

# **LAS NORMAS TECNICAS Y EL ESTÁNDAR EN EL CONTROL DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. A PROPOSITO DE LOS SOPORTES NORMATIVOS EN LA EVALUACIÓN DE LAS CALDERAS POR LA AUTORIDAD DE INSPECCIÓN**

Autor: Augusto Medina Otazu <sup>1</sup>

## **I.- INTRODUCCION**

- La seguridad y salud en el trabajo está siendo un tema de mucha novedad en nuestro país tal vez en el interés de lograr la implementación de las políticas públicas, y ello esta muy bien por el grado de siniestralidad en las empresas. Sin embargo en el Perú, la temática, tiene una larga data, tomando en cuenta que una de las primeras normas es la Ley N°. 1378, Ley de Accidentes de Trabajo, del 3 de julio de 1911 instaurada a iniciativa del gran jurista José Matías Manzanilla y que tiene un precedente en las reflexiones de los claustros universitarios especialmente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <sup>2</sup>
- La Seguridad y Salud en el trabajo han estado y sigue estando muy vinculado a la seguridad social<sup>3</sup> pero considero que pretende una carta de ciudadanía<sup>4</sup> que le dé autonomía para el tratamiento especializado y en esa lucha se encuentra.

---

<sup>1</sup> Augusto Medina Otazú. Abogado y Magister. Ex Miembro de la Comisión de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Colegio de Abogados de Lima y miembro del Instituto de Ciencia Procesal Penal, especialista en derechos fundamentales y de la seguridad y salud en el trabajo. Docente universitario, expositor y articulista de revistas nacionales y extranjeras. Juez Laboral. [medinaotazu@yahoo.com](mailto:medinaotazu@yahoo.com)

<sup>2</sup> El precedente de la Ley 1378 proviene de una actividad académica en los claustros universitarios, especialmente sanmarquinos, y al respecto el Dr. Carlos Ramos hace un señalamiento interesante sobre las tesis de de la Universidad San Marcos. En 1901, Francisco R. Lanatta, escribe sobre “indemnización por Accidentes Ferroviarios”; en 1905 de Gamaniel Ramis, sobre “los Accidentes de Trabajo” y de Agustín Mujica, sobre “Condición de los sombreros en el Perú”. En 1907 la tesis doctoral de José R. Ramírez Gastón sobre “accidente de trabajo” y en 1909 Ricardo Rivadeneira el “El derecho internacional privado en los accidentes de trabajo”. Entre 1900 y 1905 por el estudiante Sanmarquino Luis Miroquesada de la Guerra para graduarse de bachiller en Ciencias Políticas y Administrativas presenta la tesis “La moderna crisis social”, “El contrato de trabajo”. Miroquesada señala que el fin del derecho privado es “armonizar las relaciones individuales de acuerdo con la justicia y la solidaridad social” para corregir de esta modo las injusticias uno de tales “correctivos” de la autonomía de la voluntad sería, precisamente, la obligación que la Ley civil debe imponer al patrono de responder por los accidentes que sufrieron sus operarios. Versión recogida del Libro de Carlos Ramos. Historia del Derecho Civil Peruano. Siglo XIX y XX. T.V. Primera edición mayo del 2006. Fondo Editorial PUCP. p. 169 - 170.

<sup>3</sup> El concepto de seguridad social siempre ha incluido la prevención de la ocurrencia de riesgos en el centro de trabajo cuando han de afrontarse las contingencias. La prevención mantiene a la gente más sana sin embargo la mayoría de los regímenes de salud se organizan, no para prevenir la enfermedad, sino más bien para tratarla y compensarla después de sobrevenida. La mayoría se organiza para abonar prestaciones en caso de accidentes, de enfermedades y de discapacidad, pero no propician que los ciudadanos vivan unas vidas más saludables. Tal vez ello hace que la seguridad y salud tenga legítimo derecho de buscar su autonomía al ver las limitaciones de la seguridad social.

<sup>4</sup> Una pequeña referencia histórica nos muestra el portal:  
<http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v29n2/a01v29n2.pdf>

- Por otro lado la seguridad y salud en el trabajo requiere establecer indicadores que permita conocer bajo qué estándares se va implementar los derechos de la seguridad y salud en los centros de trabajo y justamente el presente artículo pretende visibilizar las normas técnicas vinculadas con la protección directa del consumidor, al permitir verificar la idoneidad, seguridad e inocuidad de productos.
- En consecuencia para el desarrollo de la temática centraremos en el análisis en el Decreto Legislativo 1030, Ley que aprueba los Sistemas Nacionales de Normalización y Acreditación (SNNA) y su Reglamento el Decreto Supremo 081-2008-PCM, Reglamento de la Ley de los SNNA que regulan la naturaleza jurídica de las normas técnicas en el Perú.

## **II.- REFERENCIA HISTORICA DE LA OIT EL AVANCE DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

La seguridad y salud en el trabajo es una apuesta porque el desarrollo empresarial avance con escasos niveles de riesgo especialmente para la vida de los trabajadores. La comunidad jurídica internacional ha mostrado su interés de atender esa problemática y así vemos que el primer considerando de Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1919 expresa la urgencia de “ (...) mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las (...) protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo (...)”

Es un gran esfuerzo que realiza la OIT por lograr las mejores condiciones de seguridad y salud desde un escenario, de diálogo social, donde participan: Estado, empleadores y

---

La actividad laboral del ser humano ha permitido transformar el mundo pero, al mismo tiempo, ha generado riesgos y enfermedades que han sido reconocidas desde muy antiguo. Galeno describió las intoxicaciones de los mineros de Chipre; durante el renacimiento, Georg Agricola (1494-1555) realizó una primera división entre enfermedades laborales crónicas y agudas; Paracelso, a mediados del siglo XVI, escribió el primer tratado de enfermedades de los mineros; y en 1733 Bernardino Ramazzini, escribió el De morbis artificum diatriba (discurso sobre las enfermedades de los trabajadores) con el cual se incorpora la salud ocupacional como una rama de la medicina.

Desde entonces, la salud ocupacional ha tenido un enorme desarrollo, la revolución industrial incorporó desde el campo a ingentes masas de trabajadores hacia las fábricas, en condiciones muchas veces infrahumanas, lo que dio lugar a una amplia crítica social pero también al desarrollo de estudios e investigaciones que establecieron la relación directa entre diversas ocupaciones y la enfermedad. En Perú, la primera mención a las enfermedades ocupacionales es del periodo colonial cuando se hace referencia a los indígenas obligados a laborar en las minas de donde, por intoxicación, pocos sobrevivían.

Sin embargo, la era científica de la salud ocupacional tendría que esperar hasta el periodo republicano cuando se encarga, en 1926, a la entonces Dirección de Salubridad del Ministerio de Fomento (aún no existía el Ministerio de Salud) el control e inspección de higiene de todos los centros de trabajo. En 1957 se realizó el Primer Seminario Nacional de Salud Ocupacional, y el director de aquel entonces Dr. Frederick J. Vintinner, quien durante la inauguración del evento dijo: La Salud Ocupacional ha sido definida como la ciencia y arte de preservar la salud mediante el reconocimiento, evaluación y control de las causas de medio ambiente, que originan las enfermedades en la industria... Es un axioma bien conocido que el trabajador enfermo es una carga para sí mismo, para la familia, para la comunidad y el país. El programa de Salud Ocupacional en el Perú ha sido desarrollado como un programa integral dirigido hacia la conservación y promoción de la salud del trabajador. (Rev Peru Med Exp Salud Publica. 2012; 29(2):177-78).

trabajadores; espacio tripartito construido para visibilizar los grandes problemas y las alternativas que se presentan en los centros de trabajo, logrando que los actores fijen coordinadamente normas y estándares mínimos en el trabajo.

El grado de importancia que tiene la OIT en la temática de la Seguridad y Salud en el Trabajo es bastante considerable si tenemos en cuenta que más de 70 Convenios de la OIT de los 185 que tienen aprobado, están vinculados a la seguridad y salud en el trabajo.<sup>5</sup>

En los primeros avances sobre la materia la OIT ha ido abordando la atención de la seguridad y salud en el trabajo desde una óptica más proteccionista para luego avanzar hasta un interés más de prevención, “*estimándose que las medidas de protección se adoptarán como último recurso si no se pueden impedir, reducir al mínimo o eliminar los riesgos*”.<sup>6</sup>

Una de las primeras normas vinculadas a la seguridad y salud que aprobó la OIT es el Convenio N°. 6 “*destinado a prohibir el uso del fósforo blanco. Desde mediados del siglo XIX el uso de esta sustancia estaba muy extendido en la fabricación de cerillas, a pesar de que provocaba en las personas que trabajaban en esta industria – niños en su mayoría – una temible y desfigurante enfermedad, la necrosis química de los maxilares*”<sup>7</sup> y fue aprobada en la primera reunión de la OIT en 1919. Y el último instrumento normativo aprobado es el Convenio 187<sup>8</sup>, norma que fija un Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo del 2006.

Los Convenios de la OIT son una adecuada herramienta que permite a los Estados articular a las organizaciones de trabajadores y empleadores para que puedan orientar las políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo. El fin último de este esfuerzo, en tal caso, es lograr un crecimiento económico y desarrollo de un país, con Trabajo Decente.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Las ideas puede verse reflejado en este material: Carlos Aníbal Rodríguez. Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: Una oportunidad para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo. OIT. Turín 2009. pag. 30.

<sup>6</sup> Informe VI de la 9°. Reunión del 2003 de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre Actividades Normativas en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo: Estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un Plan de Acción sobre dicha actividad. OIT. Primera edición. Suiza. 2003. pag. 16.

<sup>7</sup> Informe VI de la 9°. Reunión del 2003 de la Conferencia Internacional del Trabajo, sobre Actividades Normativas en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo: Estudio detallado para la discusión con miras a la elaboración de un Plan de Acción sobre dicha actividad. OIT. Primera edición. Suiza. 2003. pag. 16.

<sup>8</sup> Debe señalarse que existe el interés de priorizar el proceso de ratificación del Convenio 187 de la OIT al interior del Consejo Nacional del Trabajo, como se advierte en el Boletín de la Secretaría Técnica del referido Consejo, N°. 53, Julio 2008. pag. 3 y 8. El documento puede consultarse en la siguiente dirección: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/boletines/2008/bol\\_inf\\_53.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/boletines/2008/bol_inf_53.pdf)

<sup>9</sup> Las ideas puede verse reflejado en este material: Carlos Aníbal Rodríguez. Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: Una oportunidad para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo. OIT. Turín 2009. pag. 20.

Un escenario peligroso podría ser reducir los niveles de protección en seguridad y salud a con el fin de lograr ventajas comparativas en un país a otro. Ello puede llevarnos a generar “*dumping social*” y obtener resultados completamente opuestos a los buscados.<sup>10</sup>

### **III.- REFERENCIAS HISTORICAS EN EL PERU SOBRE EL AVANCE DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

Si hacemos una pequeña remembranza sobre la evolución histórica<sup>11</sup> de los antecedentes de la seguridad y salud en el trabajo en nuestro país, observaremos 4 etapas:

- La primera que se presenta durante las 4 décadas del siglo XX en donde se expiden normas legales que están interesadas más en brindar una indemnización<sup>12</sup> a las consecuencias que sufren los trabajadores en su salud por ocasión del trabajo. En esa orientación se registra la Ley de 1908, indemnización a favor de los trabajadores que sufren accidentados.
- La segunda etapa vendría con un programa que permitía la prevención de los accidentes de salud y enfermedades ocupacionales. Esta etapa está muy vinculado a lo que se ha denominado como salud ocupacional; y en ese sentido consideramos que tiene carta de nacimiento con la creación del Departamento Nacional de Higiene Industrial creada por Decreto Supremo del 05 de agosto de 1940, que más tarde devendría en el Instituto de Salud Ocupacional para posteriormente incorporarse sus funciones al Instituto Nacional de Salud.

Como se aprecia en ambos casos estamos a una priorización de la salud<sup>13</sup> del trabajador pero la seguridad parece no tener la importancia que cobrará en el devenir histórico.

- La tercera etapa se presenta con la dación del Decreto Supremo 42 F, dada el 22 de mayo de 1964, Reglamento de Seguridad Industrial y que consta de 1.327 artículos. Se constituye en un catalogo normativo a tomar en cuenta en los centros de trabajo. Merece la pena resaltar que el primer considerando del dispositivo señala la relación

---

<sup>10</sup> Las ideas puede verse reflejado en este material: Carlos Anibal Rodríguez. Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: Una oportunidad para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo. OIT. Turín 2009. pag. 21.

<sup>11</sup> Existen remembranzas históricas de la seguridad y salud que solo la consideran desde la década del 40 del siglo XX:

Maria del Carmen Castañaga. Salud ocupacional: Historia y retos del futuro.

<http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v29n2/a01v29n2.pdf>

Juan Cossio Brazzan. Historia del Instituto Nacional de Salud Ocupacional del Perú..

<http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v29n2/a21v29n2.pdf>

<sup>12</sup> Si bien existen normas que disponen determinadas condiciones favorables en el trabajo como es el D.S. del 11 de marzo de 1910 que expresa que los empresarios están obligados a administrar los servicios y condiciones favorables que garanticen la vida y la salud de los trabajadores. Ese tipo de normas son aún escasas.

<sup>13</sup> Nuevamente tenemos que decir que también expidió normas sobre seguridad, como aquella dada en 1913 mediante Decreto Supremo del 4 de julio sobre medidas de seguridad en los centros de trabajo, pero aún resulta insipiente.

seguridad y salud: *“Es obligación del Estado cuidar que las actividades industriales se desenvuelvan dentro de un adecuado régimen de seguridad salvaguardando la vida, salud e integridad física de los trabajadores y terceros (...)”* Además es importante resaltar la participación de los trabajadores en los Comités de Seguridad que es una instancia que vela por la seguridad al interior del centro de trabajo. (art. 46)

- La cuarta etapa consideramos el escenario que se presenta con la promulgación de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de agosto del 2011 y su reglamentación el D.S. 005-2012. En el diseño normativo de la Ley apreciamos que el *“Estado promueve mecanismos de consulta y participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativos y de los actores sociales para la adopción de mejoras en materia de seguridad y salud en el trabajo.”* Como se aprecia la participación de los trabajadores y empleadores ya no se presenta únicamente en el centro de trabajo sino *“el Estado, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, tiene la obligación de formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que tenga por objeto prevenir los accidentes y daños para la salud (...)”* (art. 4 de la Ley 29783) y en similar medida los Consejos Regionales de Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 14 de la Ley 29783).

#### **IV.- SOPORTE NORMATIVO DE LAS NORMAS TÉCNICAS Y SU VINCULACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

El objetivo del análisis es establecer qué valor tienen dentro del ordenamiento jurídico, las normas técnicas de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del INDECOPI (D. Leg. 1030) y el análisis estará inclinado hacia las normas técnicas sobre Calderas.

##### **a).- Pasaremos a una breve referencia del valor jurídico de las normas técnicas en nuestra historia.**

Las Normas Técnicas tuvieron nacimiento en la Ley de Promoción Industrial N° 13270 de noviembre de 1959, al crear el Instituto Nacional de Normas Técnicas Industriales y Certificación, que continuó sus actividades con algunas modificaciones de nombre y funciones hasta el 24 de noviembre de 1992, luego deciden liquidarlo mediante Ley 25818 del 24 de noviembre de 1992.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Un referencia sobre esta evolución lo podemos encontrar en: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/indecopi-premia-a-comite-tecnico-de-normalizacion-sobre-bioseguridad-de-ovm/> : “En el Perú, la normalización como actividad sistemática y organizada es de origen reciente, tal como se la entiende actualmente. Se inició con la creación del Instituto Nacional de Normas Técnicas Industriales y Certificación (INANTIC) bajo el amparo de la ley de Promoción Industrial N° 13270 de noviembre de 1959, que continuó sus actividades hasta 1970. La Ley General de Industrias D.L. N° 18350 y posteriormente, los D.L. 19262 y 19565 crean y fijan objetivos y funciones del Instituto Nacional de Investigación Tecnológica y Normas Técnicas (ITINTEC), que funcionó hasta noviembre de 1992. Actualmente las labores de normalización están a cargo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), creado por Ley 25818 del 24 de noviembre de 1992.”

De este período me interesa registrar el artículo 16 de la Ley 13270 donde define a las normas técnicas como especificaciones, principios, métodos de ensayo y demás condiciones que fijan para materiales primas y artículos manufacturas y otros en los fines de propios de la industria y el comercio. El artículo 17 nos señala que las norma técnicas no son obligatorias para las empresas industriales **sin embargo lo harán, necesariamente,** cuando se trate de productos que por su naturaleza se vinculen directamente a la salud o a la seguridad colectivas.

Además el artículo 22 exige que *“El Estado, las dependencias de la administración pública, inclusive los organismo Para Estatales, Municipalidades, solo podrán adquirir los productos amparados por el sello de producto peruano normalizado.”*

Puede apreciarse que en sus orígenes las normas técnicas tenían obligatoriedad en dos casos:

- Cuando los productos que se manipulaban en los centros de trabajo, por su naturaleza, podrían causar un daño directamente a la salud o la seguridad colectiva.
- Cuando el empresario pretendía vender al Estado debía tener un estándar regido por las Normas Técnicas.

Según el Decreto Supremo 42 – F del 22 de mayo de 1964 (artículo 24) que es una norma de especialidad nos expresa que *“El Instituto Nacional de Normas Técnicas Industriales y Certificación, es el organismo técnico creado por la Ley 13270, para promover, estudiar y certificar normas técnicas, cuyo objeto final (...), será proteger al trabajador y a la industria, mediante la formulación de las correspondientes normas que garanticen los fines de las disposiciones contenidas en el mismo.*

El referido decreto 42 F, artículo 24 le impone otra velocidad a las normas técnicas y creo que le dota de una naturaleza jurídica de carácter obligatoria como parte del desarrollo del contenido de la 17 de la Ley 13270 que hace obligatorio cuando afecta la salud.

La claridad de aplicación de las normas técnicas aparece desplegada también en el artículo 450, cuando la autoridad exige que las calderas tengan un Libro de Servicios en el que deberá consignarse *“(…) el número del Registro Oficial Obligatorio de Caldero creado por R.S. N° 13 de 19-9-60, las transferencias, reparaciones, limpieza y accidentes sufridos por el caldero, así como todos los exámenes, inspecciones o pruebas efectuadas por entidades oficiales o particulares. El libro de Servicio acompañará al caldero por toda su existencia.”*

Al recurrir a la Resolución Suprema del 19 de septiembre de 1960<sup>15</sup> expresa el *ius imperium* al momento de sustentar porqué deben de registrarse los Libros de Calderas ante la Autoridad. En el Primer Considerando afirma:

---

<sup>15</sup> La norma ha sido obtenida de la Revista del Comercio del Perú. Edición de 1961. Edic. Enrique Miranda Iturrino. p. 281

“(…) la Ley (…) **imponen** a los industriales el establecimiento de medidas de seguridad”.

Bajo ese criterio (“imponen”) puede notarse que se constituye en una carga para el Empresario el tomar todas las medidas de seguridad de sus calderas debido a que “(…) **son equipos industriales que ofrecen mayor peligro**”. Esta manera de comunicación de la Ley será necesario retomarlo como una clara voluntad de fiscalización.

#### **b).- El régimen vigente que regula las normas técnicas**

El Instituto Nacional de Normas Técnicas Industriales y Certificación en su evolución histórica se ha transformado hoy en Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual (INDECOPI). En la actualidad el régimen es distinto pero tiene ciertas particularidades que discurren con esa evolución histórica.

El Decreto Legislativo 1030, Ley que aprueba SNNA establece que la Autoridad Competente para administrar el Sistema nacional de Normalización es la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual (INDECOPI). (art. 5)

El artículo 8 nos indica que la “Las Normas Técnicas Peruanas son aprobadas por Resolución de la Autoridad Competente sobre la base de los Proyectos de Normas Técnicas Peruanas elaborados por los Comités Técnicos de Normalización, previamente republicados para recibir las observaciones de la sociedad civil nacional o extranjera.”

El Decreto Supremo 081-2008-PCM, Reglamento de la Ley de los SNNA establece en el 8.1 que las Normas Técnicas Peruanas tiene como objetivo promover, mediante sus recomendaciones la calidad de los bienes y servicios nacionales, sin que por ello dichas recomendaciones deban restringir el acceso al mercado de otros bienes y servicios nacionales o extranjeros.

Sin embargo para que una norma técnica adquiera la obligatoriedad tiene que darse una mutación en su naturaleza jurídica y variar de Norma Técnica a Reglamento Técnico.

Esta parte se encuentra regulado en el artículo 9: “Los Reglamentos Técnicos son de obligatorio cumplimiento y establecen requisitos mínimos de acceso o permanencia en el mercado con el fin de cautelar los objetivos de interés público (…)”(subrayado mío).

En esa misma orientación el artículo 8.2 del Decreto Supremo 081-2008-PCM, Reglamento de la Ley de los SNNA establece el Carácter voluntario de las normas técnicas peruanas pero pueden mutarse:

8.2- La eventual inclusión del contenido de una Norma Técnica Peruana en un reglamento técnico de carácter obligatorio es responsabilidad de la autoridad que dictaminará dicha inclusión y debe sustentarse en un análisis objetivo y preciso de dicha necesidad. (subrayado mío).

Entonces si bien es cierto que las normas técnicas emitidas por el INDECOPI en nuestro ordenamiento son voluntaria pero estas podrían convertirse en obligatorias si la Autoridad dictamina su inclusión sustentando las razones técnicas y las razones jurídicas que ello amerita. En estos casos mutará de norma técnica a reglamento técnico.

Pero aun sigue pendiente el dilema: cuál es el valor jurídico de las Normas Técnicas en el Ordenamiento Jurídico. Una norma voluntaria, como son las normas técnicas, tendrá algún impacto en lograr optimizar los mecanismos de la seguridad y salud en el trabajo. Para ello hemos considerado realizar una evaluación en su integridad.

## **V).- NORMA CONSTITUCIONAL DE SUSTENTACIÓN DE LAS NORMAS TÉCNICAS**

La fuente de derecho de las normas técnicas la encontramos en el artículo 65 de la Constitución Política del Estado: “*El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.*” (subrayado mío).

La Decisión 584 Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 4-d) exige a los Estados de la Comunidad Andina, actualizar, sistematizar y armonizar sus normas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo propiciando programas para la promoción de la salud y seguridad en el trabajo, orientado a la creación y/o fortalecimiento de los Planes Nacionales de Normalización Técnica en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El Ente Rector de la aprobación de Normas Técnicas es la Comisión Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual (INDECOPI) cuya misión<sup>16</sup> es:

- Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;
- Establecer las políticas de normalización, acreditación y metrología; (subrayado mío).

El artículo 5.b) de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo señala que la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo debe tener en cuenta las grandes esferas de acción siguientes:

*b).- Medidas para combatir los riesgos profesionales en el origen, diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los componente materiales de trabajo (...)*

*Medidas para controlar y evaluar los riesgos y peligros de trabajo en las relaciones existente entre los componente materiales del trabajo y las personas que lo ejecutan*

---

<sup>16</sup> El texto está referido al Decreto Legislativo 1030, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, artículo 2 inciso d) y g).

*o supervisan, y en la adaptación de la maquinas, del equipo, del tiempo (...)(subrayado mío).*

Puede apreciarse que de este catalogo de normas constitucionales e internacionales hacer necesario estipular estándares que deberían ser cumplidos por el país. De mantener en un casi anonimato a las normas técnicas del INDECOPI sería transgredir las normas jurídicas del más alto nivel normativo. Es por ello que veremos de cómo se inserta las normas técnicas a la hora apoyar a los peritos, a las autoridades administrativas, a los inspectores y otros operadores para lograr resolver sin arbitrariedad y más bien con mucha razonabilidad jurídica y legitimidad en su apobación.

## **VI.- NORMAS TÉCNICAS CON LAS QUE AUTORIDADES ASUMEN SU RESPONSABILIDAD DE CONTROL EN LOS ESTÁNDARES MINIMOS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

La Ley 27444, Ley de Procedimientos Administrativos es la norma genérica que aborda el trámite administrativo y nos interesa llamar la atención sobre dos artículos que merecen atención para el presente análisis: haciendo una referencia a la pericia se recurre a dos artículos que merece atención:

El artículo 176.1 refiere que los administrados pueden proponer la designación de peritos a su costa, debiendo en el mismo momento indicar los aspectos técnicos sobre los que éstos deben pronunciarse. El artículo 176.2 expresa que la administración se abstendrá de contratar peritos por su parte, debiendo solicitar informes técnicos de cualquier tipo a su personal o a las entidades técnicas aptas para dicho fin, preferentemente entre las facultades de las universidades públicas.

Igualmente en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, en su artículo 3 y 58 nos ilumina el camino para que los empleadores conjuntamente con los trabajadores puedan establecer mejores normas de prevención normas que sean superiores a los establecidos en la Ley que son mínimos y además cuando será necesario realizar un reclamo al empleador o la Autoridad de Trabajo sobre algún daño. La referida normativa será necesario compatibilizar con el artículo 96 del Reglamento de la Ley que expresa:

*En caso el trabajador recurra a la Autoridad Administrativa de Trabajo para la realización de la investigación a que se refiere el artículo 58° de la Ley, ésta se tramitará ante la Inspección del Trabajo y se requerirá el apoyo técnico de los servicios competentes del Ministerio de Salud o de peritos especializados.*

El artículo 5.1 de la Ley 28806, Ley General de Inspecciones establece que los Inspectores para el desarrollo de sus facultades pueden:

*(...)*

*2. Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes, por los peritos y técnicos o aquellos designados oficialmente, que estime necesario para el mejor desarrollo de la función inspectiva. (subrayado mío).*

Nos preguntamos en estos casos mencionados cuáles debieran ser los referentes técnicos que guíen a los peritos, a los inspectores y a las autoridades. No hay duda que el primero al que deberían recurrir es a las normas técnicas aprobadas por el INCOPI, si ellos abordan esta temática. Mediante esta vía podemos lograr que una norma técnica tenga una mayor repercusión por cuanto los peritos no pueden transitar por la arbitrariedad sino deberían transitar por normas que tengan un grado de razonabilidad y las normas técnicas aún cuando no son obligatorias son razonables.

Consideramos también que las normas técnicas están rodeado de legitimidad por cuanto son elaboradas por el Sub Comités de Calderas, normas que son consensuadas con el apoyo de de representantes de los tres sectores involucrados: sector producción (productores y comercializadores), sector consumo (usuarios como asociaciones o entidades públicas o privadas) y sector técnico (gremios, colegios, asociaciones y universidades) a través de reuniones periódicas.<sup>17</sup>

## **VII.- NORMAS TÉCNICAS DE CALDERAS**

En la actualidad las normas técnicas vigentes son las siguientes<sup>18</sup>:

- NTP 350.301: 2009 CALDERAS INDUSTRIALES<sup>19</sup>. Estándares de eficiencia térmica (combustible/vapor) etiquetado. Establece los estándares de eficiencia térmica (combustible/vapor) que deberán cumplir las calderas industriales sin equipo de recuperación de calor y las características del etiquetado.<sup>20</sup>
- NTP 350.302:2009 EFICIENCIA ENERGETICA<sup>21</sup>. Calderas Industriales. Proyectos de Instalación de calderas con reducción de emisiones. Establece los requerimientos básicos que se deben tener en cuenta para la instalación de calderas, y que como mínimo abarcará al conjunto de documentos que describen los elementos de su instalación, ubicación, condiciones de servicio y de seguridad, características técnicas de la misma, compañía instaladora y que será redactado y firmado por el Inspector autorizado.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Esta información podemos encontrarlo en el Estudio de Factibilidad para un proyecto MDL Mejora de la Eficiencia Energética en Calderas Industriales en el Perú alojado en la dirección electrónica: <http://www.fonamperu.org/general/mdl/documentos/boilersperu.pdf>

<sup>18</sup> La referencia a estas Normas Técnicas como referente para controlar el estándar de calderas en el Perú se encuentra en la carta que remite la Secretaría Técnica de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual (INDECOPI). El documento puede visualizarse en [http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2009/intranet\\_sg/memorandos/11475125.pdf](http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2009/intranet_sg/memorandos/11475125.pdf)

<sup>19</sup> <sup>19</sup> La información de la norma técnica se encuentra alojada en la siguiente información técnica: [http://pad.minem.gob.pe/EEE/upload/80452c\\_NTP350.301\(2009\)CalderasIndustriales.pdf](http://pad.minem.gob.pe/EEE/upload/80452c_NTP350.301(2009)CalderasIndustriales.pdf)

<sup>20</sup> La información de la norma técnica se encuentra alojada en la siguiente información técnica: [http://bvirtual.indecopi.gob.pe/wcircu/query.exe?cod\\_user=wwwcircu&key\\_user=wwwcircu&base=02&perio do=1&fmt=01&nreg=20&idioma=all&boolexp=CALDERAS%20INDUSTRIALES&trunca=%24%2F\(76%2C77\)](http://bvirtual.indecopi.gob.pe/wcircu/query.exe?cod_user=wwwcircu&key_user=wwwcircu&base=02&perio do=1&fmt=01&nreg=20&idioma=all&boolexp=CALDERAS%20INDUSTRIALES&trunca=%24%2F(76%2C77))

<sup>21</sup> Esta norma técnica completa puede apreciarse en: <http://eeee.ca/wp-content/uploads/2013/09/NTP-350.302-2009-Eficiencia-Energetica-Calderas-Industriales1.pdf>

<sup>22</sup> La información de la norma técnica se encuentra alojada en la siguiente información técnica: [http://bvirtual.indecopi.gob.pe/wcircu/query.exe?cod\\_user=wwwcircu&key\\_user=wwwcircu&base=02&perio do=1&fmt=01&nreg=20&idioma=all&boolexp=CALDERAS%20INDUSTRIALES&trunca=%24%2F\(76%2C77\)](http://bvirtual.indecopi.gob.pe/wcircu/query.exe?cod_user=wwwcircu&key_user=wwwcircu&base=02&perio do=1&fmt=01&nreg=20&idioma=all&boolexp=CALDERAS%20INDUSTRIALES&trunca=%24%2F(76%2C77))

- NTP 350:303:2010 CALDERAS INDUSTRIALES<sup>23</sup>. Inspección de las Instalaciones con fines de eficiencia térmica y reducción de emisiones. Establece las recomendaciones que debe seguir la persona encargada de inspeccionar la instalación de una caldera y sus equipos auxiliares, con el fin de que la misma cumpla las condiciones de seguridad necesaria y su operación eficiente.<sup>24</sup>

En el Oficio 149-2013/CNB-INDECOPI<sup>25</sup> del 4 de abril del 2013 que remite el Secretario Técnico de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual (INDECOPI) dirigido a la Secretaria General del Ministerio de la Producción le expresa lo siguiente sobre las Normas Técnicas de Calderas aprobadas por el INDECOPI.

*Cabe mencionar que las NTP indicadas, contienen información sobre la correcta aplicación de la tecnología de calderas, incluyendo las metodologías aprobadas internacionalmente; son un buen referente para formalizar y mejorar la operatividad y eficiencia del Parque Nacional de Calderas, con lo que se lograría un mayor índice de competitividad del comercio nacional e internacional. Para cumplir con este objetivo nacional, es conveniente que las actividades de difusión y aplicación académicas, pública y privada estén actualizadas a esta tecnología.* (subrayado mío).

A su vez la Secretaria General del Ministerio de la Producción le remite el Memorando 02602-2013-PRODUCE/SG del 16 de abril del 2013 para que se proceda a la difusión de las Normas técnicas sobre Calderas.

#### IX).- NORMAS QUE LOS INSPECTORES DE TRABAJO PUEDEN UTILIZAR PARA ELEVAR EL ESTANDAR DE FISCALIZACION DE LAS CALDERAS

En la actualidad existen 3 Normas Técnicas vinculadas a Calderas. No existe ningún Reglamento Técnico sobre Caldero. Las Normas Técnicas no son obligatorias mientras que los Reglamentos Técnicos si lo son.

Las normas generales sobre normas técnicas tienen el objetivo promover, mediante sus recomendaciones la calidad de los bienes y servicios nacionales. Pero a su vez señala que la

<sup>23</sup> La información se encuentra alojada en la siguiente información técnica: <http://eeea.ca/wp-content/uploads/2013/09/NTP-350.303-2010-Calderas-Industriales2.pdf>

<sup>24</sup> La información se encuentra alojada en la siguiente información técnica: [http://bvirtual.indecopi.gob.pe/wcircu/query.exe?cod\\_user=wwwcircu&key\\_user=wwwcircu&base=02&periodo=1&fmt=01&nreg=20&idioma=all&boolexp=CALDERAS%20INDUSTRIALES&trunca=%24%2F\(76%2C77\)](http://bvirtual.indecopi.gob.pe/wcircu/query.exe?cod_user=wwwcircu&key_user=wwwcircu&base=02&periodo=1&fmt=01&nreg=20&idioma=all&boolexp=CALDERAS%20INDUSTRIALES&trunca=%24%2F(76%2C77))

<sup>25</sup> La referencia a estas Normas Técnicas como referente para controlar el estándar de calderas en el Perú se encuentra en la carta que remite la Secretaria Técnica de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual (INDECOPI). Así como en el Memorando 02602-2013-PRODUCE/SG del 16 de abril del 2013. El documento puede visualizarse en [http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2009/intranet\\_sg/memorandos/11475125.pdf](http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2009/intranet_sg/memorandos/11475125.pdf)

eventual inclusión del contenido una Norma Técnica Peruana en un Reglamento Técnico de carácter obligatorio es responsabilidad de la autoridad que dictaminará dicha inclusión y debe sustentarse en un análisis objetivo y preciso de dicha necesidad. Es decir las Normas Técnicas no son obligatorias.

Existen dos normas del Decreto Supremo 42 F que nos permite advertir que el funcionario público fiscalizador debe tener mecanismos técnicos para medir y controlar los calderos por ser equipos de alta peligrosidad. El artículo 606 del Decreto Supremo 42 – F establece claramente que los “Los cilindros para gases comprimidos, licuados y disueltos estarán conformes con las especificaciones establecidas por el Instituto de Normas Técnicas Industriales y Certificación y, en particular, estarán contruidos de materiales de buena calidad, libres de defectos.”

A su vez es necesario compatibilizar que las normas de seguridad y salud en el trabajo establecida en la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo artículo 5.b) establece como una política nacional de seguridad adoptar medidas para para controlar, evaluar y combatir los riesgos profesionales en el origen, diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los componente materiales de trabajo.

Como se aprecia la evaluación técnica tiene que hacerse con estándares técnicos y ellos están fijados en la Normas Técnicas. Incluso así lo establece el propio Vice Ministro de Mype e Industria al publicar en su web institucional las normas técnicas del INDECOPI.

Los Inspectores para el desarrollo de sus facultades inspectivas en el área de seguridad y salud en el trabajo pueden hacerse acompañar con peritos y técnicos que deben utilizar mecanismo de estándar técnico para poder exigir cierta rigurosidad y más aún cuando se trata de equipos de alta peligrosidad como son las calderas. En ese sentido las Normas Técnicas establecidas por el INDECOPI se convierten en un faro que guía esta labor inspectiva en seguridad y salud en el trabajo que tiene fines preventivos para custodiar la vida y salud de los trabajadores y personas particulares y la propia empresa.

En consecuencia si existiera dudas que las Normas Técnicas sobre Calderas son obligatorias de una interpretación sistemática de las normas, por lo menos debe ser un elemento que permita a los inspectores a desarrollar su labor de fiscalización inspectiva y a los empleadores y trabajadores para lograr la acción de mejora continua que permite la vigilancia de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.