



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

CONSULTA JURÍDICA N° 002- 2012-JUS-DNAJ

A : **HUGO R. GÓMEZ APAC**
Director Nacional de Asuntos Jurídicos

DE : **ANA MARÍA MARTÍNEZ BERNDT**
Directora (e) de Desarrollo Jurídico

TOMMY R. DEZA SANDOVAL
Asesor Legal

ASUNTO : Alcances de la Ley N° 29783 - Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto de las competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

REFERENCIA : Oficio N° 1166-2011/OS-GL del 12 de diciembre de 2011
Oficio N° 1224-2011/OS-GL del 26 de diciembre de 2011

FECHA : Miraflores, 06 ENE. 2012

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con el fin de hacerle llegar el presente documento por el cual se analiza los alcances de la Ley N° 29783 - Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto de las funciones de supervisión y fiscalización del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en lo sucesivo, OSINERGMIN).

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio N° 1166-2011/OS-GL recibido el 12 de diciembre de 2011, la Presidencia del Consejo Directivo del OSINERGMIN señaló que en virtud de la Ley N° 29783 - Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, se transfirieron al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, MINTRA) ciertas competencias relativas a la supervisión y fiscalización en el sector de energía y minas.

En tal sentido, el referido organismo regulador ha solicitado a la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que le brinde asesoría jurídica a efectos de dilucidar lo siguiente:

- (i) Si se debe interpretar que con la entrada en vigencia de la Ley N° 29783 solo se ha transferido al MINTRA las competencias del OSINERGMIN relativas a la supervisión y fiscalización en materia de seguridad y salud en el trabajo y no las competencias generales referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas de las entidades o actividades supervisadas, así como la relativa a la seguridad en la actividad.
- (ii) Teniendo en cuenta que la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29783 dispone la derogación de la Ley N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, precisar si han quedado derogados los Artículos 1°, 2° y



A. Martínez B.



T. Deza S.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

5° (Literal c) de la Ley N° 26734 - Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG.

2. Mediante Oficio N° 1490-2011-JUSDH/VMJ-DNAJ-DDJ recibido el 19 de diciembre de 2011, se solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del OSINERGMIN que, en aplicación de la Directiva N° 003-2001-JUS-VM sobre "Normas para Absolver Consultas Jurídicas y Emitir Informes y Dictámenes Dirimientes en Asuntos Administrativos"¹, acompañe a su solicitud la opinión de su Oficina de Asesoría Jurídica o la Gerencia Legal sobre la materia planteada.
3. Por Oficio N° 1224-2011/OS-GL recibido el 26 de diciembre de 2011, la Presidencia del Consejo Directivo del OSINERGMIN absolvió el requerimiento descrito en el párrafo anterior, para lo cual adjuntó el Memorando N° GL-691-2011 del 21 de noviembre de 2011, emitido por su Gerencia Legal².

II. ANÁLISIS

II.1 Cuestión Previa

4. Previamente al análisis de la cuestión materia del presente documento, corresponde determinar el alcance de la asesoría jurídica que va a ser brindada por la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos, conforme a lo planteado por la Presidencia del Consejo Directivo del OSINERGMIN.
5. Al respecto, por Resolución Directoral N° 023-2011-JUS/DNAJ del 3 de octubre de 2011 se precisaron las características de las tres manifestaciones de la función de asesoría jurídica brindada por esta Dirección Nacional, que son, la Consulta Jurídica, el Informe Legal y el Dictamen Dirimente, tal como se aprecia en la cita siguiente:

"Artículo 1°.- Precisiones sobre la naturaleza y diferencias de la Consulta Jurídica, el Informe Legal y el Dictamen Dirimente.-"

a) **Consulta Jurídica.-**

Se emite cuando una entidad de la Administración Pública solicita asesoría jurídica debido a que considera, en abstracto, equivoca, oscura o confusa la interpretación sobre los alcances de una norma jurídica de efectos generales o sobre la naturaleza jurídica de la institución comprendida en una norma jurídica de efectos generales.

A través de la Consulta Jurídica, la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos busca identificar en abstracto, de varias posibles



¹ Aprobada por Resolución Ministerial N° 395-2011-JUS.

² En dicho documento, la Gerencia Legal de OSINERGMIN manifestó que debe interpretarse que la Ley N° 29783 dispone que se transfiera al MINTRA solo las competencias de dicho organismo regulador relativas a la fiscalización de los dispositivos legales y normas técnicas en materia de seguridad y salud en el trabajo en los subsectores de energía y minería. En tal sentido, el OSINERGMIN mantendría sus competencias de fiscalización sobre el cumplimiento de las demás obligaciones legales, contractuales y técnicas, distintas a la materia antes indicada.

Asimismo, considera que debe entenderse que la Ley N° 29783 no ha derogado los Artículos 1°, 2° y 5° (Literal c) de la Ley N° 26734 - Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG, por lo que dicho organismo regulador no habría dejado de existir.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

interpretaciones, el sentido correcto sobre los alcances de una norma jurídica de efectos generales o la naturaleza jurídica de la institución comprendida en una norma jurídica de efectos generales.

b) Informe Legal.-

Se emite cuando una entidad de la Administración Pública solicita asesoría jurídica sobre los alcances de una o más normas jurídicas de efectos generales sobre una situación o relación jurídica concreta contenida en un expediente administrativo.

c) Dictamen Dirimente.-

Se emite cuando dos o más Oficinas de Asesoría Jurídica o Gerencias Legales de entidades de la Administración Pública tiene una controversia sobre la aplicación, alcances o interpretación de una norma de efectos generales o sobre la naturaleza jurídica de la institución comprendida en una norma jurídica de efectos generales”.

(Subrayado es agregado)

6. La solicitud de asesoría legal formulada por la Presidencia del Consejo Directivo del OSINERGMIN no se refiere a un cuestionamiento sobre la aplicación de una norma respecto a una situación o relación jurídica concreta contenida en un expediente administrativo, por lo que no corresponde la emisión de un Informe Legal.
7. Tampoco se aprecia que dicha solicitud se origine en una controversia entre la Gerencia Legal del OSINERGMIN y la oficina o gerencia de asesoría legal de cualquier otra entidad pública, con relación a la aplicación, alcances y/o interpretación de una norma o sobre la naturaleza jurídica de la institución comprendida en ella.
8. Dado que la Presidencia del Consejo Directivo del OSINERGMIN está consultando en términos generales y abstractos los alcances de la Ley N° 29783 respecto de las competencias en materia de fiscalización y supervisión de las obligaciones legales y normas técnicas que no versen sobre seguridad y salud en el trabajo en los sectores y actividades de energía y minería, así como la supuesta derogación de la norma de su creación, corresponde que esta Dirección Nacional preste su asesoría jurídica en la modalidad de una Consulta Jurídica.
9. Cabe precisar, adicionalmente, que conforme a los Numerales 3.1 y 3.2 del Artículo 3° de la Resolución Directoral N° 023-2011-JUS/DNAJ, las conclusiones contenidas en una Consulta Jurídica solo tienen alcances orientativos sobre la aplicación e interpretación de una norma en cuestión; por tanto, no constituye precedente administrativo, no tiene fuerza vinculante, no resuelve conflictos de competencia entre dos o más entidades de la Administración Pública ni revisa actos administrativos o jurisdiccionales.



II.2 Marco legal aplicable

10. Previamente al desarrollo de la consulta formulada, corresponde analizar el marco jurídico aplicable a la presente consulta. En tal sentido, a continuación se describen las principales normas que regulan las funciones y competencias del OSINERGMIN:



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Viceministerio de Justicia

Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

Nº	Norma	Fecha de Publicación	Asunto
1	Ley Nº 26734 - Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía - OSINERG	31-12-1996	Creó el OSINERG como un ente fiscalizador de las actividades que desarrollan las empresas en los subsectores de electricidad e hidrocarburos. Asimismo, estableció que el OSINERG era parte del Sistema Supervisor de la Inversión en Energía compuesto además por la Comisión de Tarifas de Energía y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Artículo 1º)
2	Ley Nº 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos	29-07-2000	Se otorga al OSINERG la función reguladora de fijación de tarifas en el sector de energía, al disponerse que, para el 31 de diciembre de 2000, la Comisión de Tarifas de Energía y el OSINERG debían integrarse en un solo organismo regulador, bajo la denominación de este último (Tercera Disposición Complementaria, Transitoria y Final).
3	Ley Nº 28151 - Ley que modifica diversos artículos de la Ley Nº 26734	06-01-2004	Modifica el Artículo 1º de la Ley Nº 26734, estableciendo que el OSINERG es un Organismo Fiscalizador de las actividades que desarrollan las empresas de los subsectores de electricidad e hidrocarburos y del cumplimiento de las normas del sector eléctrico por toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado. Asimismo, precisó que dicho organismo forma parte integrante del Sistema Supervisor de la Inversión en Energía conjuntamente con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
4	Ley Nº 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERGMIN	24-01-2007	<p>Se sustituyeron, entre otros, los Artículos 1º, 2º y 5º (Literal c y d) de la Ley Nº 26734. Ello, tal como se aprecia de las cita siguiente en la cual se resalta con negrilla las partes que han sido modificadas respecto del texto primigenio:</p> <p>"Artículo 1.- Sustituye artículos de la Ley Nº 26734 Sustitúyense los artículos 1, 2 e incisos c) y d) del artículo 5 de la Ley Nº 26734, cuyos textos serán los siguientes:</p> <p>'Artículo 1.- Creación y Naturaleza <i>Créase el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), como organismo regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público interno o privado y las personas naturales, en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, siendo integrante del Sistema Supervisor de la Inversión en Energía compuesto por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía. Tiene personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera.</i></p> <p>Artículo 2.- Misión <i>La misión del OSINERGMIN es regular, supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería; así como el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de dichas actividades.</i></p> <p>Artículo 5.- Funciones (...) c) <i>Supervisar y fiscalizar que las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes.</i> d) <i>Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones técnicas y legales relacionadas con la protección y conservación del ambiente en las actividades desarrolladas en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería.</i></p>



A. Martínez B.



T. Dela S.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Viceministerio de Justicia

Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

			<p>El Artículo 2° de la Ley N° 28964 dispuso que se transfiera al OSINERGMIN las competencias de fiscalización establecidas en la Ley N° 27474, Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras. Además, la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 28964 dispuso que en tanto el OSINERGMIN apruebe los procedimientos de fiscalización de las actividades mineras a su cargo, seguirían vigentes las disposiciones sobre dicha materia contenidas en la Ley N° 27474 y el Reglamento de Fiscalización de Actividades Mineras, aprobado por Decreto Supremo N° 049-2001-EM. Finalmente, la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 28964 dispuso la derogación expresa de la Ley N° 27474.</p> <p>Se preció que a partir de su vigencia, toda norma que haga mención al OSINERG debía entenderse referida al OSINERGMIN</p>
5	Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental	05-03-2009	<p>Se dispuso que mediante Decretos Supremos refrendado por los sectores involucrados, se determinen las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serían asumidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) (Primera Disposición Complementaria Final)</p>
6	Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM	21-01-2010	<p>Se aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.</p> <p>Por Decreto Supremo N° 02-2011-MINAM publicado el 22 de enero de 2011, se amplió el plazo para que opere la transferencia.</p>
7	Ley N° 29783 - Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo	20-08-2011	<p>El Sistema de Inspección del Trabajo, a cargo del MINTRA, tiene a su cargo el adecuado cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la seguridad y salud en el trabajo, y de prevención de riesgos laborales (Artículo 95°)</p> <p>Modifica el Artículo 34° de la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, con el texto siguiente (Primera Disposición Complementaria Modificatoria):</p> <p>"Artículo 34. Infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo</p> <p>34.1 Son infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo los incumplimientos de las disposiciones legales de carácter general aplicables a todos los centros de trabajo, así como las aplicables al sector industria, construcción, y energía y minas mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables.</p> <p>34.2 El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, determinar la comisión de infracciones de carácter general en materia de seguridad y salud en el trabajo aplicables a todos los centros de trabajo, así como las infracciones de seguridad y salud en el trabajo para la industria, la construcción, y energía y minas a que se refiere el presente título."</p> <p>Transfiere las competencias de fiscalización minera, establecidas en la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, al MINTRA. (Segunda Disposición Complementaria Final)</p> <p>Deroga la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, del 24 de enero de 2007. (Séptima Disposición Complementaria Modificatoria)</p>

A. Martínez B.

T. Deza S.



"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

11. Como se puede advertir del cuadro anterior, el OSINERGMIN fue creado originalmente como un organismo fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas naturales y jurídicas, de derecho público interno y derecho privado, en los subsectores eléctrico e hidrocarburos, siendo que posteriormente se le otorgó competencias para fiscalizar las actividades realizadas en el subsector minería. Luego, mediante dos normas, una con rango legal y la otra reglamentaria, se otorgó a favor del OEFA las competencias del OSINERGMIN para fiscalizar y supervisar el cumplimiento de los dispositivos legales y técnicos relacionados con la protección del medio ambiente en las actividades de los tres subsectores antes mencionados. Finalmente, mediante la Ley objeto de análisis, se le ha otorgado al MINTRA otras competencias que ejercía el OSINERGMIN relacionadas a la fiscalización de las actividades mineras.
12. En atención a ello, corresponde analizar en los acápites siguientes qué competencias han sido transferidos al MINTRA y cómo han quedado las competencias del OSINERGMIN en materia de fiscalización de los subsectores antes señalados a la luz de las disposiciones establecidas en la Ley N° 29783.

II.3 Métodos de interpretación aplicables al presente caso

13. Antes de proceder al análisis del asunto planteado, corresponde describir qué métodos de interpretación normativa pueden ser utilizados a efectos de establecer los alcances de las disposiciones establecidas en la Ley N° 29783.
14. El primer método de interpretación al cual podrían recurrir los operadores jurídicos es el *literal*³ el cual, según la doctrina nacional, consiste en indagar el significado de la norma mediante el uso de las reglas lingüísticas que correspondan al entendimiento común del lenguaje, salvo que los términos utilizados tengan algún significado jurídico particular distinto al ordinario⁴.
15. Ante la duda entre la utilización del significado técnico frente al significado común de las palabras, se debe dar preferencia a este último, toda vez que resultaría indebido pretender imponer un lenguaje técnico a un grupo de personas que tienen su propio lenguaje usual o corriente "con el que se comunican y que es el único que conocen", salvo que la propia ley defina el significado de determinadas palabras, caso en el que se les debe reconocer el significado legal⁵.
16. Sin embargo, la doctrina ha apuntado algunos inconvenientes respecto de la utilización exclusiva del método literal, derivado principalmente por razones tales como: "la impropiedad de las palabras usadas por el creador de la norma, la variación del significado con el tiempo y los lugares, y los varios significados que puede tener una misma palabra"⁶.



A. Martínez B.



T. Diez S.

³ Marcial Rubio señala que "El método literal es la puerta de entrada a la interpretación dentro de cualquier sistema jurídico basado en la escritura. (...) el método literal, por tanto, se utiliza siempre...". Al respecto: RUBIO CORREA, Marcial. *Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Décima edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Pág. 238.

⁴ Loc. Cit.

⁵ TORRES VÁSQUEZ, Anibal. *Introducción al Derecho. Teoría General del Derecho*. Primera edición. Editorial Palestra. Lima. Pág. 624.

⁶ idem, pág. 620.



“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

17. En tal sentido, a nivel doctrinario se ha reconocido que el método literal es el punto de partida de toda interpretación normativa, a partir del cual se delimita el marco en el que debe operar otros criterios de interpretación⁷ para dar sentido a las normas, debido a que este método por sí solo a veces resulta insuficiente⁸. Como lo ha señalado parte de la doctrina nacional: *“la interpretación no puede encerrarse en los estrechos límites del texto literal de la norma. Un principio fundamental de hermenéutica aconseja analizar sus resultados a la luz de los otros elementos: históricos, sociales, sistemáticos”*⁹.
18. Incluso la doctrina nacional han considerado discutible la utilización preferente del método literal frente a otros métodos de interpretación, señalando que ello históricamente tuvo una explicación razonable en la época de la escuela exegética del Código Civil de Napoleón, pero que en la actualidad no resultan aplicable dichos criterios debido a que han cambiado *“las condiciones del Derecho y de su entorno social, político e histórico”*¹⁰.
19. En atención a lo anterior, otro método de interpretación que debe ser considerado para el análisis que se realice en el presente informe es el de la *ratio legis* o teleológico, en virtud del cual, el sentido de la norma sujeta a interpretación se determina desentrañando lo que está connotado o implicado en el texto mismo de la norma; o, en otras palabras, averiguando *“la razón de ser”* u objetivo intrínseco de la norma que se desprende de su propio texto¹¹.

Al respecto, se plantea el siguiente ejemplo sobre la aplicación de la *ratio legis* como método de interpretación:

*“si digo ‘el Presidente de la República será elegido por un periodo de cinco años y deberá transcurrir un periodo de gobierno para que quien ha ejercido el cargo pueda ser reelegido’, la razón de ser de la norma está orientada a evitar que una persona ocupe la Presidencia por largo tiempo o de manera indefinida”*¹²

(el subrayado es agregado)

20. Finalmente, cabe precisar que la doctrina ha establecido que el operador jurídico debe *“rechazar la interpretación que conduzca al absurdo”*, de tal manera, que la labor de interpretación *“debe tomar el sentido que mejor satisfaga a la justicia”*¹³.



⁷ Ídem. Pág. 619.

⁸ Al respecto, Marcial Rubio señala que *“...el método literal suele actuar —implícitamente o explícitamente— ligado a otros métodos para dar verdadero sentido a las interpretaciones y, en muchos casos, es incapaz de dar una respuesta interpretativa adecuada...”* (RUBIO CORREA, Marcial. Op. Cit., pág. 239).

⁹ TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. Op. Cit., pág. 634.

¹⁰ RUBIO CORREA, Marcial. Op. Cit., pág. 238.

¹¹ Ídem, Pág. 240.

¹² Loc. Cit.

¹³ TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. Op. Cit. Pág. 631.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

II.4 Alcances de la transferencia de competencias del OSINERGMIN hacia el MINTRA en aplicación de la Ley N° 29783

21. Como se desprende de los antecedentes, la Presidencia del OSINERGMIN ha solicitado a esta Dirección Nacional que precise si, con la entrada en vigencia de la Ley N° 29783, se ha transferido al MINTRA todas las competencias de supervisión y fiscalización de las que gozaba el OSINERGMIN en el subsector de minería o solo aquellas relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo.
22. Al respecto, la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29783 establece lo siguiente:

"Transfiérense las competencia de fiscalización minera, establecidas en la Ley 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo".

23. De la literalidad de la norma citada no se aprecia que esta haya precisado o diferenciado qué competencias del OSINERGMIN han sido transferidas al MINTRA, sino que hace referencia de manera general a las competencias de "fiscalización minera". Por consiguiente, una interpretación literal de la norma podría llevar a afirmar que en virtud de dicho dispositivo legal se habría transferido todas las competencias en materia de supervisión y fiscalización minera que se otorgaron al OSINERGMIN mediante Ley N° 28964.
24. Sin embargo, lo afirmado en el párrafo anterior no se condice con una interpretación teleológica de la Ley N° 29783. El Artículo 1° del referido dispositivo legal establece que su **objetivo es promover una cultura de prevención de riesgos laborales** en el país, para lo cual el Estado ejerce un rol de fiscalización y control. En este sentido, la Ley N° 29873 establece las normas mínimas para la prevención de **los riesgos laborales**, pudiendo los empleadores y trabajadores acordar mayores niveles de protección (Artículo 3°).



A. Martínez B.

25. En atención al objetivo planteado, la Ley N° 29783 ha otorgado una serie de competencias y atribuciones al MINTRA. El artículo 80° establece que el referido Ministerio es el encargado de aplicar, examinar y evaluar periódicamente **la política nacional de seguridad y salud en el trabajo**. Asimismo, el Artículo 95° prescribe que el Sistema de Inspección de Trabajo, a cargo del MINTRA, tiene entre sus funciones velar por el adecuado cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la **seguridad y salud en el trabajo y de prevención de riesgos laborales**.



J. Deza S.

26. En línea con lo anterior, el Artículo 96° de la Ley N° 29783 estipula que los inspectores de trabajo están facultados, entre otras, para las siguientes acciones:
- (i) Aconsejar y recomendar la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de **las normas de seguridad y salud en el trabajo**.¹⁴

¹⁴ Literal e) del Artículo 96° de la Ley N° 29783.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

- (ii) Requerir al sujeto inspeccionado que realice las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en los equipos de trabajo o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a **la salud o a la seguridad de los trabajadores**.¹⁵
 - (iii) Iniciar procedimientos sancionadores por incumplimiento de **las normas de seguridad y salud en el trabajo**.¹⁶
27. Finalmente, la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29783 ha modificado el Artículo 34° de la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, en los términos siguientes:

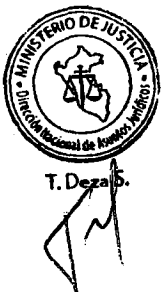
“Artículo 34. Infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo

34.1 *Son infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo los incumplimientos de las disposiciones legales de carácter general aplicables a todos los centros de trabajo, así como las aplicables al sector industria, construcción, y **energía y minas** mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables.*

34.2 *El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, determinar la comisión de infracciones de carácter general en materia de seguridad y salud en el trabajo aplicables a todos los centros de trabajo, así como las infracciones de seguridad y salud en el trabajo para la industria, la construcción, y **energía y minas a que se refiere el presente título.**”*

(Resaltado agregado)

28. Como se puede advertir la norma citada le otorga al MINTRA facultades de inspección y sanción de los incumplimientos de las disposiciones legales sobre seguridad y salud en el trabajo, no solo en el subsector de minería, sino además en el subsector de energía que comprende las actividades en el mercado de electricidad e hidrocarburos.
29. En atención a las normas citadas, se puede colegir que la *ratio legis* de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29783 es disponer únicamente la transferencia de las competencias del Osingermin a favor del MINTRA relativas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de los dispositivos legales y normas técnicas relacionadas con seguridad y salud en el trabajo en los subsectores de minería y energía (esto último se desprende de la modificación al Artículo 34° de la Ley N° 28806).
30. En consecuencia, el dispositivo legal bajo análisis no ha transferido, a favor del MINTRA o de alguna otra entidad pública, las competencias generales del OSINERGMIN en materia de fiscalización del cumplimiento de las otras obligaciones legales, contractuales o técnicas —a cargo de las empresas supervisadas— distintas de aquellas referidas a la seguridad y salud en el trabajo, las cuales como se ha mencionado son de competencia del MINTRA, en virtud de la Ley N° 29783.



¹⁵ Literal f) del Artículo 96° de la Ley N° 29783.

¹⁶ Literal g) del Artículo 96° de la Ley N° 29783.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

II.5 Alcances de la derogación dispuesta por la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29783

31. La Presidencia del Directorio del OSINERGMIN ha solicitado a esta Dirección Nacional que precise si, en virtud de lo dispuesto en la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29783, han quedado derogados los Artículos 1º, 2º y 5º (Literales c) de la Ley N° 26734 - Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG.
32. Al respecto, la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29783 dispone lo siguiente:

SÉPTIMA. Derógase la Ley 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, del 24 de enero de 2007.

33. Como se aprecia del cuadro del acápite II.2 del presente documento, la Ley N° 28964 dispuso en su Artículo 1º que se sustituya el texto de los Artículos 1º, 2º y 5º (Literal c) de la Ley N° 26734, por los cuales se dispuso la creación del OSINERGMIN como un organismo regulador, supervisor y fiscalizador; se estipuló la misión institucional de dicho organismo; y se le encargó la función de fiscalización de las actividades en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería.
34. En tal sentido, de una interpretación literal de la Disposición Complementaria antes citada, se podría afirmar que, al derogarse la Ley N° 28964, habrían quedado sin efectos todas sus disposiciones, incluyendo el Artículo 1º que sustituyó los Artículos 1º, 2º y 5º (Literal c) de la Ley N° 26734.
35. Sin embargo, limitarse a la interpretación esbozada puede conducir a los operadores jurídicos al absurdo de concluir que el OSINERGMIN habría dejado de existir (por lo menos, formalmente) al haber sido derogada su norma de creación.
36. Es evidente que resulta contraria a una adecuada interpretación afirmar que el referido dispositivo legal tenga la finalidad de eliminar al OSINERGMIN de la estructura orgánica del Estado, más aún si se tiene en consideración que las funciones de fiscalización, supervisión y de regulación de los mercados de energía y minería que desempeña dicho organismo regulador trascienden la sola materia relativa a la seguridad y salud en el trabajo que es objeto de regulación de la Ley N° 29783.



A. Martínez B.



T. Deza S.

37. En otras palabras, no resulta razonable afirmar que un dispositivo legal que ha tenido como finalidad centralizar en el MINTRA las funciones de fiscalización sobre seguridad y salud en el Trabajo a efectos de promover una cultura de prevención de riesgos laborales, tenga también como “razón de ser” derogar las normas que crea a un organismo público que cumple otras funciones de importancia en los subsectores de minería y energía, tales como, la fijación de tarifas en el subsector eléctrico y en la distribución de gas natural por ductos, la solución de reclamos de usuarios, la supervisión y fiscalización en materia de condiciones de calidad de los servicios regulados¹⁷, la solución de controversias entre empresas supervisadas, la fiscalización

¹⁷

Se trata de fiscalización en las relaciones entre las empresa reguladas o supervisadas y sus usuarios o clientes, el cual como se puede inferir no tiene naturaleza ocupacional o laboral.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Viceministerio de Justicia

Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

en materia de seguridad en el desarrollo de las actividades de los subsectores de su competencia¹⁸, etc.¹⁹

¹⁸ Así por ejemplo, el Osinergmin es el organismo competente para supervisar el cumplimiento de las normas contenidas en el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo 032-2004-EM, publicado el 21 de agosto de 2004, a excepción de los dispositivos referidos a materia de fiscalización ambiental y de seguridad y salud en el trabajo.

A modo de ejemplo se citan los siguientes artículos referidos a la labor de supervisión de Osinergmin en la actividad de Explotación de Hidrocarburos que no corresponde a las materias indicadas, sino con la protección de las reservas probadas de hidrocarburos:

“Artículo 211.- Deterioro de las Reservas Probadas por deficiente operación

Si un Pozo o grupo de Pozos están siendo operados en condiciones que causen deterioro en las Reservas Probadas, PERUPETRO podrá solicitar que el Contratista corrija la situación y/o la justifique adecuadamente. Esta solicitud deberá ser puesta en conocimiento de OSINERG. El Contratista corregirá el incumplimiento dando inicio a las medidas que sean necesarias para la subsanación correspondiente, dentro de los sesenta (60) días de recibida la comunicación, las que serán ejecutadas de manera continuada y diligente. En caso de continuar el incumplimiento, OSINERG aplicará las medidas correspondientes.

Artículo 212.- Deterioro de las Reservas Probadas por deficiente operación y cierre del Pozo o Pozos por el OSINERG

El OSINERG podrá, en función a lo previsto en el artículo anterior, ordenar al Contratista el cierre de dichos Pozos o de la parte de los mismos que está afectando las Reservas Probadas, hasta que éste corrija o justifique la situación.

Si el Contratista no estuviera de acuerdo podrá interponer ante el OSINERG el recurso administrativo correspondiente.”

¹⁹ La Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores en los Servicios Públicos, señala cuáles son los organismos reguladores y las funciones que realizan como tal, conforme se aprecia de los artículos que se citan a continuación:

“Artículo 1.- Ámbito de aplicación y denominación

La presente Ley es de aplicación a los siguientes Organismos a los que en adelante y para efectos de la presente Ley se denominará Organismos Reguladores:

- a) Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL);
- b) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN);
- c) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); y
- d) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

- a) Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas;
- b) Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito;
- c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios (*);

(* LITERAL sustituido por el Artículo 1 de la Ley N° 27631, publicada el 16-01-2002, cuyo texto es el siguiente:

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones regulatorias y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador.”

d) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;



A. Martínez B.



T. Deza S.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

38. Quienes suscriben el presente informe son de la opinión que la interpretación literal de la disposición complementaria objeto de análisis debe ser rechazada por llevar al operador jurídico a la conclusión absurda descrita en los párrafos anteriores.
39. En atención a ello, tomando en consideración las normas descritas en el acápite anterior sobre los objetivos de la Ley N° 29783, se puede colegir, bajo una interpretación *ratio legis*, que la "razón de ser" de la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la N° 29783 ha sido derogar la Ley N° 28964 solo en aquello referido a las competencias de OSINERGMIN en materia de fiscalización de la seguridad y salud en el trabajo en los subsectores de energía y minería, competencia que ha sido transferida al MINTRA mediante la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29783.
40. Por lo tanto, absolviendo la consulta formulada por la Presidencia del Consejo Directivo de OSINERGMIN, esta Dirección Nacional es de la opinión que los Artículos 1°, 2° y 5° (Literal c) de la Ley N° 26734 – Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG, se encuentran vigentes en todo aquello que no implique reconocer al OSINERGMIN competencias en materia de fiscalización de la seguridad y salud ocupacional, en los subsectores bajo su supervisión.
41. De otro lado, en la medida que se ha concluido que el OSINERGMIN mantiene sus competencias en los subsectores de energía y minería respecto de la fiscalización de los dispositivos y normas técnicas que no se refieran a seguridad y salud en el trabajo, se puede afirmar que tampoco ha quedado derogado el Artículo 3° de la Ley N° 28964 que dispone la modificación del párrafo 6.1 y el Literal c) del párrafo 6.2 del Artículo 6° de la Ley N° 27332 – Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, los cuales disponen que el Consejo Directivo del OSINERGMIN está compuesto por (6) miembros, de los cuales dos (2) son propuestos por el Ministerio de Energía y Minas, siendo uno (1) del ellos especialista en minería.
42. Finalmente, cabe precisar que mediante la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se transfirieron las competencias de OSINERGMIN, a favor del OEFA, en materia de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las disposiciones técnicas y legales relacionados con la protección y conservación ambiental en los subsectores de energía y minería. Por consiguiente, en virtud a dicha norma, se derogó el Literal c) del Artículo 5° de la Ley N° 26734, que estipulaba lo siguiente:



A. Martínez B.

"Artículo 5.- Funciones

Son funciones del Osinerg:

(...)

d) *Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones técnicas y legales relacionadas con la protección y conservación del ambiente en las actividades desarrolladas en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería."*



T. Deza S.

e) *Función de solución de controversias: comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados; y,*
f) *Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.*
3.2 *Estas funciones serán ejercidas con los alcances y limitaciones que se establezcan en sus respectivas leyes y reglamentos."*

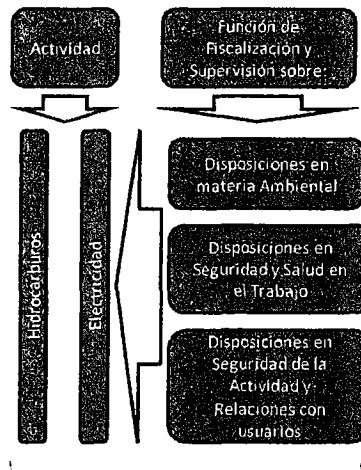


“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

II.5 A manera de síntesis: las competencias del OSINERGMIN

- 43. Como se puede apreciar del cuadro del acápite II.2, las normas referidas a la creación y competencias de OSINERGMIN han sufrido una serie de modificaciones y derogaciones, en particular con relación a sus funciones de fiscalización y supervisión.
- 44. En atención a ello, esta Dirección Nacional considera importante delimitar cuál ha sido la secuencia de dichas normas, de tal forma que coadyuve a aclarar cómo han quedado establecidas, en la actualidad, las competencias del referido organismo regulador.
- 45. En el gráfico siguiente se muestra la función de fiscalización y supervisión²⁰ con la que fue creado el OSINERG mediante Ley N° 26734 para los subsectores de electricidad e hidrocarburos.

Gráfico N° 1



Ley 26734 (12/1996)

A. Martínez B.

- 46. En el Gráfico N° 2 se puede apreciar que en virtud de la Ley N° 28964 se extendió la función de fiscalización y supervisión del OSINERGMIN hacia el subsector de minería.

T. Deza S.

²⁰ En los gráficos siguientes solo se hará referencia a la función supervisora y fiscalizadora debido a que ello ha sido objeto de la consulta formulada por la solicitante. En tal sentido, no se muestran las funciones reguladora, normativa, de solución de controversias y de solución de reclamos de usuarios, previstas en la Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores en los Servicios Público, que también competen a Osinergrmin en su condición de organismo regulador.



PERÚ

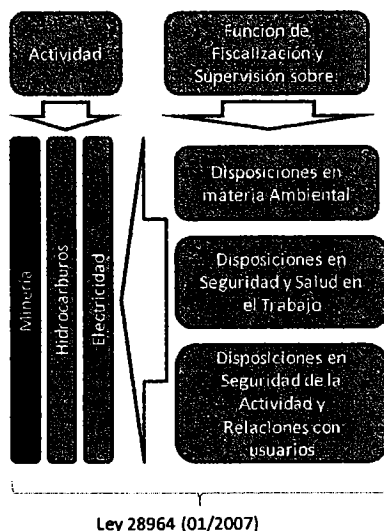
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Viceministerio de Justicia

Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos

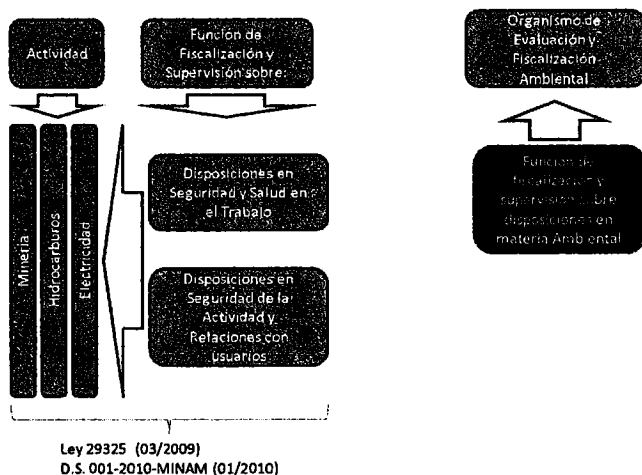
"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

Gráfico N° 2



47. Posteriormente, el gráfico siguiente muestra que, mediante Ley N° 29325 y Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se eliminaron competencia en materia de fiscalización del cumplimiento de dispositivos legales y normas técnicas en materia de protección Ambiental. Tales competencias la asumió el OEFA.

Gráfico N° 3



A. Martínez B.

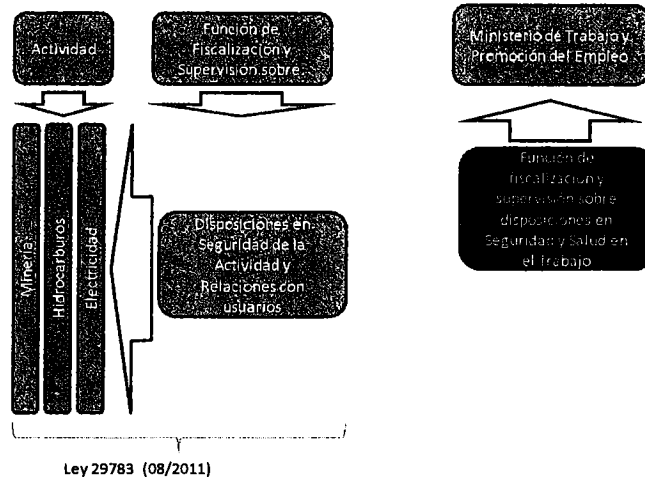
T. Deza S.

48. Finalmente, mediante Ley N° 29783, se ha transferido las competencias de fiscalización en materia de seguridad y salud en el Trabajo del OSINERGMIN hacia el MINTRA, tal como se muestra en el gráfico siguiente:



"Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

Gráfico N° 4



IV. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular lo siguiente:

- (i) La presente Consulta Jurídica solo es de carácter orientativo respecto de los alcances de la Ley 29783 - Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Por tanto, no constituye precedente administrativo, no tiene fuerza vinculante, no resuelve conflictos de competencia entre dos o más entidades de la Administración Pública ni revisa actos administrativos o jurisdiccionales.
- (ii) El método literal de interpretación de las normas jurídicas es considerado como aquel a partir del cual deben operar otros criterios de interpretación normativa. En algunas ocasiones el método literal debe ser rechazado, toda vez que su aplicación puede dar como resultado otorgar un sentido absurdo a las normas. En estos casos se debe recurrir a otros métodos de interpretación, tales como el de la *ratios legis*, en virtud del cual se pretende hallar el sentido de las normas, infiriendo su significado a partir de lo que se encuentra connotado en el texto normativo objeto de interpretación.
- (iii) La Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29783 no precisa qué competencias del OSINERGMIN han sido transferidas a favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. De allí que una interpretación literal de la norma podría llevar a afirmar que se habría transferido todas las competencias en materia de fiscalización minera que se otorgaron al OSINERGMIN mediante Ley N° 28964.
- (iv) Dicha interpretación no se condice con la finalidad de la Ley N° 29783 que es fomentar una cultura de prevención laboral para lo cual ha centralizado en el referido Ministerio las competencias en materia de fiscalización sobre seguridad y salud en trabajo. Por consiguiente, la Segunda Disposición Complementaria Final debe ser interpretada en el sentido de que se ha transferido solo las competencias del Osingermin relativas a la fiscalización de los dispositivos legales y normas técnicas relacionadas con seguridad y salud en el trabajo en los subsectores de minería y energía (esto último se desprende

A. Martínez B.

T. Deza S.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Viceministerio
de Justicia

Dirección Nacional
de Asuntos Jurídicos

“Año de la Integración Nacional y el Reconocimiento de Nuestra Diversidad”
“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”

de la modificación al Artículo 34° de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo).

- (v) Por consiguiente el dispositivo legal bajo análisis no ha transferido, a favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o de alguna otra entidad pública, las competencias generales del OSINERGMIN en materia de fiscalización del cumplimiento de las otras obligaciones legales, contractuales o técnicas —a cargo de las empresas supervisadas— distintas a aquellas referidas a seguridad y salud en el trabajo.
- (vi) Del mismo modo, una interpretación literal de la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 27983 que dispone la Derogación de la Ley 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, la cual a su vez modifica los Artículos 1°, 2° y 5° (Literal c) de la Ley N° 26734, podría llevar a afirmar que dicho organismo regulador habría dejado de existir (por lo menos, formalmente) al haber quedado derogada su norma de creación.
- (vii) Como es evidente dicha interpretación debe ser rechazada debido a que no resulta razonable afirmar que la Ley N° 29783, que ha tenido como finalidad fomentar una cultura de prevención laboral, pretenda eliminar de la estructura orgánica del Estado a un organismo regulador cuyas competencias trasciende la materia relativa a la seguridad y salud en el trabajo.
- (viii) Bajo una interpretación *ratio legis*, se puede colegir que la “razón de ser” de la Séptima Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29783 ha sido derogar la Ley N° 28964, pero solo en aquello referido a las competencias de OSINERGMIN en materia de fiscalización de la seguridad y salud en el trabajo en los subsectores de energía y minería, competencia que ha sido transferida al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mediante la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29783.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

Ana María Martínez Berndt
Directora (e) de Desarrollo Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Tommy R. Deza Sandoval
Asesor Legal
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos