal and case-by-case analysis

- (iii) Puede tratarse de una suspensión remunerada o no; y,
- (iv) Si bien existe un cese momentáneo en la prestación de servicios, se mantienen los deberes contractuales de buena fe, lealtad y respeto mutuo.

3. La suspensión de labores por caso fortuito o fuerza mayor

El literal l) del artículo 12 de la LPCL prevé como causa de suspensión del contrato de trabajo el caso fortuito y la fuerza mayor. En esta línea, el artículo 15 de dicho cuerpo normativo añade lo siguiente:

“Artículo 15.-

El caso fortuito y la fuerza mayor facultan al empleador, sin necesidad de autorización previa, a la suspensión temporal perfecta de las labores hasta por un máximo de noventa (90) días, con comunicación inmediata a la Autoridad Administrativa de Trabajo. Deberá, sin embargo, de ser posible, otorgar vacaciones vencidas o anticipadas y, en general, adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores. La Autoridad Administrativa de Trabajo bajo responsabilidad verificará dentro del sexto día la existencia y procedencia de la causal invocada. De no proceder la suspensión ordenará la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido”.

Definiendo cuándo nos encontramos ante una situación de caso fortuito o fuerza mayor, el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, aprobado por Decreto Supremo 1-96-TR (en adelante, Reglamento de la LPCL) dispone que “se configura el caso fortuito o la fuerza mayor, cuando el hecho invocado tiene carácter inevitable, imprevisible e irresistible y que haga imposible la prosecución de las labores por un determinado tiempo”.

En este orden de ideas, resulta pertinente mencionar la Resolución Ministerial 87-94-TR, dispositivo normativo a través de la cual se aprobó la Directiva Nacional 6-94-DNRT sobre suspensión temporal de labores. Dicha Directiva establece una definición de los conceptos de *caso fortuito* y

fuerza mayor. Así, establece lo siguiente:

“a) Caso Fortuito:

Es todo hecho imprevisible o un suceso por lo común daños que no puede preverse, evitarse ni resistirse, que acontece inesperadamente con independencia de la voluntad del hombre; que generalmente proviene de la acción de la naturaleza.

Ejemplos:

Una inundación, un aluvión, un sismo, un incendio, una sequía, un accidente, una peste o epidemia.

b) Fuerza Mayor:

Es todo acontecimiento o hechos imprevisibles, que pudiendo ser previstos no pueden resistirse ni evitarse, provienen casi siempre de la acción de la persona o de un tercero.

Ejemplos:

Una ley u otra forma legal, que impida realizar una actividad”.

Con relación a la causa objetiva que sustenta la suspensión del contrato de trabajo por caso fortuito y fuerza mayor, el profesor Blancas Bustamante sostiene que “(...) esta causa se configura cuando sobreviene un hecho inevitable, imprevisible e irresistible y que haga imposible la prosecución de las labores por un determinado tiempo”⁽⁷⁾.

En la misma línea, autorizada doctrina extranjera esgrime lo siguiente en relación al caso fortuito y la fuerza mayor:

“La fuerza mayor habrá de provenir de un acontecimiento extraordinario que no haya podido preverse o que previsto, no haya podido evitarse y, además, será

(7) Carlos Blancas Bustamante, *El Despido en el Derecho Laboral Peruano*, 2ª ed. (Lima: Ara), 483.



Germán Lora Álvarez

preciso que el acaecimiento en que consiste sea externo al círculo de la empresa y del todo independiente del empresario afectado. Cabe incluir, el *factum principis* o decisión de la autoridad que hace imposible jurídicamente la continuación de la prestación de trabajo, pero solo cuando resulta imprevisible o inevitable; no cuando derive de una infracción de la propia empresa⁽⁸⁾.

Por su parte, la doctrina argentina ha referido lo siguiente respecto a la aplicación del caso fortuito y fuerza mayor en las relaciones laborales:

“(…) la fuerza mayor y el caso fortuito se caracterizan por ser a) imprevisibles; b) inevitables; c) ajenos al deudor; d) actuales; e) sobrevinientes; y, f) impedimento absoluto de cumplimiento. (...) En el ámbito laboral, si bien el sujeto tutelado es normalmente el trabajador, en este caso viene a ser el empleador, a quien la ley le da un medio para liberarse de sus obligaciones contractuales, a fin de preservar, dentro de lo posible, la subsistencia de la fuente de trabajo⁽⁹⁾.”

Tomando en cuenta lo expuesto, debe quedar claro que el caso fortuito y fuerza mayor constituyen circunstancias imprevisibles, inevitables e irresistibles. La presencia de dichas circunstancias, no imputables a las partes de la relación laboral, pueden habilitar la suspensión perfecta de la relación laboral. Para ello, y acorde a lo dispuesto en la legislación laboral peruana, se deben tomar en cuenta los siguientes pasos a seguir:

a) Oportunidad de la comunicación:

La decisión de suspender el contrato de trabajo por caso fortuito y fuerza mayor es efectuada de forma unilateral por parte de la entidad empleadora. Sin embargo, esta tiene la obligación de informar dicha situación a la AAT⁽¹⁰⁾ de forma inmediata y paralela a la comunicación que deberán efectuar al personal comprendido en la suspensión indicándoles la toma de dicha medida. Ello en virtud a lo expuesto en el artículo 15 de la LPCL, cuando dispone que la suspensión debe ser informada de inmediato a la AAT por parte de la entidad empleadora.

Sobre el particular, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo establece que la comunicación de suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Indicar duración de la suspensión;
- Indicar fecha de inicio de la suspensión;
- Relación de los trabajadores comprendidos en la medida, precisando su domicilio;
- Sustentación de la causa invocada; y,
- Pago de la tasa correspondiente ante el Banco de la Nación (0.6455 de una Unidad Impositiva Tributaria por cada trabajador que sea objeto de la medida).

La AAT, conforme lo dispone el artículo 15 de la LPCL, verificará dentro del sexto día de comunicada la suspensión de labores la existencia y procedencia de la causa invocada. De no proceder la suspensión ordenará la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido. En ese sentido, el artículo 22 del Reglamento de la LPCL añade que “en la verificación se tendrá en cuenta que la causa invocada guarde proporcionalidad y razonabilidad con el periodo de suspensión temporal de labores determinada con el empleador”.

Luego de efectuada la inspección, el artículo 23 del Reglamento de la LPCL señala que, de comprobarse la existencia o improcedencia de la causa invocada, la AAT expedirá resolución dentro del segundo día de realizada la inspección. El periodo dejado de laborar será considerado como de trabajo efectivo para todo efecto legal.

(8) Jesús Mercader Uguina, *Lecciones de Derecho del Trabajo*, 3ª ed. (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 560-1.

(9) Enrique Herrera, *Extinción de la relación de trabajo* (Buenos Aires: Astrea, 1987), 413-4.

(10) En concreto, a la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la región correspondiente.

La suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor: análisis legal y casuístico
Suspension of work by reason fortuitous event and force majeure: legal and case-by-case analysis

Al respecto, debemos precisar que, en caso la AAT no cumpla con efectuar la verificación de la causal de caso fortuito o fuerza mayor invocada dentro del sexto día de comunicada la suspensión, así como en el supuesto que no expida la resolución dentro del segundo día de realizada la inspección, la entidad empleadora podrá aplicar el silencio administrativo positivo para determinar la procedencia de la suspensión. Para ello, se deberá presentar ante la AAT el "Formato de Declaración Jurada de Silencio Administrativo Positivo" aprobado por Ley 29060, a través de la cual se accede a los efectos que otorga el silencio administrativo positivo.

b) Toma de medidas menos gravosas:

El artículo 15 de la LPCL también precisa que, antes de efectuar la medida de suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor, la entidad empleadora deberá haber dispuesto medidas menos gravosas. En ese sentido, dicho precepto legal establece que la empresa "deberá, sin embargo, de ser posible, otorgar vacaciones vencidas o anticipadas y, en general, adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores".

Dichas medidas menos gravosas vienen siendo entendidas por parte de la AAT, como lo detallaremos más adelante, como obligaciones para las entidades empleadoras. Si no se cumplen con efectuarlas (tanto vacaciones vencidas como las anticipadas), la solicitud de suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor sería declarada improcedente.

c) Plazo de duración de la suspensión:

El artículo 15 de la LPCL establece que el caso fortuito y fuerza mayor habilita a la entidad empleadora a suspender la relación laboral hasta por un máximo de noventa días.

Si el tiempo que dure el caso fortuito y fuerza mayor es indeterminable, se podrá fijar que la duración en principio

será de noventa días. No obstante, si es que el caso fortuito o fuerza mayor es menor, la entidad empleadora deberá dejar sin efecto la suspensión de forma inmediata.

En este punto es necesario precisar que el tercer párrafo del artículo 25 del Reglamento de la LPCL habilita la posibilidad de, en caso continuar el caso fortuito y fuerza mayor luego del límite de noventa días, el empleador puede efectuar cese colectivo por caso fortuito y fuerza mayor. Dicho precepto normativo indica expresamente lo siguiente:

"Artículo 25.-
(...)

De subsistir la imposibilidad de reanudar las labores, la suspensión podrá prolongarse por acuerdo de partes, con conocimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo, pudiendo, alternativamente el empleador optar por el cese colectivo a que se refiere el artículo 81⁽¹¹⁾ de la Ley".

d) Apelación:

El artículo 25 del Reglamento de la LPCL dispone lo siguiente:

"Artículo 25.-
Las partes podrán apelar la resolución expresa o ficta en el término de tres (3) días hábiles.

La Autoridad Administrativa de Trabajo, en la instancia correspondiente, resolverá la apelación, en el término de cinco (5) días

(11) Actualmente, el artículo 81 es el 47 de la LPCL. El mismo establece que si el caso fortuito o la fuerza mayor son de tal gravedad que implican la desaparición total o parcial del centro de trabajo, el empleador podrá dentro del plazo de suspensión a que se refiere el artículo 15, solicitar la terminación de los respectivos contratos individuales de trabajo. Añade que en tal caso, se seguirá el procedimiento indicado en el artículo siguiente sustituyendo el dictamen y la conciliación, por la inspección que el ministerio del sector llevará a cabo, con audiencia de partes, poniéndose su resultado en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo quien deberá resolver conforme a lo determinado en los literales e) y f) del artículo 48 de la LPCL.



Germán Lora Álvarez

hábiles computados desde el día siguiente de ingresado el expediente a la dependencia respectiva. De no expedirse resolución en el plazo indicado, se tendrá por confirmada la resolución de primera instancia.
(...)

Frente a lo resuelto por la segunda instancia administrativa, las partes podrán interponer recurso de revisión dentro de los quince días hábiles de notificada la resolución de segunda instancia. La entidad que conoce el recurso de revisión es la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Decreto Supremo 17-2012-TR.

4. La suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor: análisis casuístico

Analizada la forma en que se encuentra regulada legalmente la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor, consideramos importante hacer un repaso respecto a la forma en que dichos casos vienen siendo resueltos por la Dirección General de Trabajo. Principalmente, procederemos a describir aquellos pronunciamientos que constituyen precedentes administrativos vinculantes⁽¹²⁾.

Siendo ello así, resulta pertinente hacer mención a la metodología que, a entender de la Dirección General de Trabajo, debe seguir toda entidad empleadora a efectos de

llevar a cabo una suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor de forma válida. Al respecto, la Resolución Directoral General 10-2012/MTPE/2/14 ha establecido que las empresas y la AAT deben tomar en cuenta lo siguiente para validar una suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor:

- i) Debe determinarse con sustento técnico y sobre la base de criterios objetivos razonables y proporcionales la existencia de servicios indispensables que deban ser atendidos inclusive durante la vigencia de la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor⁽¹³⁾;
- ii) Debe determinarse si es que la empresa aplicó correctamente la preferencia en la utilización de sus trabajadores para ocuparse de los servicios que hubiera que atenderse durante la suspensión de labores⁽¹⁴⁾;
- iii) La empresa debe otorgar vacaciones adeudadas y vacaciones adelantadas (en caso las primeras no resulten suficientes) antes de proceder con la suspensión de labores; y,
- iv) Deberá determinarse si es que los trabajadores a quienes se les ha aplicado

(12) El artículo VI del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que "los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes".

(13) La Resolución Directoral General 10-2012/MTPE/1/14 señala expresamente que "(...) antes de adoptar una suspensión perfecta de labores que comprometa a todo el universo de trabajadores de la empresa, el empleador debe establecer si todas las actividades deben detenerse y si todos los trabajadores del ámbito deben cesar de prestar servicios dentro del periodo intermitente de inactividad".

(14) La Resolución Directoral General 10-2012/MTPE/1/14 dispone que la empresa debe determinar, y posteriormente probar, haber determinado de forma objetiva: (i) aquellos trabajadores que se mantendrán en actividad; (ii) aquellos que gozarán de las vacaciones que se adeuden o que pudieran adelantarse; y, (iii) aquellos que, luego de dar vacaciones adeudadas y anticipadas, se les deba aplicar la suspensión por caso fortuito y fuerza mayor.

La suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor: análisis legal y casuístico

Suspension of work by reason fortuitous event and force majeure: legal and case-by-case analysis

la suspensión perfecta de labores efectivamente se mantienen activos o si vienen prestando servicios.

Frente a dichas conclusiones, nos llama principalmente la atención aquella según la cual, antes de proceder con la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor, la empresa se encuentre obligada a otorgar vacaciones adelantadas a su personal. Concretamente, la Resolución Directoral General 10-2010/MTPE/2/14 establece con carácter de precedente administrativo vinculante lo siguiente:

“En primer lugar, la norma indica que la cantidad de días de inactividad que tome el hecho de fuerza mayor (la veda) deberá saldarse con las vacaciones acumuladas, ya que ellas suponen un derecho del trabajador que le corresponde por el cumplimiento de las condiciones previstas en los artículos 10 y siguientes del Decreto Legislativo 713.

Posteriormente, de no lograr cubrirse los días de inactividad con los del descanso anual remunerado a que ya se tiene derecho, la empresa se encuentra autorizada a efectuar la compensación con vacaciones cuyo derecho al goce aún no han sido ganadas por los trabajadores (adelanto de vacaciones), las mismas que pueden adelantarse porque el legislador autoriza a la parte empleadora a hacer uso de su facultad directriz, en su faz organizativa, en este sentido”.

En este punto es posible que incluso adelantándose vacaciones no se haya podido culminar de compensar los días de inactividad que se derivan de la veda pesquera con las vacaciones acumuladas y adelantadas. En ese supuesto, el artículo 15 establece una obligación de disponer de medidas alternativas a las mencionadas arriba, con el objeto de evitar que los trabajadores decaigan en la inactividad (y por tanto que no perciban remuneración) por efecto de la suspensión perfecta de labores”.

En la misma línea, en la Resolución Directoral General 11-2012/MTPE/2/14 se estableció, también con carácter de precedente administrativo vinculante, hace referencia a la necesidad de

otorgar vacaciones adeudadas y anticipadas antes de proceder con la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor. A la misma conclusión llegó la Dirección General de Trabajo a través de la Resolución Directoral General 12-2012/MTPE/2/14.

Como se puede apreciar, la Dirección General de Trabajo ha llegado a la conclusión que el artículo 15 de la LPCL contiene la obligación de otorgar tanto vacaciones adeudadas como adelantadas antes de proceder con la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor. Sin embargo, cabe preguntarnos si acaso ese es el mandato legal establecido en el referido precepto normativo, tomando en cuenta que el mismo señala expresamente que la empresa deberá, de ser posible, otorgar vacaciones vencidas o anticipadas y, en general, adoptar medidas que razonablemente eviten agravar la situación de los trabajadores.

Desde nuestro punto de vista, el artículo 15 de la LPCL no obliga a las entidades empleadoras a otorgar vacaciones adelantadas antes de proceder con la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor. Dicho precepto normativo establece, de forma clara, que dichas vacaciones deben ser otorgadas *en la medida de lo posible*. Por tal motivo, que la Dirección General de Trabajo disponga la obligatoriedad de otorgar vacaciones adelantadas antes de proceder con la suspensión de labores constituye una extralimitación de sus facultades y una vulneración al principio de legalidad⁽¹⁵⁾ que debe ser respetado por toda instancia administrativa. Ello pues pretende imponer una obligación que no se encuentra estipulada como tal en la norma con rango legal. Nos encontramos ante un supuesto en que una

(15) El numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que “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”.



Germán Lora Álvarez

autoridad administrativa funge como legislador positivo, lo cual solo está habilitado, en determinados supuestos, al supremo intérprete de la Constitución, que en el Perú es el Tribunal Constitucional⁽¹⁶⁾.

De forma adicional, la obligatoriedad de dotar vacaciones adelantadas puede ser inclusive perjudicial para los intereses del trabajador, en contra de lo dispuesto por ley en el sentido de no agravar la situación de los trabajadores, puesto que: (i) la empresa puede encontrarse en tal situación que, de otorgar vacaciones adelantadas, podría llevar a su liquidación y disolución, quedando su personal sin trabajo; y, (ii) se genera una deuda del trabajador frente al empleador, dado que se le están abonando vacaciones que aún no tiene derecho a gozar. Así, obligar a otorgar vacaciones adelantadas antes de proceder con la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor puede resultar perjudicial para los propios trabajadores comprendidos en la medida. En nuestra opinión, las entidades empleadoras se encuentran obligadas por ley a otorgar vacaciones adeudadas, ya generadas, a su personal antes de proceder con la suspensión de labores, mas no a otorgar vacaciones adelantadas.

Por otro lado, la Dirección General de Trabajo también se ha pronunciado, con carácter de precedente administrativo vinculante, respecto de la obligación de la AAT contenida en el artículo 15 de la LPCL, referente al plazo de seis días luego de conocida la comunicación de suspensión para verificar la existencia y procedencia de la suspensión por caso fortuito y fuerza mayor. Así, en la Resolución Directoral General 11-2012/MTPE/2/14 ha establecido lo siguiente sobre el particular:

“Con el objeto de que la Autoridad Administrativa de Trabajo realice dicha verificación, la ley le otorga a la misma un plazo de seis (6) días luego de conocida la solicitud de suspensión perfecta de labores. Cabe señalar que dicho plazo establecido por ley es de cumplimiento obligatorio para la Autoridad Administrativa de Trabajo, bajo responsabilidad. (...)

Sin embargo, ello no quiere decir que en ningún caso el incumplimiento de dicho plazo faculte al empleador a obstruir o dificultar la labor inspectiva posterior. (...)

En consecuencia, esta Dirección General de Trabajo debe establecer si el plazo de seis (6) días a que se refiere el artículo 15 de la LPCL otorga un plazo perentorio a la Autoridad Administrativa para verificar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones laborales que le corresponden al empleador, o si se trata de un plazo que impone un deber de celeridad y diligencia al o los funcionarios encargados de llevar a cabo tales acciones, sin extinguir la obligación estatal de supervisar el cumplimiento de normas laborales. (...)

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

(16) Ello a través de las denominadas sentencias interpretativas, aditivas, sustitutivas o exhortativas que, en algunas oportunidades, han sido emitidas por el Tribunal Constitucional en aplicación del principio de conservación de la ley y de la interpretación conforme a la Constitución. A manera de ejemplo, véase la sentencia recaída en el Expediente No. 0010-2002-AI/ TC.

La suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor: análisis legal y casuístico

Suspension of work by reason fortuitous event and force majeure: legal and case-by-case analysis

deba efectuarse en forma celeré, bajo la responsabilidad de los funcionarios a cargo”.

Como se puede apreciar, para la Dirección General de Trabajo el plazo de seis días otorgado por el artículo 15 de la LPCL a la AAT para verificar la existencia y procedencia de la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor es meramente referencial. Al respecto, cabe preguntarnos si es que acaso una autoridad administrativa puede determinar que un plazo establecido legalmente pueda ser considerado como *meramente referencial*.

Desde nuestro punto de vista la respuesta es evidente: no hacerlo, a nuestro entender, involucra una grave vulneración al principio de legalidad, así como la utilización de control difuso para determinar la constitucionalidad de una norma cuando, actualmente, el Tribunal Constitucional ha determinado que ello no puede ser aplicado en sede administrativa⁽¹⁷⁾.

Consideramos que la obligación que tiene la AAT de verificar en el plazo de seis (6) días la existencia y procedencia de la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor, contenida en el artículo 15 de la LPCL, constituye un mandato legal imperativo que no puede ser entendido por la Dirección General de Trabajo, de ninguna manera, como un plazo referencial. Una autoridad administrativa no tiene las facultades para determinar que un plazo establecido legalmente deba ser entendido como un plazo referencial.

Así, la AAT debe verificar en el plazo de seis días la existencia de caso fortuito y fuerza mayor para determinar la procedencia de la suspensión de labores. En caso no lo haga en ese plazo, será de aplicación el silencio administrativo positivo, dándose por aprobada la suspensión. Si bien compartimos lo expuesto por la Dirección General de Trabajo en el extremo que las entidades empleadoras no pueden negarse a atender a los inspectores luego de pasado el plazo de seis días⁽¹⁸⁾, ello no quiere decir que puedan determinar la improcedencia de la suspensión si es que la empresa ya solicitó el silencio administrativo positivo. Las inspecciones podrán efectuarse incluso luego de transcurrido el plazo de seis días, pero de no hacerlo en ese plazo no podrá determinarse la improcedencia

de la suspensión si es que la empresa solicitó la aplicación del silencio administrativo positivo.

Quizás podamos pensar que la verificación posterior planteada (casi exigida) por la AAT sea para realizar una inspección sobre cualquier otro tema referido a cumplimiento de normas *sociolaborales* en el marco de la solicitud efectuada por la empresa, y multar ante cualquier incumplimiento, pero en ningún caso para verificar la procedencia o improcedencia de la solicitud de suspensión temporal de labores establecida por la legislación laboral peruana.

Adicionalmente, es importante hacer mención a que, a través de la Resolución Directoral General 11-2012/MTPE/2/14, se han establecido las siguientes pautas que deberán ser tomadas en cuenta, con carácter de precedente administrativo vinculante, para determinar la procedencia de la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor:

- i) Deberá determinarse si los puestos de labores de los trabajadores suspendidos efectivamente se encuentran desocupados o si, por el contrario, tales labores han sido asumidas por otros trabajadores, sean ellos de la misma empresa o de una tercera; y,
- ii) Debe determinarse si dicha medida esconde o tiene como correlato una vulneración a los derechos colectivos de los trabajadores (libertad sindical, negociación colectiva y huelga) al practicarse en contra de trabajadores sindicalizados, perjudicando especialmente al sindicato detrás de una aparente acción de contenido neutro amparada por el Derecho vigente.

(17) El Tribunal Constitucional, con carácter de precedente vinculante, ha señalado que no resulta aplicable el control difuso administrativo en los procedimientos administrativos. Véase la sentencia del Tribunal Constitucional 4912-2012-PA.

(18) Ello sería entendido como una infracción por obstrucción a la labor de inspección.



Germán Lora Álvarez

Por su parte, consideramos oportuno hacer mención a la Resolución Directoral General 16-2012/MTPE. A través de la misma, la Dirección General de Trabajo sostuvo que la no renovación de un contrato de servicios no puede dar lugar a suspender las labores por caso fortuito y fuerza mayor. Se indica expresamente lo siguiente:

“Al analizar el presente caso, nos encontramos con que LA EMPRESA pretende que la no renovación contractual con dos de las empresas con quienes se vincula para prestar sus servicios de tercerización le permite ampararse en el supuesto de fuerza mayor que la faculta a la suspensión temporal de labores, de acuerdo con el artículo 15 de la LPCL.

Sobre el particular, debe recordarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1315 del Código Civil se tiene que una causal jurídicamente admitida para la inejecución de obligaciones es el llamado caso fortuito o fuerza mayor, que es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

En primer lugar, en este caso acontece un suceso ni extraordinario, ni imprevisible ni irresistible: el término del plazo de vigencia de un contrato acordado por LA EMPRESA y sus contrapartes contractuales, en donde por definición interviene su autonomía privada regulatoria (...).”

Compartimos el criterio tomado por la Dirección General de Trabajo en la Resolución 16-2012/MTPE/2/14: la no renovación de un contrato de servicios no calza dentro de un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor, pues no resulta imprevisible, extraordinario ni irresistible. Sin embargo, instancias inferiores a la Dirección General de Trabajo vienen ampliando los alcances del presente precedente administrativo vinculante. A manera de ejemplo, en la Resolución Directoral Regional 33-2016-GRP-DRTPE-DPSC, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Piura declaró improcedente una suspensión de labores al asemejar la suspensión unilateral de un contrato con la no renovación del mismo, lo cual constituye dos supuestos completamente distintos. Así, se sostuvo lo siguiente:

“Que en el presente caso al igual que como se ha señalado en el numeral 9.2 del precedente vinculante antes referido, el suceso citado por la empresa para amparar la suspensión temporal perfecta de labores; esto es, la no renovación de una contratación y/o la suspensión de un contrato acordado por la empresa tercerizadora y sus contrapartes Contractuales (empresas principales), en donde por definición interviene su autonomía privada regulatoria, no constituye un suceso extraordinario, ni imprevisible ni irresistible”.

Desde nuestro punto de vista, la suspensión unilateral de un contrato de locación de servicios es un supuesto completamente distinto a la no renovación de dicho contrato. Así, es distinto sustentar un caso fortuito y fuerza mayor debido a la suspensión unilateral (imprevisible, extraordinaria e irresistible) de un contrato por parte de un cliente (más aún si es el único cliente), que sustentarlo en base a la no renovación (situación que puede y suele ser previsible) de un contrato por parte de un cliente. Sin embargo, la AAT de Piura no lo ha entendido así, aplicando un precedente administrativo vinculante completamente distinto al caso concreto. No compartimos el razonamiento lógico utilizado por la AAT de Piura.

5. Conclusiones

- Ejemplos como el último que ha sido expuesto en el presente artículo reflejan la importancia que tiene la AAT, como operadora jurídica, al momento de resolver las suspensiones de labores por caso fortuito y fuerza mayor. Allí radica la necesidad de contar con una Dirección General de Trabajo que, sin extralimitarse en sus facultades y sin vulnerar el principio de legalidad, pueda dotar de predictibilidad a las comunicaciones de suspensión de labores.

La suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor: análisis legal y casuístico
Suspension of work by reason fortuitous event and force majeure: legal and case-by-case analysis

- En ese contexto, la suspensión de labores por caso fortuito y fuerza mayor debe ser entendida como una medida que busca salvaguardar el principio de continuidad laboral. Si bien es excepcional, su utilización debe ser analizada de forma cuidadosa por parte de la AAT, dado que declarar su improcedencia puede llevar, finalmente, a afectar los intereses de los propios trabajadores en caso la empresa se encuentre atravesando una situación complicada.
- La legislación laboral peruana requiere de mecanismos legales de flexibilización de las relaciones de trabajo que permitan mantener la fuente de trabajo (la empresa misma), de lo contrario figuras como la disolución y liquidación de la empresa empiezan a aparecer como la única solución. 