



## GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO

### EXPEDIENTE N° 460-2025-GRC-GRDS-DRTPEC

#### VISTOS:

El Decreto N° 000054-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 10 de abril del 2024, mediante el cual la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos (en adelante la DPSC), remite a esta Dirección el recurso de apelación interpuesto por la empresa INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A, contra el Auto Directoral N° 000279-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 28 de marzo del 2025, que resolvió DAR INICIO al procedimiento de divergencia sobre la comunicación de servicios mínimos.

El Acta de Informe Oral de fecha 28 de mayo del 2025, por medio del cual se efectuó la diligencia sobre el uso de la palabra, en forma presencial, en las instalaciones de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Callao, conforme a la solicitud de la administrada, en virtud de lo establecido en el literal 1.2) del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, logrando ejercer su legítimo derecho de defensa.

#### CONSIDERANDO:

##### Antecedentes

**PRIMERO.** – Con fecha 28 de febrero del 2025, el SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A (en adelante el sindicato), presentaron divergencia ante la comunicación efectuada por su empleador, la empresa INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A (en adelante la empresa), sobre los trabajadores necesarios para garantizar las labores indispensables durante la huelga de la referida organización sindical.

**SEGUNDO.** - En ese sentido, mediante Auto Directoral N° 000201-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 03 de marzo del 2025, se requirió al sindicato a fin que cumpla con subsanar y/o precisar lo siguiente:

- En escrito de divergencia que presenta el SINDICATO, se advierte que confunden el termino servicios esenciales con actividades indispensables, por lo que **deberán justificar adecuadamente por puesto de trabajo, la divergencia planteada a la comunicación de número y ocupación de trabajadores necesarios para el mantenimiento de labores indispensables, presentado por INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A.**



- Se advierte que el escrito de divergencia presentado por el SINDICATO, no precisa, su oposición a la cantidad de puestos comunicados por INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A, teniendo en cuenta que la EMPRESA, ha comunicado 45 puestos de trabajo como indispensables. **Por lo tanto, deberán señalar si la divergencia es por los 45 puestos de o solo respecto a aquellos puestos donde se encuentren involucrados sus afiliados.**
- El escrito de divergencia, no contiene la propuesta del número de trabajadores necesarios que deberían acudir en caso de huelga, para aquellos puestos que identifiquen como indispensables. **Por lo tanto, deberán presentar su propuesta de cantidad de trabajadores necesarios por puestos de trabajo en los que se encuentre sus afiliados.**

**TERCERO.** – Que, con escrito N° 000646 de fecha 21 de marzo del 2025, el Sindicato subsanó las observaciones advertidas y Mediante Auto Directoral N° 000279-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 28 de marzo del 2025, que dispone el INICIO del procedimiento de divergencia sobre la comunicación de servicios mínimos.

**CUARTO.** – Posteriormente, con fecha 08 de abril del 2025, la empresa interpuso recurso de apelación contra Auto Directoral N° 000279-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 28 de marzo del 2025, la misma que fue concedida mediante Decreto N° 000054-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 10 de abril del 2025, y dispone se eleve los actuados a esta Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Callao.

**De la competencia de la Dirección Regional de Trabajo para avocarse al conocimiento del recurso de apelación**

**QUINTO.** – El numeral 217.1 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019- JUS (en adelante, TUO de la LPAG), establece que el administrado tiene el derecho de contradecir el acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, lo que se materializa a través de los recursos administrativos detallados en el numeral 218.1 del artículo 218 del TUO de la LPAG, los cuales son: **i) Recurso de reconsideración y ii) Recurso de apelación**; y, solo en caso que por Ley o Decreto Legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

**SEXTO.** – Que, dentro del marco legal aplicable, el artículo 11° del TUO de la LPAG, ha establecido los supuestos para el planteamiento de la nulidad, señalando en su numeral 11.1 que los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el artículo 218° antes anotado. Asimismo, el segundo párrafo del **numeral 11.2° se precisa que la nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.**

**SEPTIMO.** – Que, el artículo 220° del TUO de la LPAG, establece que el Recurso de Apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo



dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna **para que eleve lo actuado al superior jerárquico.**

**OCTAVO.** – En ese sentido, tratándose del cuestionamiento de una resolución emitida en primera instancia por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, corresponde avocarse a esta Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Callao, avocarse al conocimiento del recurso de apelación interpuesto por la empresa INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A, en calidad de superior jerárquico de la oficina antes señalada.

**Sobre el recurso de apelación Interpuesto por la empresa INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A.**

**NOVENO.** – La empresa INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A IRTEC S.A, a través de su recurso de apelación, expone los siguientes argumentos:

- i) Que, el sindicato, ni en su escrito de subsanación de la solicitud de divergencia presentada, han presentado el informe correspondiente que justifique el hecho de que consideren que no hay servicios mínimos indispensables en la Empresa ni se han analizado cada uno de los puestos indispensables y argumentos que exponen en el Informe Técnico que presentó la Empresa a la Autoridad Administrativa de Trabajo del Callao y al Sindicato. El Sindicato únicamente se limita a esbozar una justificación de la posición que han adoptado, sustentada solo en sus dichos, sin presentar un documento técnico o pericia que sustente el motivo de su posición, por lo que no han cumplido con el requisito previsto en el artículo 68° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-92-TR.

*“Artículo 68.- Divergencia sobre servicios mínimos*

*En caso de divergencia frente a la comunicación que cumpla con lo establecido en el artículo 67 del Reglamento, los trabajadores u organización sindical deben presentar a la Autoridad Administrativa de Trabajo, en un plazo no mayor de treinta (30) días naturales de comunicados los servicios mínimos por su empleador, un informe con sus observaciones justificadas respecto al número de trabajadores, puestos, horarios, turnos, periodicidad u oportunidad de inicio que haya comunicado la empresa o entidad”*

- ii) Se ha quebrantado el principio administrativo del debido procedimiento establecido en el inciso 1.2 del Artículo IV Título Preliminar del TUO LPAG, así como el derecho a la debida motivación de las decisiones administrativas contemplado en el artículo 6 del mencionado cuerpo legal.

Entonces, al no haber indicado ningún tipo de argumento o justificación sobre por qué la solicitud y subsanación de divergencia presentada por el Sindicato se ajustarían a las normas sobre la materia, tales como el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y la Resolución Ministerial N° 048-2019-TR, es evidente que nos encontraríamos ante una motivación inexistente. Por tanto, el



Auto Directoral materia de impugnación debe ser declarado nulo ya que es inválido.

### **Análisis del caso en concreto**

**DÉCIMO.** – De la revisión del recurso interpuesto, se aprecia que la empresa expone argumentos para declarar nulo el Auto Directoral N° 000279-2025-GRC/DRTPE-DPSC. En tal sentido, corresponde analizar los argumentos de la empresa recurrente a efectos de constatar si se configuran vicios de nulidad del acto administrativo impugnado.

- **Respecto de la diferencia en la forma de comunicación de servicios mínimos del empleador o entidad y la divergencia comunicada por el trabajador u organización sindical.**

**DÉCIMO PRIMERO.** – Que, el artículo 67° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-92-TR, señala:

***“Artículo 67.- Comunicación de servicios mínimos***

*En el caso de servicios públicos esenciales o de las labores indispensables previstas en el Artículo 78 de la Ley, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 82 de la misma, las empresas o entidades comunican en el mes de enero de cada año a sus trabajadores u organización sindical y a la Autoridad Administrativa de Trabajo, el número y ocupación de los trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios mínimos, los horarios y turnos, la periodicidad y la oportunidad en que deban iniciarse los servicios mínimos por cada puesto.*

**Las empresas o entidades deben incluir en su comunicación un informe técnico que justifique la cantidad de trabajadores por puestos, los horarios, turnos, periodicidad y la oportunidad en que debe realizarse los servicios mínimos.**

(...)<sup>1</sup>

Al respecto, el artículo en mención establece taxativamente que la empresa o entidad debe presentar su comunicación incluyendo un informe técnico; esto es, el uso de una **forma estructurada y documentada, mediante un informe detallado que contenga los horarios y turnos, la periodicidad y la oportunidad en que deben iniciarse los servicios mínimos por cada puesto**, cuya omisión o incumplimiento en la forma y contenido del informe supone la observación y/o improcedencia de la comunicación.

Bajo esa premisa, el artículo 68° del citado cuerpo normativo menciona:

***“Artículo 68.- Divergencia sobre servicios mínimos***

*En caso de divergencia frente a la comunicación que cumpla con lo establecido en el artículo 67 del Reglamento, los trabajadores u organización sindical deben*

---

<sup>1</sup> Artículo modificado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 014-2022-TR, publicado el 24 julio 2022.



*presentar a la Autoridad Administrativa de Trabajo, en un plazo no mayor de treinta (30) días naturales de comunicados los servicios mínimos por su empleador, un informe con sus observaciones justificadas respecto al número de trabajadores, puestos, horarios, turnos, periodicidad u oportunidad de inicio que haya comunicado la empresa o entidad.*

*(...)*<sup>2</sup>

De ello se tiene que, si bien el artículo 67° impone expresamente a la empresa la obligación de presentar un **informe técnico** (estructura formal, sustentada en criterios operativos, de seguridad, continuidad del servicio, entre otros), el artículo 68° no dispone que los trabajadores o el sindicato deban utilizar **la misma forma o formato** para presentar sus observaciones.

El supuesto responde al **Principio Protector** por el cual, al reconocerse la desigualdad de hecho entre los sujetos de la relación jurídica de trabajo, se promueve la atenuación de la inferioridad económica, jerárquica e intelectual de los trabajadores.

Este criterio fundamental orienta el derecho del trabajo, y en lugar de inspirarse sobre un “propósito de igualdad”; responde al objetivo de establecer un amparo preferente a una de las partes: el trabajador.<sup>3</sup>

El Principio Protector o tutelar, busca compensar la desigualdad existente en la realidad, con una desigualdad de sentido opuesto, siendo una de sus manifestaciones, el “*in dubio pro operario*”, a través de la cual, si una norma le permite a su intérprete advertir varios sentidos, debe elegir entre ellos, **el que sea más favorable** para el trabajador.

Todo ello, también se establece en el artículo 26 inciso 3) de la Constitución Política del Perú:

**“Artículo 26.- En la relación laboral, se respetan los siguientes principios.**

*(...)*

*3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.”*

- **Respecto de la presunta vulneración al Principio de Legalidad**

**DÉCIMO SEGUNDO.** – Ahora bien, el numeral 1.1 del numeral 1 del artículo IV del TUO de la LPAG, contempla como principio rector de la actuación de las entidades públicas el Principio de Legalidad, el cual establece 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.

---

<sup>2</sup> Artículo modificado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 014-2022-TR, publicado el 24 julio 2022.

<sup>3</sup> Plá Rodríguez, Américo. Ob. cit., p. 61.



Así, en aplicación del principio de legalidad, las autoridades administrativas tienen el deber de ceñir su actuación al marco de la Constitución, las leyes y en general del derecho; por lo tanto, su actuación debe estar siempre precedida de una norma que justifique su actuación y señale las facultades expresas con las que cuenta para actuar en cada caso particular, quedando expresamente prohibida de irrogarse alguna facultad u actuación que no se encuentre expresamente autorizada por la legalidad antes referida.

Cabe señalar que, en atención al principio de jerarquía normativa, lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 011-92-TR, que reglamenta la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, constituye el marco normativo específico y de mayor jerarquía aplicable al procedimiento de divergencia sobre servicios mínimos durante la huelga.

En tal sentido, conforme a lo previsto en el artículo 68 de dicho reglamento, **la carga procedimental asignada a los trabajadores o a la organización sindical consiste en la presentación de un informe con observaciones justificadas** respecto a la comunicación realizada por el empleador, en un plazo máximo de treinta (30) días naturales.

Que dicho precepto normativo constituye una disposición específica de alcance reglamentario que regula expresamente el procedimiento aplicable en estos casos, por lo que, conforme al principio de jerarquía normativa y de legalidad administrativa, su contenido debe prevalecer y servir de marco interpretativo para la aplicación de cualquier disposición procedimental complementaria, incluida aquella contemplada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de esta Dirección.

Que, en consecuencia, la exigencia de presentar un informe con observaciones justificadas por parte del sindicato o trabajadores debe entenderse conforme a lo señalado en el artículo 68 del citado reglamento, no siendo exigible una carga documental o informativa adicional equivalente a la solicitada al empleador, salvo disposición legal expresa en contrario.

- **Respecto de la presunta vulneración al debido procedimiento**

**DÉCIMO TERCERO.** – Que, al respecto es importante señalar que el derecho al debido proceso, se encuentra consagrado en el artículo 139°, inciso 3, de la Constitución. De tal modo, el Tribunal Constitucional en reiteradas jurisprudencias ha señalado que el derecho al debido proceso es una garantía que, si bien tiene su ámbito natural en sede judicial, también es aplicable en el ámbito de los procedimientos administrativos.<sup>4</sup> Por tanto, el debido proceso y los derechos que lo conforman, resultan aplicables en sede administrativa, concordante con el numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la LPAG sobre el principio del debido procedimiento.

Teniendo en cuenta lo indicado, el derecho al debido procedimiento se encuentra intrínsecamente vinculado con el derecho de defensa, dado que, se establece como

---

<sup>4</sup> STC Nos. 3359-2006-PA/TC, 1612-2003-AA/TC, 1489-2004-AA/TC, entre otras.



garantía para el resguardo de los derechos que pueden ser afectados por las decisiones de la administración.

Que, en ese tenor, el derecho a la defensa garantiza entre otras cosas, que una persona sometida a un procedimiento administrativo, en el que se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se debe poner a conocimiento de las partes todo acto que la administración emita a efectos de que pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa. Por ende, se transgrede el derecho de defensa cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa.<sup>5</sup>

**DÉCIMO CUARTO.** – En el contexto antes señalado, se debe de analizar las causales de nulidad contenidas en el artículo 10 del TUO de la LPAG:

***“Artículo 10.- Causales de nulidad***

*Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:*

- 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.*
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14*
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.*
- 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”*

**DÉCIMO QUINTO.** – Que, la doctrina mayoritaria, tanto nacional como internacional, señala que todo acto administrativo cuenta con cinco (05) elementos que lo componen, los cuáles son: Competencia, motivación objeto o contenido, procedimiento regular y finalidad pública. En el presente caso, el acto administrativo que corresponde evaluar es la Auto Directoral N° 000279-2025-GRC/DRTPE-DPSC, de este modo, en relación a lo señalado por la administrada en el recurso de apelación se deberá de evaluar si la Resolución contiene un vicio en los elementos constitutivos del acto administrativo, específicamente en el elemento de la motivación.

**DÉCIMO SEXTO.** – Que, es importante señalar que el derecho a la motivación es aquel desarrollo de las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto, así como la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho (causas) que lo preceden y justifican. De este modo, la motivación contiene los fundamentos de hecho y derecho que sustentan una decisión administrativa;

---

<sup>5</sup> STC N° 5514-2005-PA/TC





Por consiguiente, la motivación del acto administrativo resulta ser un componente esencial del principio del debido procedimiento, el mismo que regula el funcionamiento del procedimiento administrativo general en todas sus etapas. La motivación permite, en primer lugar, que el administrado conozca los fundamentos y presupuestos que dan lugar a la resolución, a efectos de la ejecución del acto o la interposición de los recursos que correspondan. En segundo término, permite a la Administración una ejecución adecuada de las resoluciones que la misma emite, así como posibilita la revisión de oficio de los actos administrativos por parte de la Administración;

**DÉCIMO SÉPTIMO.** – Que, en relación a la supuesta afectación del derecho al debido procedimiento, especialmente en el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas, el Tribunal Constitucional, máximo órgano interpretativo de la Constitución y de los derechos fundamentales de las personas, ha señalado en el fundamento tercero de la resolución recaída en el Expediente N° 5601-2006-PA/TC lo siguiente:

*“El derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecte de manera negativa a la esfera o situación jurídica de las personas. Así toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, inconstitucional”.*

Igualmente, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00088-2020-PA/TC, ha sostenido que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones, queda determinando por los supuestos en los cuales existen afectación al citado derecho. De este modo, el Máximo Intérprete de la Constitución indica que hay una afectación directa al derecho a una decisión debidamente motivada cuando se presenta alguno de los cinco supuestos: la inexistencia de motivación o motivación aparente, falta de motivación interna del razonamiento, deficiencias en la motivación externa, la motivación insuficiente y la motivación sustancialmente incongruente.

Que, teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, es conveniente recordar que el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG establece lo siguiente:

*“6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”.*

**DÉCIMO OCTAVO.** – Por todo lo expuesto, queda comprobada la aplicación de normas que resultarían pertinentes al caso materia de autos, por cuanto se establecen las razones por las cuales correspondía la el inicio del procedimiento de divergencia.

Estando a los considerandos antes expuestos,





**SE RESUELVE:**

**PRIMERO. – DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación presentado por la empresa **INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A** contra Auto Directoral N° 000279-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 28 de marzo del 2025, emitida por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos.

**SEGUNDO. – CONFIRMAR** el Auto Directoral N° 000279-2025-GRC/DRTPE-DPSC de fecha 28 de marzo del 2025.

**TERCERO. – NOTIFICAR** la presente resolución directoral a la empresa **INDUSTRIAS DEL ENVASE S.A** en su domicilio real y legal sito en Av. Elmer Faucett N° 4766, Callao y hacer de su conocimiento que el Artículo PRIMERO de esta resolución es irrecurrible, conforme al artículo 228 del T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, dándose por agotada la vía administrativa.

**REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE. –**

FIRMADO DIGITALMENTE

**NEYRA MONTOYA MIGUEL ANGEL JUNIOR**

DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO  
(MNM)