

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 044-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Sexta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 24 de enero de 2024, contando con los votos favorables de los señores congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco², Ventura Angel³, Tacuri Valdivia, Marticorena Mendoza y Burgos Oliveros⁴.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 044-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores, fue publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 30 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 309-2019-PR, da cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 044-2019; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 30 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 6 de enero de 2020, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 6 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Héctor Becerril Rodríguez como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 044-2019.

El Grupo de Trabajo, en su sesión ordinaria del 10 de febrero de 2020, aprobó por mayoría el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 044-2019, cuya conclusión es que el decreto de urgencia no supera el análisis de control a cargo de la Comisión Permanente; y realiza las siguientes recomendaciones:

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

³ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁴ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

- Proponer al nuevo Parlamento, en ejercicio del control político, citar a la ministra de Trabajo y Promoción del Empleo a fin de que explique y brinde información detallada de los alcances operativos, presupuestales u administrativos del DU, y para que se sirva informar la política de su sector para la prevención efectiva de los riesgos laborales.
- Proponer al nuevo Parlamento, impulsar el debate de propuestas que fortalezcan la actuación inspectiva de trabajo y la prevención de los riesgos para la salud y seguridad en el trabajo.
- Proponer al Poder Ejecutivo, potenciar los recursos humanos encargados de la inspección laboral, especialmente en las funciones que coadyuven en la prevención de incidencias que afecten la salud, integridad y la vida en el espacio laboral.
- Recomendar al Poder Ejecutivo que en las normas reglamentarias del DU se especifique los tipos de empresas que están comprendidos en el DU, con el propósito de no desincentivar la formalidad laboral.
- Recomendar al Poder Ejecutivo precisar los recursos que se van a destinar a la contratación de mayor número de fiscalizadores.
- Recomendar al Poder Ejecutivo destinar los recursos en la contratación de inspectores y no para la realización de estudios o para la publicidad.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 25 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 044-2019; el resultado de la votación fue 7 votos a favor, 1 votos en contra y 9 abstenciones. Se precisa que no habiendo acuerdo, el Informe será elevado al nuevo Parlamento con todos sus antecedentes, para que proceda conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 044-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 013-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión. Además, se hizo la precisión⁵ de que las

⁵ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Durante el periodo congresal 2016-2021, la Comisión de Constitución y Reglamento no aprobó ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 044-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores. Por otro lado, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su décima primera sesión ordinaria, celebrada el 3 de noviembre de 2020, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el Decreto de Urgencia 044-2019; el dictamen concluye que el decreto de urgencia cumple con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118, numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 044-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

El Decreto de Urgencia 044-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores, tiene por objeto modificar la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y dicta otras disposiciones a efectos de otorgar una adecuada tutela al cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud para la defensa de la salud y vida de los trabajadores.

En ese sentido, se modifican disposiciones de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con la finalidad de facultar a los inspectores de trabajo para que puedan ordenar el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica por la inobservancia de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo⁶; además se establece el plazo máximo del cierre de la unidad económica⁷; y se realizan otras modificaciones con el objeto de operativizar la facultad del inspector de trabajo.

En esa misma línea, mediante la modificación del Decreto Legislativo 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales, el decreto de urgencia establece que el trabajador tiene derecho a un seguro de vida a cargo de su empleador a partir del inicio de la relación laboral; antes de la modificatoria, este derecho era efectivo luego de cuatro años de la relación laboral.

Por otro lado, con la finalidad de reforzar la seguridad y salud en el trabajo, se modifica el artículo 168-A del Código Penal, en donde se suprime el párrafo que excluía la responsabilidad penal cuando la muerte o lesiones eran producto de la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador.

Se ha elaborado un cuadro comparativo con la finalidad de graficar las modificaciones realizadas a la normativa relacionada a la seguridad y salud en el trabajo.

CUADRO COMPARATIVO SOBRE LA LEY 28806	
Texto legal anterior	Texto legal modificado por el DU 044-2019
<p>Artículo 5.- Facultades inspectivas En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores del trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:</p>	<p>Artículo 5.- Facultades inspectivas En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:</p>

⁶ Artículo 5 de la Ley 28806.

⁷ Artículo 15 de la Ley 28806.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

<p>1. Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro laboral sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia al sujeto inspeccionado o a su representante, así como al trabajador, al representante de los trabajadores o de la organización sindical, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar la eficacia de sus funciones, identificándose con la credencial que a tales efectos se expida.</p> <p>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.</p> <p>3. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:</p> <p>3.1 Requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado. Si los trabajadores evidenciaran temor a represalias o carecieran de libertad para exponer sus quejas, los Inspectores los entrevistarán a solas sin la presencia de los empleadores o de sus representantes, haciéndoles saber que sus declaraciones serán confidenciales.</p> <p>3.2 Exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante.</p> <p>3.3 Examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa con relevancia en la verificación del cumplimiento</p>	<p>1. Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro laboral sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia al sujeto inspeccionado o a su representante, así como al trabajador, al representante de los trabajadores o de la organización sindical, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar la eficacia de sus funciones, identificándose con la credencial que a tales efectos se expida.</p> <p>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.</p> <p>3. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:</p> <p>3.1 Requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado. Si los trabajadores evidenciaran temor a represalias o carecieran de libertad para exponer sus quejas, los Inspectores los entrevistarán a solas sin la presencia de los empleadores o de sus representantes, haciéndoles saber que sus declaraciones serán confidenciales.</p> <p>3.2 Exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante.</p> <p>3.3 Examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa con relevancia en la verificación del cumplimiento</p>
--	--

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

<p>de la legislación sociolaboral, tales como: libros, registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad, documentos del Seguro Social; planillas y boletas de pago de remuneraciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales; declaración jurada del Impuesto a la Renta y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección. Obtener copias y extractos de los documentos para anexarlos al expediente administrativo así como requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto.</p> <p>3.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al sujeto inspeccionado o a su representante.</p> <p>4. Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva.</p> <p>5. Adoptar, en su caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, cualesquiera de las siguientes medidas:</p> <p>5.1 Aconsejar y recomendar la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas sociolaborales.</p> <p>5.2 Advertir al sujeto responsable, en vez de extender acta de infracción, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.</p> <p>5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento.</p> <p>5.4 Requerir al sujeto inspeccionado que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.</p> <p>5.5 Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción</p>	<p>de la legislación sociolaboral, tales como: libros, registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad, documentos del Seguro Social; planillas y boletas de pago de remuneraciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales; declaración jurada del Impuesto a la Renta y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección. Obtener copias y extractos de los documentos para anexarlos al expediente administrativo así como requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto.</p> <p>3.4 Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al sujeto inspeccionado o a su representante.</p> <p>4. Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva.</p> <p>5. Adoptar, en su caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, cualesquiera de las siguientes medidas:</p> <p>5.1 Aconsejar y recomendar la adopción de medidas para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas sociolaborales.</p> <p>5.2 Advertir al sujeto responsable, en vez de extender acta de infracción, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.</p> <p>5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento.</p> <p>5.4 Requerir al sujeto inspeccionado que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.</p> <p>5.5 Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción</p>
--	--

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

<p>o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva.</p> <p>5.6 Ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.</p> <p>5.7 Proponer a los entes que gestionan el seguro complementario de trabajo de riesgo, la exigencia de las responsabilidades que procedan en materia de Seguridad Social en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>5.8 Comunicar a las entidades y organismos competentes en materia de Seguridad Social los hechos comprobados que puedan ser constitutivos de incumplimientos en dicho ámbito, para que puedan adoptarse medidas en orden a garantizar la protección social de los trabajadores afectados.</p> <p>5.9 Cuantas otras medidas se deriven de la legislación vigente.</p>	<p>o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva.</p> <p>5.6 Ordenar el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, la paralización y/o la prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>5.7 Proponer a los entes que gestionan el seguro complementario de trabajo de riesgo, la exigencia de las responsabilidades que procedan en materia de Seguridad Social en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>5.8 Comunicar a las entidades y organismos competentes en materia de Seguridad Social los hechos comprobados que puedan ser constitutivos de incumplimientos en dicho ámbito, para que puedan adoptarse medidas en orden a garantizar la protección social de los trabajadores afectados.</p> <p>5.9 Cuantas otras medidas se deriven de la legislación vigente.</p>
<p>Artículo 15.- Paralización o prohibición de trabajos</p> <p>Cuando los inspectores, comprueben que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores podrán ordenar la inmediata paralización o la prohibición de los trabajos o tareas, conforme a los requisitos y procedimiento que se establezca reglamentariamente.</p> <p>Las órdenes de paralización o prohibición de trabajos por riesgo grave e inminente, serán inmediatamente ejecutadas y se formalizarán en un Acta de paralización o prohibición de trabajos o por cualquier otro medio escrito fehaciente con notificación inmediata al sujeto responsable.</p> <p>La paralización o prohibición de trabajos por riesgo grave e inminente se entenderá en cualquier caso sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan a los trabajadores afectados así como de las medidas que puedan garantizarlo.</p>	<p>Artículo 15.- Cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, paralización y/o prohibición inmediata de trabajos</p> <p>Cuando los inspectores comprueben que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores pueden ordenar la inmediata paralización o la prohibición de los trabajos o tareas.</p> <p>En caso se haya producido el accidente mortal de algún trabajador en el centro de trabajo, el inspector encargado de las actuaciones inspectivas puede ordenar inmediatamente el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, por el plazo máximo de duración de las actuaciones inspectivas, conforme a los requisitos y procedimientos que se establezcan reglamentariamente.</p> <p>Las órdenes de cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos son inmediatamente ejecutadas y se</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

	<p>formalizarán en un acta de cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o por cualquier otro medio escrito fehaciente, con notificación inmediata al sujeto responsable.</p> <p>El cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica y la paralización o prohibición de trabajos se entiende, en cualquier caso, sin perjuicio del pago de las remuneraciones y beneficios sociales que corresponden a los trabajadores durante los días de aplicación de la medida, y del cómputo de dichos días como efectivamente laborados para todos los efectos legales que correspondan.</p> <p>Durante el período de cierre temporal, paralización o prohibición de trabajos, el empleador no se encuentra facultado a otorgar vacaciones a los trabajadores.</p> <p>Sin perjuicio de que se disponga el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos, el inspector encargado de las actuaciones inspectivas se encuentra obligado a dar aviso a la Autoridad Inspectiva de Trabajo sobre otros establecimientos a cargo del sujeto inspeccionado en los cuales podrían existir graves y similares riesgos a la seguridad y salud de los trabajadores para que se disponga, inmediatamente, la fiscalización correspondiente.</p>
<p>Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva</p> <p>Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.</p> <p>Tales infracciones pueden consistir en:</p> <p>1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro</p>	<p>Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva</p> <p>Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.</p> <p>Tales infracciones pueden consistir en:</p> <p>1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

<p>de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del Inspector del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.</p> <p>2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.</p> <p>3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.</p>	<p>de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar las investigaciones del inspector y obstaculizar o impedir la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.</p> <p>2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.</p> <p>3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.</p>
<p>Artículo 38.- Criterios de graduación de las sanciones</p> <p>Las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se graduarán atendiendo a los siguientes criterios generales:</p> <p>a) Gravedad de la falta cometida, b) Número de trabajadores afectados.</p> <p>El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación.</p>	<p>Artículo 38.- Tipos de sanciones y criterios de graduación de las sanciones</p> <p>Las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y el cierre temporal, de conformidad con lo previsto en el artículo 39-A de la presente ley.</p> <p>Las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales:</p> <p>a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa.</p> <p>El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación.”</p>
<p>Artículo 39.- Cuantía y aplicación de las sanciones</p> <p>Las infracciones detectadas son sancionadas con una multa máxima de:</p> <p>a) Doscientas unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves.</p>	<p>Artículo 39.- Cuantía y aplicación de las sanciones</p> <p>Las infracciones detectadas son sancionadas con una multa máxima de:</p> <p>a) Doscientas unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves.</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

<p>b) Cien unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones graves.</p> <p>c) Cincuenta unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones leves.</p> <p>La multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las trescientas unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes en el año en que se constató la falta. La sanción que se imponga por las infracciones que se detecten a las empresas calificadas como micro o pequeñas empresas conforme a ley se reducen en 50%.</p> <p>La aplicación de las mencionadas sanciones y la graduación de las mismas, es efectuada teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</p>	<p>b) Cien unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones graves.</p> <p>c) Cincuenta unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones leves.</p> <p>La multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las trescientas unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes en el año en que se constató la falta. La sanción que se imponga por las infracciones que se detecten a las empresas calificadas como micro o pequeñas empresas conforme a ley se reducen en 50%.</p> <p>La aplicación de las mencionadas sanciones y la graduación de las mismas, es efectuada teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</p> <p>El incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputable al empleador que produce la muerte como resultado de un accidente de trabajo; así como, la obstrucción a la labor de la Inspección de Trabajo para su investigación, se sancionan con multa administrativa y el cierre temporal del área de la unidad económica o de la unidad económica a cargo del sujeto inspeccionado.</p> <p>Sin perjuicio de la sanción administrativa, los casos de incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputables al empleador, que resulten en un accidente mortal, determinados en una resolución administrativa, son puestos en conocimiento del Ministerio Público por la Autoridad Inspectiva de Trabajo en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles.</p>
	<p>Artículo 39-A.- Sanción de cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica</p> <p>La sanción de cierre temporal comprende el área de la unidad económica o la unidad económica en la que se produjo la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo y tiene una duración que no supera los treinta (30) días calendarios.</p> <p>Esta sanción no libera al sujeto inspeccionado del pago de las remuneraciones y beneficios sociales que corresponden a sus trabajadores durante los días de aplicación de la sanción,</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

	<p>ni de computar dichos días como efectivamente laborados para todos los efectos legales que correspondan. Durante el cierre temporal por sanción, el empleador no se encuentra facultado a otorgar vacaciones a los trabajadores.</p>
<p>Artículo 40.- Reducción de la multa y reiterancia Las multas previstas en esta Ley se reducen en los siguientes casos: a) Al treinta por ciento (30%) de la multa originalmente propuesta o impuesta cuando se acredite la subsanación de infracciones detectadas, desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación. b) Al cincuenta por ciento (50%) de la suma originalmente impuesta cuando, resuelto el recurso de apelación interpuesto por el sancionado, éste acredite la subsanación de las infracciones detectadas dentro del plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el día siguiente de su notificación. En ambos casos, la solicitud de reducción es resuelta por la Autoridad Administrativa de Trabajo de primera instancia. En caso de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, las multas podrán incrementarse hasta en un cien por ciento (100%) de la sanción que correspondería imponer, sin que en ningún caso puedan excederse las cuantías máximas de las multas previstas para cada tipo de infracción.</p>	<p>Artículo 40.- Reducción de la multa y reiterancia Las multas previstas en esta Ley se reducen en los siguientes casos: a) Al treinta por ciento (30%) de la multa originalmente propuesta o impuesta cuando se acredite la subsanación de infracciones detectadas, desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación. b) Al cincuenta por ciento (50%) de la suma originalmente impuesta cuando, resuelto el recurso de apelación interpuesto por el sancionado, éste acredite la subsanación de las infracciones detectadas dentro del plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el día siguiente de su notificación. En ambos casos, la solicitud de reducción es resuelta por la Autoridad Administrativa de Trabajo de primera instancia. En caso de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, las multas podrán incrementarse hasta en un cien por ciento (100%) de la sanción que correspondería imponer, sin que en ningún caso puedan excederse las cuantías máximas de las multas previstas para cada tipo de infracción. El empleador afectado que demuestre ante la Autoridad Inspectiva de Trabajo haber implementado medidas de mejora para el cumplimiento de la normativa vulnerada en seguridad y salud del trabajo, puede solicitar la reducción del plazo de la sanción de cierre temporal hasta quince (15) días calendario.</p>
	<p>Artículo 51.- Ejecutoriedad de las resoluciones de la Autoridad de Inspección del Trabajo La sola presentación de una demanda contencioso administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

	primera o segunda instancia administrativa o aquellas emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Sistema de Inspección del Trabajo, salvo resolución judicial que disponga lo contrario.
CUADRO COMPARATIVO SOBRE EL CÓDIGO PENAL	
Texto legal anterior	Texto legal modificado por el DU 044-2029
<p>Artículo 168-A. Atentado contra las condiciones de seguridad y salud en el trabajo</p> <p>El que, deliberadamente, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, y habiendo sido notificado previamente por la autoridad competente por no adoptar las medidas previstas en éstas y como consecuencia directa de dicha inobservancia, ponga en peligro inminente la vida, salud o integridad física de sus trabajadores, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.</p> <p>Si, como consecuencia de la inobservancia deliberada de las normas de seguridad y salud en el trabajo, se causa la muerte del trabajador o terceros o le producen lesión grave, y el agente pudo prever este resultado, la pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de ocho años en caso de muerte y, no menor de tres ni mayor de seis años en caso de lesión grave.</p> <p>Se excluye la responsabilidad penal cuando la muerte o lesiones graves son producto de la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador.</p>	<p>Artículo 168-A.- Atentado contra las condiciones de seguridad y salud en el trabajo</p> <p>El que, deliberadamente, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, ponga en peligro inminente la vida, salud o integridad física de sus trabajadores de forma grave, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.</p> <p>Si, como consecuencia de la inobservancia deliberada de las normas de seguridad y salud en el trabajo, se causa la muerte del trabajador o terceros o le producen lesión grave, y el agente pudo prever este resultado, la pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de ocho años en caso de muerte y, no menor de tres ni mayor de seis años en caso de lesión grave.</p>
CUADRO COMPARATIVO SOBRE EL DL 688	
Texto legal anterior	Texto legal modificado por el DU 044-2029
<p>Artículo 1.- El trabajador empleado u obrero tiene derecho a un seguro de vida a cargo de su empleador, una vez cumplidos cuatro años</p>	<p>Artículo 1.- El trabajador tiene derecho a un seguro de vida a cargo de su</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

<p>de trabajo al servicio del mismo. Sin embargo, el empleador esta facultado a tomar el seguro a partir de los tres meses de servicios del trabajador.</p> <p>El seguro de vida es de grupo o colectivo y se toma en beneficio del cónyuge o conviviente a que se refiere el artículo 321 del Código Civil y de los descendientes; sólo a falta de éstos corresponde a los ascendientes y hermanos menores de dieciocho (18) años.</p>	<p>empleador, a partir del inicio de la relación laboral.</p> <p>El seguro de vida es de grupo o colectivo y se toma en beneficio del cónyuge o conviviente a que se refiere el artículo 321 del Código Civil y de los descendientes; sólo a falta de éstos corresponde a los ascendientes y hermanos menores de dieciocho (18) años.</p>
---	--

Finalmente, la tercera disposición complementaria final establece el fortalecimiento de la fiscalización de seguridad y salud en el trabajo mediante disposiciones que modifican el presupuesto, a fin de financiar el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo y demás medidas administrativas para tal fin.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos indica que el artículo 22 de la Constitución Política del Perú establece que el trabajo es un deber y un derecho, base del bienestar social y un medio de realización de la persona. Asimismo, el artículo 23 del mismo cuerpo normativo contempla que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

En atención a ello, la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo desarrolla disposiciones destinadas a promover una cultura de prevención de riesgos laborales a través del deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, deben velar por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.

En esa misma línea, la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, regula los principios, finalidades y normas de alcance general que ordenan el Sistema de Inspección de Trabajo, regulando su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, a fin de que la Administración del Trabajo y sus servicios inspectivos puedan cumplir su función como garante del cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Estas últimas destinadas a proteger la integridad y salud del trabajador en el desempeño de sus labores.

En este contexto, se ha verificado que existen espacios de perfeccionamiento normativo como en el caso de la cobertura de un seguro vida ley, dado que

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS TRABAJADORES.

existen 5,4 millones de trabajadores que no cuentan con un seguro que permita cubrir los riesgos a su vida relacionados a su entorno laboral, como se detalla en el siguiente cuadro:

TRABAJO SIN COBERTURA	
Tipo de trabajador	Número de trabajadores
Trabajadores sin SCTR	2,5 millones
Trabajadores que trabajan menos de 4 años en una misma empresa (sin cobertura de un seguro de vida ley)	2,9 millones

La desprotección se evidencia con el incremento de los accidentes de trabajo, en especial, aquellos con consecuencias fatales. De acuerdo al Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2018, los accidentes mortales de trabajo reportados entre los periodos 2012 a 2018 son 1136. De acuerdo con el Sistema Informático de Notificaciones de Accidentes de Trabajo, Incidentes Peligrosos y Enfermedades Ocupacionales – SAT, entre los años 2017 al 8 de agosto de 2019 se han notificado un total de 475 accidentes de trabajo mortales. En los dos años completos 2017 y 2018, se notificaron un total de 161 y 150 accidentes mortales, respectivamente.

A pesar de los esfuerzos realizados por SUNAFIL, se ha incrementado considerablemente el número de reportes de accidentes de trabajo, por lo que se requiere fortalecer la normativa, a fin de evitar los accidentes mortales.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- Decreto Legislativo 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales.
- Decreto Legislativo 635, Código Penal.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 044-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que "*en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale*".

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como “decretos de urgencia”.

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de “decretos” por el constituyente García

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del refrendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁸ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁹.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la

⁹ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto, no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 044-2019

El Decreto de Urgencia 044-2019 fue publicado el 30 de diciembre de 2019 y, el mismo día, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, la Ministra de Justicia y Derechos Humanos y la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 044-2019, se advierte que tiene por objeto -principalmente- modificar la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, a efectos de otorgar una adecuada tutela al cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud para la defensa de la salud y vida de los trabajadores; y el contenido de los dispositivos se adecuan al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica ampliamente la problemática existente sobre la falta seguros de vida a favor de los trabajadores, puesto que la norma recién obliga a los empleadores a adquirir dicho seguro a partir del cuarto año de la relación laboral; durante los últimos años (2017 a 2018), la denuncia ante SUNAFIL de accidentes laborales con consecuencias mortales se han incrementado ostensiblemente, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la SUNAFIL con la finalidad de prevenir eficazmente las consecuencias mortales de los trabajadores; además, el artículo 168-A del Código Penal, al excluir la responsabilidad penal cuando la infracción de la normativa relacionada a la seguridad y salud en el trabajo es cometida por parte del trabajador, incentiva a que los stakeholders (dueños y administradores de las empresas) no cumplan con la normativa relacionada a la prevención de accidentes laborales. Esta situación ha motivado la dación del decreto de urgencia como una intervención urgente, puesto que no se podía esperar a la instalación del nuevo Parlamento para que pudiera legislar sobre la materia. En

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**

este escenario, y teniendo en cuenta que la seguridad y salud en el trabajo resulta de suma importancia a fin de prevenir consecuencias mortales, se busca fortalecer a la SUNAFIL para que pueda seguir garantizando un ambiente laboral digno. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios como el incremento de los accidentes de trabajo mortales y la posición desventajosa de los trabajadores.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 044-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 24 de enero de 2024.



Subcomisión de Control Político

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la Conmemoración
de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 044-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA
FORTALECER LA PROTECCIÓN DE SALUD Y VIDA DE LOS
TRABAJADORES.**