

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

Lima, dos de agosto

de dos mil doce.-

VISTOS; por sus fundamentos pertinentes; y **CONSIDERANDO**:

Primero: Es objeto de apelación la sentencia de fecha siete de setiembre de dos mil once, obrante a fojas doscientos siete, que declara Infundada la demanda de acción popular interpuesta por la Minera Yanacocha Sociedad de Responsabilidad Limitada contra el Ministerio de Energía y Minas y otro.

Segundo: De acuerdo al artículo 200, inciso 5, de nuestra Constitución Política del Estado, la acción popular es una garantía constitucional que procede por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen. El proceso de acción popular constituye, en ese sentido, “*un mecanismo de control concentrado de las normas reglamentarias, que es ventilado exclusivamente al interior del Poder Judicial y que presenta como objetivos el velar por la defensa del artículo 51 de la Carta Magna (...), y el artículo 118 inciso 8) del mismo texto normativo (...).* Así, la Acción Popular es el remedio para defender la constitucionalidad y legalidad frente a las normas administrativas que la contradicen; es decir, es un medio de control constitucional y legal de tipo jurisdiccional sobre normas inferiores como son las de nivel administrativo (...)”¹.

Tercero: Bajo esa perspectiva, el meollo fundamental de todo proceso de acción popular radica en determinar si la norma de rango inferior al de ley, que es objeto del cuestionamiento en la demanda, en realidad contraviene la Constitución Política o alguna norma que sí tiene rango de ley². Esto, según lo explica la doctrina nacional³, se debe a que conforme a la pirámide de Kelsen, la estructura de nuestro ordenamiento normativo

¹ GARIBALDI PAJUELO, Giancarlo, “El proceso de Acción Popular”, en CÓRDOVA SCHAEFER, Jesús (coord.), *Garantías Constitucionales*, Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2009, pp. 396-397.

² Ibid.

³ CHIRINOS SOTO, Enrique, *La Constitución: lectura y comentarios*, 6ta. Edición, Lima, Rodhas, 2008, pp. 574.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

tiene jerárquicamente en su cúspide, a las normas constitucionales, debajo de ellas, se encuentran las leyes ordinarias, y debajo de estas últimas, las normas denominadas administrativas (de rango inferior a ley). Para su validez, las normas con rango de ley deben respetar el orden jerárquico superior, es decir, el constitucional; mientras que, en el caso de las normas administrativas, estas deben adecuarse a los dos rangos superiores: tanto el constitucional, como el legal; por ello, el análisis que involucra este tipo de controversias contiene a ambos estratos.

Cuarto: En el presente caso, la demanda de acción popular interpuesta por la Minera Yanacocha Sociedad de Responsabilidad Limitada, obrante a fojas ciento diecinueve se encuentra dirigida contra los artículos 7, 65 y 66 del Decreto Supremo N° 055-2010-EM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el veintidós de agosto de dos mil diez, a través de los cuales se establece que los ingenieros residentes, ingenieros supervisores y los gerentes del programa de seguridad y salud ocupacional requeridos para la actividad minera deben ser exclusivamente aquellos profesionales colegiados y dedicados estrictamente a las especialidades de Ingeniería de Minas, Geología y Metalurgia, quienes además deberán contar determinada cantidad años de experiencia en el área de minería, seguridad, salud ocupacional, administración, y cierto número de horas en capacitación o estudios de especialización, entre otros aspectos; alegando que estas normas contravienen los derechos constitucionales *a la igualdad, a la libertad de contratación y al trabajo*, colisionando de este modo con los artículos 2 incisos 2, 14 y 15; 22; 26 inciso 1, y 59 de la Constitución Política del Perú.

Quinto: Para sustentar este petitorio, la parte demandante señala que, al restringir el acceso a los cargos de ingeniero residente, ingeniero supervisor y gerente de seguridad y salud ocupacional en el sector minero únicamente al grupo de profesionales que cumplan con determinados requisitos, los artículos 7, 65 y 66 del Decreto Supremo N° 055-2010-EM favorecen exclusivamente a un sector específico de

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

profesionales, en perjuicio de los demás profesionales que, aun cuando no cumplen con los requisitos previstos en estas normas, sí poseen las habilidades necesarias para cumplir con las responsabilidades propias de dichos cargos. Para la parte demandante, los requisitos establecidos por las normas cuestionadas no cumplen una finalidad constitucionalmente relevante y, además, no resultan razonables, dado que la realidad evidencia que existe un alto número de profesionales capacitados y con la experiencia necesaria en la rama de la actividad minera, y en especial en seguridad y salud ocupacional, que perfectamente pueden ocupar los puestos antes descritos, sin necesidad de ser ingenieros de minas, geología o metalurgia, dado que cuentan con conocimientos y aptitud profesional suficiente para realizar las actividades propias de cualquiera de estos cargos. En esa medida, dichos requisitos implican un nivel de intervención legislativa grave en el derecho a la igualdad, y especialmente a la igualdad de oportunidades, sin que exista un fin constitucional que motive estas normas y que permita justificar esta afectación. Asimismo, limitan la libertad de contratación de la empresa minera, al impedir que sea esta quien determine con qué tipo de profesional desearía contar para ocupar los puestos de trabajo que prevén las normas; y, del mismo modo, perjudican el derecho al trabajo, dado que restringe la posibilidad que debieran tener todos los profesionales especializados en ingeniería y con conocimientos en el área de minería, seguridad y salud ocupacional, distintos a los ingenieros de minas, geólogos y metalurgistas, de ocupar los cargos previstos en la norma reglamentaria.

Sexto: A través de la sentencia apelada, la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda, al considerar que si bien es cierto los artículos 7, 65 y 66 del Decreto Supremo N° 055-2010-EM describen el perfil que debe tener el profesional que ocupe los cargos de ingeniero de seguridad, ingeniero residente y de gerente de programa de seguridad y salud ocupacional, restringiendo el acceso a

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

dichos puestos del sector minero únicamente a los profesionales que cumplan con dicho perfil, estas especificaciones atienden a un solo propósito, dirigido a la prevención de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales en la actividad minera, la misma que se garantizará con el empleo de profesionales especializados en la materia de seguridad minera y salud ocupacional. Asimismo, sostiene que la intervención que las normas cuestionadas producen en el derecho a la libertad de contratación y el derecho al trabajo se encuentra justificada razonablemente, debido a que el fin de dicha restricción residiría en tutelar el derecho a la salud, bienestar social y seguridad de los trabajadores que desempeñan una actividad de alto riesgo como lo es la actividad minera.

Séptimo: Esta decisión es apelada por la demandante, quien expresa como fundamentos de su impugnación esencialmente los mismos argumentos usados para sustentar su demanda, expresando además que –en su opinión– la Séptima Sala Civil de Lima no ha cumplido con señalar por qué razón considera que solo aquellos profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en las normas cuestionadas se encuentran en capacidad de desempeñar los cargos de ingeniero residente, ingeniero supervisor y gerente de seguridad y salud ocupacional dentro de la actividad minera, a fin de poder afirmar que la restricción contenida en dichas normas se encuentra justificada.

Octavo: En relación a la controversia elevada en apelación, este Colegiado considera oportuno recordar la diferencia conceptual que la doctrina moderna advierte entre el clásico problema de *colisión de reglas* y la denominada *colisión de principios*, insistentemente estudiada en la teoría argumentación jurídica y el Derecho constitucional contemporáneo. Respecto a este asunto, resulta esencial recordar el pensamiento del profesor Robert Alexy, para quien la distinción entre reglas y principios –ambos coexistentes dentro del ordenamiento jurídico– constituye la base fundamental para una teorización correcta de la colisión de derechos

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

fundamentales y de sus límites; y de acuerdo al cual, “(...) los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas reales existentes. Por tanto, los principios son mandatos de optimización (...)”⁴; mientras que “(...) las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no (...). En esta medida, mientras que la colisión de reglas se resuelve dentro de teoría jurídica en base a la aplicación de criterios de solución de antinomias – jerarquía, especialidad y *lex posterior*– destinados a descartar una de ellas y validar otra (*criterios de exclusión*), la colisión de principios debe afrontarse no a través de la exclusión de uno de ellos, sino por medio de criterios que busquen la mayor optimización de ambos dentro del caso concreto, aun cuando ello podría, en ciertas ocasiones significar la primacía específica (no absoluta) de uno sobre otro (*criterios de optimización*).

Noveno: Tal como puede advertirse, a diferencia de la simple colisión de reglas, la cual se presenta cuando un mismo supuesto de hecho merece por parte del legislador dos o más consecuencias jurídicas distintas e incompatibles entre sí, y que necesariamente será resuelta prefiriendo una de ellas a costa de la inaplicación o desaparición de la otra en base a criterios específicos para estos casos (como son los de *jerarquía, especialidad y lex posterior*), la colisión de principios –prioritariamente inmersos en los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución– no puede ser resuelta de ningún modo en términos de simplemente preferir uno de ellos y desechar otro, bajo los clásicos criterios de *jerarquía, temporalidad o especialidad*, o por estimar *a priori* un principio o derecho fundamental como más valioso que otro, dado que, por regla general, ninguno de los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Política puede ser considerado absoluto en su realización y, en esa medida, sería absurdo estimar que alguno de ellos

⁴ ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, traducción de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 87.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

debe siempre y en cualquier caso prevalecer frente a otro u otros de sus pares, ya que la Constitución no establece un sistema de prioridades o excepciones absolutas entre los derechos que ella contiene⁵.

Décimo: En esta medida, será tarea del juzgador evaluar con detenimiento la controversia sometida a su conocimiento en las acciones constitucionales de control de normas reglamentarias –como la presente–, a fin de poder identificar los casos en los que el juicio a desarrollarse sobre la norma reglamentaria cuestionada no se reduce a un simple conflicto de reglas, sino que los matices que contiene evidencian más bien la existencia de un conflicto de principios inmerso en el asunto a resolverse. Para ello, una autorizada doctrina ha sostenido que estas situaciones ocurren, por regla general, cuando “(...) para resolver un caso, no puede partir directamente de una regla, de una pauta de comportamiento específica, que controla el caso y que (...) permitiría un razonamiento de tipo clasificatorio o subjuntivo (...)”⁶ o “(...) cuando en un caso concreto son relevantes dos o más disposiciones jurídicas, que fundamentan prima facie dos normas incompatibles entre sí, y que pueden ser propuestas como soluciones para el caso (...)”⁷.

Undécimo: En esta ocasión, es evidente para esta Sala Suprema que el conflicto elevado en apelación implica necesariamente un debate que debe ser traducido en términos de una colisión de principios, pues la impugnación que ha planteado la Minera Yanacocha Sociedad de Responsabilidad Limitada contra el Decreto Supremo N° 055-2010-EM no puede ser abordada por este Colegiado tomando como punto de partida una regla específica dentro de nuestro ordenamiento jurídico, por dos razones: a) Primero, porque no existe una regla dentro de él que sea

⁵ BAQUERIZO MINUCHE, Jorge, “Colisión de Derechos Fundamentales y Juicio de Ponderación”, en *Revista de Derecho Público*, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, año 2009, tomo I, pp. 29.

⁶ ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel, “A vueltas con la ponderación”, en *La Razón del Derecho. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Jurídicas*, N° 1, 2010, pp. 10 – 11.

⁷ BERNAL PULLIDO, Carlos, “Estructura y límites de la ponderación”, en *Doxa*, N° 26, 2003, Universidad de Alicante. Área de Filosofía del Derecho, pp. 226.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

idónea para afrontar adecuadamente los términos de la impugnación contenida en la demanda; y b) Segundo, porque el propio cuestionamiento formulado por la actora contra la norma antes señalada ha sido planteado en su demanda en la forma de un conflicto que implica la afectación de principios de orden constitucional que, en su opinión, son vulnerados por los artículos 7, 65 y 66 del Decreto Supremo N° 055-2010-EM.

Duodécimo: Ahora bien, para afrontar con éxito el conocimiento y solución de los conflictos de principios, la doctrina más especializada ha desarrollado, cada vez con mayor precisión, los alcances y características de una técnica que ha venido a ser conocida bajo la denominación de “ponderación”, la cual si bien no se ha encontrado exenta de detractores y numerosas críticas teóricas, ha demostrado ser el medio más idóneo en la práctica de los tribunales de justicia para la solución de estos casos. En este sentido se ha afirmado que “*la ponderación se ha convertido en un criterio metodológico indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional, especialmente la que se desarrolla en los Tribunales Constitucionales, que se encargan de la aplicación de normas, que, como derechos fundamentales, tienen la estructura de principios (...)*”⁸. Y es que, al entenderse a los principios como mandatos de optimización que no han sido diseñados para establecer reglas concretas de aquello que debe hacerse en un asunto específico, sino más bien como mandatos de optimización que ordenan “*que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes*”⁹, la colisión de principios no puede ser resuelta por el juzgador con el uso de métodos que excluyan o hagan prevalecer *a priori* alguno de ellos, sino –por el contrario– a través que se sustente en el análisis y determinación de cuál es el modo más correcto para hacerlos prevalecer en el mayor grado posible dentro del

⁸ Ídem, pp. 225.

⁹ ALEXY, Robert, citado por BERNAL PULLIDO, Carlos, Ob. Cit., pp. 225.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

escenario en el cual se ha suscitado el conflicto, esto es, a través de la ponderación de los mismos en el caso concreto; y es esto lo que justamente permite la ponderación, como método de confrontación y valoración de principios, estableciendo el peso de cada uno de ellos en situaciones concretas.

Décimo Tercero: El juicio de proporcionalidad o *test de proporcionalidad*, cuyo origen es atribuido a la justicia germánica, es en la doctrina y jurisprudencia internacional no solo el medio más idóneo de arribar a la ponderación, sino también de realizarla. Este, en términos de su principal expositor, no es más que la manifestación del principio de proporcionalidad (supra-principio rector del ordenamiento jurídico) y se descompone en tres partes¹⁰: i) Subprincipio de adecuación, por el cual se proscribe las medidas que perjudiquen o afecten la vigencia de algún principio constitucional, cuando estas no promuevan, a su vez, la vigencia o realización de algún otro. ii) Subprincipio de necesidad, el cual requiere que la medida restrictiva adoptada sea la menos gravosa para el principio constitucional afectado, entre todas aquellas que era posible elegir para promover la vigencia del otro. iii) Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, por el cual se busca la optimización concreta de cada uno de los principios en conflicto, bajo la regla que reza “*como alto sea el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro*”¹¹. Dentro de este esquema, cada uno de los subprincipios antes indicados se traslada a la práctica del juicio de proporcionalidad a través de tres juicios consecutivos y excluyentes cuyo resultado determinará la regla de prevalencia entre los principios en conflicto que regirá para el caso concreto. Los dos primeros juicios (juicio de *adecuación* y juicio de *necesidad*), buscarán la optimización relativa de los principios

¹⁰ ALEXY, Robert, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, N° 11, primera edición 2009, México, Porrúa, pp. 8.

¹¹ Ídem, pp. 9.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

involucrados en atención a las posibilidades materiales de su realización; y el último (juicio de *proporcionalidad en sentido estricto o ponderación*), en atención a las posibilidades jurídicas, de acuerdo al grado en que se encuentra comprometido cada uno de los principios involucrados en el conflicto, tanto abstracta como concretamente.

Décimo Cuarto: En el presente caso, según ya ha sido explicado en los párrafos precedentes, las normas cuya inconstitucionalidad alega la demandante se encuentran constituidas por los artículos 7, 65 y 66 del *Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería*, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-2010-EM, los cuales, en su opinión, resultan contrarios a los derechos constitucionales a la igualdad, al trabajo y a la libertad de contratación.

Décimo Quinto: En este sentido, cabe hacer mención a los extremos específicos de los artículos del *Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería* cuya constitucionalidad es debatida:

Artículo 7.- Las siguientes definiciones se aplican al presente reglamento: (...) **Ingeniero de Seguridad**, es el ingeniero colegiado y habilitado en las especialidades de Ingeniería de Minas, Geología o Metalurgia de acuerdo a las actividades mineras y conexas desarrolladas, con un mínimo de tres (03) años de experiencia en la actividad minera y/o en seguridad y salud ocupacional, que tiene a su cargo verificar el cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento y del Reglamento Interno de Seguridad y Salud Ocupacional del titular minero. **Ingeniero Residente**, es el ingeniero colegiado y habilitado en las especialidades de Ingeniería de Minas, Geología o Metalurgia de acuerdo a las actividades mineras y conexas desarrolladas, con conocimiento de administración, gestión de seguridad y con un mínimo de tres (03) años de experiencia en la actividad minera y/o en seguridad y salud ocupacional.

Artículo 65.- El Gerente del Programa de Seguridad y Salud Ocupacional de unidades económicas administrativas o concesiones

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

mineras que desarrollen actividades mineras a cielo abierto y subterráneas será un ingeniero de minas o ingeniero geólogo, colegiado, habilitado y con una experiencia no menor de cinco (5) años en explotación minera y tres (03) años en el área de seguridad y salud ocupacional, con capacitación o estudios de especialización en estos temas con una duración mínima de doscientos cuarenta (240) horas.

Para el caso de la pequeña minería y minería artesanal el Gerente del Programa de Seguridad y Salud Ocupacional será un Ingeniero de Minas o Ingeniero Geólogo, colegiado, habilitado y con una experiencia no menor de dos (02) años en explotación minera y dos (02) años en el área de seguridad y salud ocupacional, con capacitación o estudios de especialización en estos temas con una duración mínima de ciento veinte (120) horas.

Artículo 66.- *El Gerente del Programa de Seguridad y Salud Ocupacional en fundiciones y refinerías, así como en plantas de beneficio que se dedican sólo a tales actividades será un ingeniero de minas o ingeniero geólogo o ingeniero metalurgista, o ingeniero químico, colegiado, habilitado y con una experiencia no menor de cinco (05) años en fundición y/o refinería y/o planta de beneficio, con capacitación o estudios de especialización en estos temas con una duración mínima de 240 hrs.*

Décimo Sexto: Como puede apreciarse de lo anterior, a través de sus artículos 65, 66 y la parte pertinente del 7, el *Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería*, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-2010-EM, ha establecido requisitos específicos para diversos cargos profesionales existentes dentro del área de seguridad en minería, como son, los de *ingeniero de seguridad, ingeniero residente y gerente del programa de seguridad y salud ocupacional*, los cuales, en atención a las normas referidas, sólo podrán ser ejercidos por profesionales de especialidades específicamente determinadas que, además, cuenten con cierto grado de experiencia y capacitación en el rubro deseado. Así, por

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

ejemplo, el *ingeniero de seguridad* deberá ser un ingeniero en las especialidades de Ingeniería de Minas, Geología o Metalurgia, con conocimiento de administración, gestión de seguridad y con un mínimo de tres (03) años de experiencia en la actividad minera y/o en seguridad y salud ocupacional; el *ingeniero residente* deberá ser un ingeniero en las especialidades de Ingeniería de Minas, Geología o Metalurgia, con conocimiento de administración, gestión de seguridad y con un mínimo de tres (03) años de experiencia en la actividad minera y/o en seguridad y salud ocupacional; mientras que los requisitos de especialidad, experiencia y capacitación para el *gerente del programa de seguridad y salud ocupacional* dependerán de las circunstancias en las que se desarrolle su labor.

Décimo Séptimo: Para la empresa demandante, la imposición de estos requisitos perjudica el derecho constitucional a la igualdad, al restringir el acceso a los cargos laborales antes mencionados únicamente a los profesionales que cumplan con ellos, a pesar de existir otros profesionales que, aun cuando no los tienen, sí poseen las habilidades necesarias para desempeñarse en dichos cargos. Asimismo, vulneran el derecho constitucional al trabajo (igualdad de oportunidades sin discriminación), al restringir la posibilidad que debieran tener todos los profesionales especializados en ingeniería y con conocimientos en el área de minería, seguridad y salud ocupacional, distintos a los ingenieros de minas, geólogos y metalurgistas, de ocupar los puestos de trabajo que prevé la norma, y el derecho a la libertad de contratación de la empresa minera, al impedir que sea esta quien determine con qué tipo de profesional desearía contar para ellos. Además, sostiene que los requisitos establecidos por las normas cuestionadas no persiguen una finalidad constitucional relevante y, en esa medida, constituyen restricciones irrazonables a los derechos constitucionales nombrados, por implicar una restricción grave a éstos últimos sin que exista un fin constitucional que la justifique.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

Décimo Octavo: Pues bien, planteado de este modo el debate, cabe recordar, en relación al derecho a la igualdad, que nuestro Tribunal Constitucional ha declarado que “(...) la igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental. En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes (...)”¹². Asimismo, ha establecido en reiterados pronunciamientos¹³ la proposición de un término de comparación válido que constituye un presupuesto imprescindible para ingresar a evaluar la eventual afectación del principio-derecho, debiendo entenderse por aquel, la necesidad de que las dos situaciones de hecho propuestas por el demandante como muestra de un trato desigual por parte del legislador deban ser válidas constitucionalmente y comparten una esencial identidad en sus propiedades relevantes.

Décimo Noveno: En el presente caso, en cuanto al término de comparación adecuado, necesario para el análisis de la posible violación del derecho a la igualdad, se advierte que éste radica en la situación de los profesionales ingenieros que sí cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 7, 65 y 66 del Reglamento de Seguridad y

¹² STC N° 00045-2004-PI/TC (F.J. 20).

¹³ Cfr. STC N° 0183-2002-AA/TC (F.J. 1), STC N° 0015-2002-AI/TC (F.J. 3), STC N° 00014-2007-PI/TC (F.J. 12), entre otras.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

Salud Ocupacional en Minería, para desempeñarse en los cargos de ingeniero de seguridad, ingeniero residente y gerente del programa de seguridad y salud ocupacional, dentro de la actividad minera, los cuales sí pueden acceder a estos cargos, frente al resto de ingenieros que no cumplen dichos requisitos y que se ven impedidos de ejercerlos. En esa medida sí existe un término de comparación adecuado, dado que entre ambas situaciones existen elementos esenciales comunes pero un trato distinto por parte de la norma (igualdad en la ley).

Vigésimo: Expuesto lo precedente, corresponde llevar a cabo el desarrollo del test de proporcionalidad sobre las normas objeto de cuestionamiento, en relación a los derechos invocados por la demandante. En este orden de ideas, *en cuanto al examen de idoneidad*, cabe hacer mención a lo dispuesto por el artículo 1 del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, de acuerdo al cual: “*El presente reglamento tiene como objetivo prevenir la ocurrencia de incidentes, accidentes y enfermedades ocupacionales, promoviendo una cultura de prevención de riesgos laborales en la actividad minera. Para ello cuenta con la participación de los trabajadores, empleadores y el Estado, quienes velarán por su promoción, difusión y cumplimiento*”. En estos términos, se advierte que la finalidad que persiguen las normas cuestionadas, como parte de las disposiciones contenidas en el referido reglamento, radica en evitar la producción de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el sector minero, a fin de procurar la salud, bienestar y seguridad de los trabajadores, como manifestación de la dignidad de la persona y, por ende, su imposición se encuentra vinculada a la vigencia del artículo 1 de nuestra Carta Política, de acuerdo al cual “*La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*” y al tercer párrafo de su artículo 23, que declara: “*Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador*”. Así, la búsqueda de condiciones de

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012

LIMA

salud ocupacional adecuadas dentro del sector minero, que promuevan la dignidad del trabajador que se desempeña en él, constituye el fin perseguido por el legislador por medio de las normas prescritas.

Vigésimo Primero: Ahora, para determinar si las normas analizadas sirven efectivamente para la realización de un fin constitucional, cabe preguntarnos si la imposición de requisitos profesionales a los ingenieros residentes, ingenieros supervisores y los gerentes del programa de seguridad y salud ocupacional, dentro del sector minero, es idónea para alcanzar los fines perseguidos por la norma. Y la respuesta no podría ser sino afirmativa, puesto que a través de dichos requisitos se logra justamente que las empresas mineras cuenten con profesionales altamente capacitados para implementar del mejor modo los requerimientos previstos por el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería para evitar la ocurrencia de incidentes, accidentes y enfermedades ocupacionales y promover una cultura de riesgos laborales en la actividad minera, siendo idóneos de este modo para la realización de los principios constitucionales citados. En consecuencia, se concluye que, contrariamente a lo afirmado por la demandante, las normas objeto de análisis, al imponer requisitos específicos para acceder a los cargos de *ingeniero de seguridad, ingeniero residente y gerente del programa de seguridad y salud ocupacional*, dentro de la actividad minera, no son caprichosas ni arbitrarias, y menos discriminadoras, sino que responden a un fin constitucionalmente relevante, constituido por procurar la tutela de la dignidad de la persona humana dentro del trabajo desarrollado en la actividad minera.

Vigésimo Segundo: Y esta búsqueda de condiciones que promuevan la dignidad de la persona humana en las relaciones laborales no es de ningún modo extraña en el desarrollo moderno del derecho constitucional laboral, pues con marcada propiedad se ha sostenido que “(...) el concepto de dignidad, con diversos calificativos, ha adquirido, por sí solo,

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

una significación eminentemente en el bloque de constitucionalidad (...)"¹⁴ y que, en ese sentido, "(...) los Tribunales Constitucionales han hecho de la dignidad humana un elemento definitorio y le han asignado un 'valor absoluto' para la determinación de la constitucionalidad o, más ampliamente, de la dimensión constitucional, de las normas, situaciones y comportamientos que se activan en el curso de las relaciones de trabajo individuales y colectivas (...)"¹⁵ vinculándola con una serie de situaciones en la que bien pueden incorporarse las condiciones relativas a la salud ocupacional adecuada dentro de sectores de producción sensiblemente riesgosos para la salud del trabajador.

Vigésimo Tercero: *En relación al principio de necesidad,* cabe preguntarnos si existe una medida menos gravosa que la contenida en las normas impugnadas que sirva, del mismo modo, para la obtención de condiciones de salud ocupacional adecuadas dentro del sector minero, que promuevan la dignidad del trabajador que se desempeña en él. En este sentido, la tarea que en buena cuenta debe ocupar a esta Sala Suprema en este extremo radica en determinar si la medida contenida en las normas cuestionadas es necesaria para obtener los fines buscados o si existe una menos gravosa que pueda, sin embargo, obtenerlos del mismo modo. Sobre ello, debe prestarse atención a que en el estado actual de la ciencia, la especialidad y capacitación de los profesionales se mide por criterios objetivos de calificación y no subjetivos. En esta medida, lo que el legislador busca por medio de las normas objeto de análisis, para asegurar que los profesionales encargados de implementar los requerimientos previstos por el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería sean los más idóneos para evitar la producción de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el sector minero, a fin de procurar la salud, bienestar y seguridad de los

¹⁴ BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *Curso sobre la evaluación del pensamiento juslaboralista*, Montevideo, Fondo de Cultura Universitaria, 2009, pp. 172.

¹⁵ Ibídem.

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

trabajadores, es que estos tengan tres cualidades esenciales: *formación profesional, experiencia y capacitación*; y la forma de obtenerlas es justamente la que prevén los artículos 7, 65 y 66 del *Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería*, los cuales se sustentan esencialmente en *i)* la especialidad de los estudios superiores cursados por los profesionales que se desempeñaran en los cargos de *ingeniero de seguridad, ingeniero residente y gerente del programa de seguridad y salud ocupacional*, *ii)* la experiencia de estos en la actividad minera y/o en seguridad y salud ocupacional y, de ser el caso, *iii)* la capacitación o estudios de especialización desarrollados en estos temas.

Vigésimo Cuarto: Frente a estos criterios, la demandante propone como medida alternativa la realización de exámenes o pruebas a los profesionales postulantes, a fin de determinar si ellos cuentan con las habilidades necesarias para cumplir con las responsabilidades propias de dichos cargos, medida que, en su opinión, permitiría obtener los mismos resultados que se obtienen a través de la aplicación de los requisitos previstos en las normas objeto de cuestionamiento, sin afectar los derechos invocados como sustento de su demanda. No obstante, no debe perderse de vista que la formulación de exámenes o pruebas, si bien será evidentemente idónea para medir los conocimientos de los profesionales, no lo será para satisfacer del mismo modo la evaluación de los tres criterios antes mencionados: *formación profesional, experiencia y capacitación*, los cuales no se agotan únicamente en la medición de conocimientos en los postulantes. De este modo, las normas objeto de análisis superan también el examen de necesidad.

Vigésimo Quinto: Finalmente, a efectos de agotar también el *examen de proporcionalidad o test de proporcionalidad en sentido estricto*, resulta necesario determinar primero el grado de afectación que provocan los artículos 7, 65 y 66 del *Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería*, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-2010-

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

EM en los derechos constitucionales a la igualdad, al trabajo y a la libertad de contratación.

Vigésimo Sexto: Sobre ello, esta Suprema Sala observa inicialmente que la limitación (intervención) que producen las normas mencionadas en los derechos constitucionales a la igualdad, al trabajo y a la libertad de contratación de la empresa minera no es de ningún modo absoluta, pues la imposición de requisitos a los profesionales que pretendan desempeñarse en los cargos *ingeniero de seguridad, ingeniero residente y gerente del programa de seguridad y salud ocupacional*, no anula la posibilidad de otros profesionales de acceder a otros sectores del mercado laboral, y ni siquiera lo hace de modo absoluto o esencial en el propio sector minero, ya que, al encontrarse dirigidos contra tres puestos específicos y altamente especializados dentro del sector, dichos requisitos no impiden el acceso a la basta gama de puestos profesionales restantes que ofrece la actividad minera; y es más, tampoco queda descartada la posibilidad de que en la mayoría de casos los profesionales que no cumplan con los requisitos de *experiencia y capacitación* –y aún de especialidad– puedan en el futuro acceder a los puestos deseados una vez cumplidos dichos requerimientos. Del mismo modo, la posibilidad de la empresa minera de determinar con qué tipo de profesional desea contratar para la realización de las actividades económicas que le son propias tampoco es suprimida de modo absoluto por el legislador, pues los requisitos previstos en los artículos 7, 65 y 66 del *Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería* no se aplican a la totalidad de personas con las cuales la empresa minera desarrollará su política de contratación, sino únicamente a los referidos a los puestos de *ingeniero de seguridad, ingeniero residente y gerente del programa de seguridad y salud ocupacional*, e incluso en estos casos, no le es impuesta a la empresa minera la elección de una persona específica con quien contratar (libertad de contratar), sino que únicamente se imponen legislativamente requisitos mínimos que deben ser observados para

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

ciertas posiciones que se valoran como esenciales para evitar la ocurrencia de incidentes, accidentes y enfermedades ocupacionales, que no eliminan la libertad de la empresa minera de decidir finalmente con cual de todos los profesionales que cumplan con dichos requisitos contratar. En consecuencia, se determina que la afectación provocada en los derechos constitucionales a la igualdad y al trabajo (igualdad de oportunidades sin discriminación) es leve y, del mismo modo, la intervención en el derecho constitucional a la libertad de contratación es también de grado leve.

Vigésimo Séptimo: En contraposición a lo expuesto en el párrafo precedente, al evaluar el grado de importancia que tienen las normas cuestionadas en la realización de lo dispuesto en el artículo 1 y el tercer párrafo del artículo 23 de la Carta Política, esta Suprema Sala advierte que el grado de maximización que proveen los requerimientos contenidos en estas normas a la exigencia de dignidad de la persona humana en las relaciones laborales existentes en el sector minero es de profunda importancia y, *contrario sensu*, su exclusión implicaría un perjuicio intenso en dicho principio constitucional, ya que la prevención de incidentes, accidentes y enfermedades ocupacionales dentro de un sector como el minero, en el que estas contingencias se suceden por la propia naturaleza de sus actividades, depende determinantemente de la adopción de medidas dirigidas a evitarlos, en base a la implementación de políticas y disposiciones altamente técnicas, cuya eficacia dependerá, en última instancia, de los profesionales que tengan a cargo suyo su estructuración y puesta en funcionamiento. En esta medida, la imposición de requisitos a los profesionales que pretendan desempeñarse en los cargos *ingeniero de seguridad, ingeniero residente y gerente del programa de seguridad y salud ocupacional*, dirigidos a identificar las personas más calificadas, bajo criterios de *formación profesional, experiencia y capacitación*, implica un alto grado de importancia en la satisfacción del derecho a la dignidad de quienes laboran en las

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
A. P. N° 663 - 2012
LIMA

empresas mineras en condiciones de riesgo, ya que permitirá que sean personas idóneamente calificadas las que tengan a cargo el diseño de las políticas de prevención de accidentes y enfermedades profesionales en el centro de trabajo así como su ejecución.

Vigésimo Octavo: Siendo ello así, se desprende, luego del juicio de ponderación, que el nivel de satisfacción del derecho a la dignidad de quienes trabajan en condiciones de riesgo dentro de la actividad minera es mayor a la intervención que los artículos 7, 65 y 66 del *Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería*, aprobado por el Decreto Supremo N° 055-2010-EM, producen a los derechos a la igualdad, trabajo y libertad contractual, por lo cual esta Suprema Sala es de opinión que las normas objeto de análisis son constitucionales.

Por estos fundamentos: **CONFIRMARON** la sentencia de fecha siete de setiembre de dos mil once, obrante a fojas doscientos siete, que declaró **INFUNDADA** la demanda interpuesta; en los seguidos por la Minera Yanacocha Sociedad de Responsabilidad Limitada contra el Ministerio de Energía y Minas y otro sobre proceso de acción popular; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, conforme a ley; y los devolvieron. Vocal Ponente: Acevedo Mena.-

S.S.

ACEVEDO MENA

CHUMPITAZ RIVERA

VINATEA MEDINA

YRIVARREN FALLAQUE

TORRES VEGA

jbs/ean

Se Publicó Conforme a Ley

Carmen Rosa Díaz Acevedo
Secretaria
De la Sala de Derecho Constitucional y Social
Permanente de la Corte Suprema