

**INFORME DNPACG-032-2026/CCL**

A : PRESIDENCIA DE DIRECTORIO  
DE : DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD, POLÍTICAS Y ARTICULACIÓN DE  
COMISIONES Y GREMIOS  
ASUNTO : OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 13572/2025-CR, “LEY  
QUE GARANTIZA EL DERECHO AL DESCANSO SENTADO EN LOS  
CENTROS DE TRABAJO”  
REF. : Oficio N° 0921-2025-2026-P-CTSS-CR  
FECHA : Lima, 11 de marzo de 2026

---

Es grato dirigirme a usted, en atención al asunto y los documentos de la referencia, para informar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Con fecha 15 de diciembre de 2025 se presentó el Proyecto de Ley N°13572/2025-CR “Ley que garantiza el derecho al descanso sentado en los centros de trabajo” ante el Congreso de la República.
- 1.2. El 16 de diciembre de 2025, la iniciativa legislativa se trasladó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para su estudio y dictamen correspondiente.
- 1.3. Con oficio N° 0921-2025-2026-P-CTSS-CR, de fecha 12 de enero de 2026, se solicitó la opinión institucional de la Cámara de Comercio de Lima sobre el referido Proyecto de Ley.

**II. ANÁLISIS**

- 1.4. De la revisión del Proyecto de Ley N° 13572/2025-CR se advierte que, si bien su objeto es garantizar que los trabajadores que permanecen en posición de pie por períodos continuos iguales o mayores a tres (3) horas cuenten con sillas o asientos adecuados para alternar su postura durante la jornada laboral en centros de trabajo públicos y privados, se advierte que la imposición de obligaciones al empleador para proveer mobiliario ergonómico, el establecimiento de excepciones mediante pausas activas o rotación de tareas, así como el suministro proporcional y rotativo de asientos resulta ambiguo y de difícil aplicación práctica. Asimismo, las disposiciones sobre fiscalización y sanciones carecen de precisión suficiente, lo que podría generar incertidumbre jurídica. A ello se suma que los plazos previstos para la adecuación progresiva de los centros de trabajo, la modificación de los Reglamentos Internos y la implementación por parte de las autoridades competentes podrían resultar excesivos o desarticulados, evidenciando una falta de coherencia en el diseño de la medida. En conjunto, la iniciativa ocasiona cargas adicionales y vacíos normativos que podrían dificultar su adecuada implementación.

2.1. Al respecto, del análisis de la mencionada iniciativa legal, emitimos nuestras **observaciones**, en tanto se advierte que las medidas propuestas presentan diferentes limitaciones como: **(i)** la incorporación de una regulación sobre el derecho al descanso sentado no asegura, por sí misma, una mejora efectiva en el bienestar de los trabajadores ni en la productividad, al carecer de un desarrollo técnico adecuado **(ii)** se establecen criterios excepcionalidad para el otorgamiento de sillas ergonómicas lo que podría generar una aplicación ambigua de la norma, pese a contemplar medidas como pausas activas, rotación de tareas o descansos equivalentes, así como el suministro proporcional y rotativo de asientos; y, **(iii)** el establecimiento de un régimen de fiscalización con sanciones calificadas como muy graves, sumado a periodos de adecuación que no responden a un enfoque de regulación responsiva, evidencia una desproporción que podría imponer cargas excesivas a las entidades sin garantizar una mejora sustantiva en las condiciones laborales.

#### **A. RESPECTO DE LA SOBREGULACIÓN DE LA OBLIGACIÓN VINCULADA AL DESCANSO SENTADO EN LOS CENTROS DE TRABAJO**

2.2. De la revisión del Proyecto de Ley materia de análisis se advierte que se tiene por objeto garantizar que las personas trabajadoras que realizan actividades en posición de pie de manera prolongada cuenten con sillas o asientos adecuados para alternar la postura durante la jornada laboral<sup>1</sup>. Para ello, la mencionada iniciativa legal será aplicable a todos los centros de trabajo en los que las personas trabajadoras deban permanecer periodos continuos iguales o mayores a tres (3) horas durante la jornada<sup>2</sup>. En ese sentido, la propuesta legislativa plantea incorporar una obligación específica vinculada al descanso sentado dentro de los centros de trabajo.

2.3. Sobre el particular, corresponde mencionar que según el **Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República**<sup>3</sup>, todo Proyecto de Ley debe estar acompañado de un estudio que determine la **viabilidad técnica, económica y jurídica** de las medidas propuestas, así como su **necesidad y coherencia con el ordenamiento vigente**. Esta exigencia no solo responde a una buena práctica normativa, sino también al principio de legalidad, racionalidad y eficiencia que rige la actividad legislativa del Estado. Asimismo, de acuerdo con el Decreto Supremo N°023-2025-PCM que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante es un proceso de análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados,

<sup>1</sup> Artículo 1° del Proyecto de Ley N° 13572/2025-CR, "Ley que garantiza el derecho al descanso sentado en los centros de trabajo".

<sup>2</sup> Artículo 2° del Proyecto de Ley N° 13572/2025-CR, "Ley que garantiza el derecho al descanso sentado en los centros de trabajo".

<sup>3</sup> Congreso de la República, Manual Técnica Legislativa. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, 3era edición, 2021. Véase en: <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2022/11/manual-tecnica-legislativa-CongresoPeru.pdf>. Consulta: 18.11.2025.

beneficios y costos de distintas alternativas de solución para abordar un problema público y el impacto de la intervención pública. En ese sentido, tiene como objetivo *“garantizar que la propuesta de medida regulatoria que plantea la entidad como resultado del análisis correspondiente, sea la mejor opción para contribuir a solucionar o reducir los riesgos de un problema público identificado en base a evidencia; así como determinar que sus beneficios son superiores a sus costos (...) asegurando la coherencia con el ordenamiento jurídico (...)”*<sup>4</sup>; a fin de que las nuevas regulaciones efectúen un análisis de impactos a nivel general.

- 2.4. Al respecto, es preciso señalar que en el artículo 23° de la Constitución Política del Perú se dispone que: *“(...) ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador (...)”*. Dentro de dicho marco, la implementación de medidas que permitan el descanso sentado durante la jornada laboral se configura como una expresión del deber del Estado y de los empleadores de garantizar condiciones de trabajo dignas, compatibles con la protección de la salud, el bienestar y la integridad de las personas trabajadoras. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que en aplicación del artículo 14° del Convenio N° 120: Higiene en el Comercio y Oficinas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se menciona que *“se deberán poner asientos adecuados y en número suficiente a disposición de los trabajadores, y éstos deberán tener la posibilidad de utilizarlos en una medida razonable”*<sup>5</sup>. Además, la Recomendación N° 164 de la OIT<sup>6</sup> sugiere que se promulguen recomendaciones prácticas u otras disposiciones apropiadas en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, teniendo en cuenta la interrelación que existe entre la seguridad y la salud, por un lado, y las horas de trabajo y los períodos de descanso, por otro. Por lo que, el Estado peruano, asume el compromiso de adecuar su normativa y sus políticas públicas a los estándares promovidos por la OIT, garantizando condiciones laborales que salvaguarden la salud, la seguridad y la dignidad de los trabajadores.
- 2.5. En este punto, es preciso señalar que la **ergonomía** se encuentra definida en el Decreto Supremo N°005-2012-TR, Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>7</sup> como la ciencia que estudia la adaptación de las condiciones y organización del trabajo a las características físicas y psicológicas de

<sup>4</sup> Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM (Artículo 32).

<sup>5</sup> Organización Internacional del Trabajo. CVN 120: Higiene en el comercio y oficinas. 22 de enero de 1969. Véase en: <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/CVN-120-HIGIENE-FN-FL-COMERCIO-Y-OFICINAS.pdf>

<sup>6</sup> OIT. Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Adopción: Ginebra, 67° reunión CIT (22 de junio de 1981) – Convenio relacionado: Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Véase en: [https://www.mpppst.gob.pe/mpppstweb/wp-content/uploads/2016/08/Recomendacion\\_N164.pdf](https://www.mpppst.gob.pe/mpppstweb/wp-content/uploads/2016/08/Recomendacion_N164.pdf)

<sup>7</sup> Decreto Supremo N°005-2012-TR, Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

#### **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

(...)

**“Ergonomía:** Llamada también ingeniería humana. Es la ciencia que busca optimizar la interacción entre el trabajador, máquina y ambiente de trabajo con el fin de adecuar los puestos, ambientes y la organización del trabajo a las capacidades y características de los trabajadores a fin de minimizar efectos negativos y mejorar el rendimiento y la seguridad del trabajador. (...)”.

las personas trabajadoras, con la finalidad de prevenir riesgos laborales y proteger su salud e integridad.

- 2.6. En esa línea, **el marco normativo vigente reconoce la necesidad de implementar medidas orientadas a adecuar los puestos de trabajo y las condiciones en que se desarrollan las actividades laborales, a fin de reducir la fatiga y prevenir afectaciones a la salud de las personas trabajadoras.** En efecto, el ordenamiento jurídico peruano contempla en el literal i) del numeral 15° del Anexo de la Resolución Ministerial N°375-2008-TR, Norma Básica de Ergonomía y de Procedimiento de Evaluación de Riesgo Disergonómico, que *“para las actividades en las que el trabajo debe hacerse utilizando la postura de pie, **se debe poner asientos para descansar durante las pausas**”*<sup>8</sup>. En ese marco, dicha disposición establece la obligación de prever asientos destinados al descanso durante las pausas, como una medida ergonómica orientada a reducir la fatiga derivada de la permanencia prolongada en posición de pie. Asimismo, la Ley N° 29783, La Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo establece en su artículo 56° que es una **obligación del empleador prever que la exposición de agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales concurrentes en el centro de trabajo no generen daños en la salud de los trabajadores**<sup>9</sup>. Incluso, en el caso específico de los obreros municipales, el Decreto Supremo N° 017-2017-TR señala la obligación de otorgar entre 10 y 15 minutos de descanso por cada hora de trabajo para prevenir cualquier afectación a la salud del trabajador<sup>10</sup>, mientras que el Decreto Supremo N°007-2020-SA establece que como medida de promoción y prevención en salud mental en ámbitos laborales —entre otros— los cuidados ergonómicos<sup>11</sup>.
- 2.7. A la luz de las disposiciones señaladas, en cuanto a la materia (regulación para evitar riesgos ergonómicos) se advierte que estos se encuentran contemplados en la normativa de seguridad y salud en el trabajo, la cual impone obligaciones para los empleadores dirigidas a prevenir los riesgos derivados de posturas prolongadas o inadecuadas, incluyendo la previsión de pausas y condiciones que permitan el descanso durante la jornada laboral. Por lo que, **la propuesta deviene en redundante, y generaría una sobrerregulación innecesaria**, debido a que el ordenamiento jurídico peruano contempla disposiciones orientadas a prevenir los riesgos derivados de la permanencia prolongada en posición de pie.
- 2.8. En tal sentido, la propuesta contenida en el Proyecto de Ley no incorpora un contenido sustancialmente nuevo dentro del ordenamiento jurídico, sino que

<sup>8</sup> Resolución Ministerial N° 375-2008-TR, Aprueban la Norma Básica de Ergonomía y de Procedimiento de Evaluación de Riesgo Disergonómico, publicado el 30 de noviembre de 2008. Véase en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H976795>

<sup>9</sup> Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud del Trabajo. Artículo 56°, Exposición en zonas de riesgo. Publicado el 20 de agosto de 2011. Véase en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1038071>

<sup>10</sup> Decreto Supremo N° 017-2017-TR, Aprueban el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú, publicado el 06 de agosto de 2017. Véase en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1186409>

<sup>11</sup> Decreto Supremo N° 007-2020-SA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30947, Ley de Salud Mental, publicado el 05 de marzo de 2025. Véase en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1256401>

**reproduce obligaciones que se encuentran previstas en la normativa de seguridad y salud en el trabajo.** Por ello, su aprobación podría generar una duplicidad normativa innecesaria, sin aportar mayores herramientas para la protección efectiva de la salud de las personas trabajadoras, siendo más pertinente reforzar los mecanismos de cumplimiento y fiscalización de las disposiciones ya vigentes.

- 2.9. En consecuencia, la finalidad perseguida por el Proyecto de Ley se encuentra regulada en la normativa nacional vigente, la cual establece obligaciones generales y específicas orientadas a garantizar condiciones de trabajo seguras y saludables. Por ello, **la aprobación de una nueva disposición en los términos propuestos podría resultar redundante dentro del ordenamiento jurídico**, cuando debería propiciarse el **cumplimiento normativo**, a través de mecanismos alineados al criterio de regulación responsiva.
- 2.10. En cuanto a la regulación comparada, se advierte que la referida iniciativa legal toma como referencia experiencias comparadas, como la denominada “Ley Silla” en **México**, cuyo objeto es garantizar que las personas trabajadoras cuenten con asientos con respaldo durante la jornada laboral y cuya entrada en vigor fue el 17 de junio de 2025<sup>12</sup>. Dicha norma evidenció que la mitad de trabajadores reportaba molestias físicas como dolores de espalda o cansancio en las piernas, siendo que el 35% de los trabajadores realizan su jornada de pie por más de ocho horas al día y un 47% tiene periodos de entre cuatro y ocho horas en esa posición<sup>13</sup>. Al respecto, del estudio realizado por Alvarado Valera y otros se establece que entre los beneficios de la Ley Silla en México está que los trabajadores experimentarán menos fatiga y dolor físico, lo que reduce el ausentismo laboral, además, puede tener un impacto positivo en la productividad de las micro y pequeñas empresas, debido a que mejora las condiciones laborales y la reducción de la informalidad, aumentando la motivación y compromiso de los trabajadores<sup>14</sup>.
- 2.11. Adicionalmente, toma en cuenta el Código del Trabajador de **Chile**, que dispone que los almacenes, tiendas, bazares, bodegas, depósitos de mercaderías y demás establecimientos comerciales semejantes o sus anexos; en virtud del cual el empleador deberá mantener el número suficiente de asientos o sillas a disposición de los dependientes o trabajadores y cuyas formas y condiciones deberán constar

<sup>12</sup> Mina. Ley Silla: la nueva obligación de las empresas. 29 de enero de 2026. Véase en: <https://somosmina.com/bienestar-laboral/ley-silla/> Consultado el 10.03.2026.

<sup>13</sup> Hernández, G. ¿Y la Ley Silla?: El 45% de las personas trabaja de pie y sin descanso. *El Economista*, 22 de noviembre de 2024. Véase en: <https://www.eleconomista.com.mx/capital-humano/y-ley-silla-45-personas-trabaja-pie-y-descanso-20241122-735278.html> Consultado el 10.03.2026.

<sup>14</sup> Alvarado Valera, E.; Barrón Romero, L.; Montalvo Ayala, L.; y, Jara Aguiar, J. (2025) Impacto de la Ley Silla y la jornada laboral reducida en las micro y pequeñas empresas (mypes) en México. *Desafíos en el contexto empresarial. Sostenibilidad, innovación y competitividad.* 49-66. Véase en: <https://comunicacion-cientifica.com/wp-content/uploads/2025/03/250.-PDF-Desafio-en-el-contexto-empresarial.pdf>

- en el reglamento interno<sup>15</sup>. Además, esta norma impone multas en caso de incumplimiento, ya que es un derecho reconocido para los trabajadores.
- 2.12. No obstante, es pertinente señalar que la realidad normativa y laboral del Perú presenta particularidades que deben ser consideradas al momento de evaluar la pertinencia de replicar, sin previa evaluación de impactos, otras iniciativas; más aún cuando, en nuestro ordenamiento jurídico ya se aplican disposiciones orientadas a garantizar condiciones adecuadas de seguridad y salud en el trabajo, las cuales comprenden la obligación de los empleadores de adoptar medidas preventivas destinadas a proteger la integridad física y el bienestar de los trabajadores durante el desarrollo de sus labores.
- 2.13. En ese sentido, si bien las experiencias comparadas pueden constituir un referente útil para la formulación de políticas públicas, su adopción no debe realizarse de manera automática, sino considerando el marco normativo vigente y las herramientas regulatorias ya existentes. Por ello, antes de promover una regulación específica similar a la denominada “Ley Silla”, resulta necesario evaluar si los objetivos que persigue dicha medida se encuentran cubiertos por la normativa nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, a fin de evitar duplicidades normativas o la creación de disposiciones que podrían resultar innecesarias dentro del sistema jurídico peruano.
- 2.14. Por otro lado, el artículo 4° del Proyecto de Ley materia de análisis establece entre las obligaciones del empleador entre las cuales está el: **(i)** proveer a las personas trabajadoras sillas o asientos con respaldo y condiciones ergonómicas mínimas que permitan la alternancia de postura; **(ii)** garantizar periodos de descanso sentado en función de la naturaleza de las labores, conforme al diagnóstico de riesgos ergonómicos; **(iii)** incorporar en el Reglamento Interno de Trabajo las disposiciones sobre descanso sentado y ubicación de sillas; y, **(iv)** coordinar con el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o el Supervisor de Seguridad y Salud la verificación de riesgos y medidas correctivas.
- 2.15. Sin perjuicio de lo señalado, es importante advertir que varias de las obligaciones previstas en la citada disposición ya se encuentran contempladas, de manera general, en la normativa nacional sobre seguridad y salud en el trabajo. En efecto, la legislación vigente establece que el empleador tiene el deber de identificar, evaluar y controlar los riesgos presentes en el centro de labores, así como implementar medidas preventivas que garanticen condiciones adecuadas para el desarrollo de

---

<sup>15</sup> Texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo. Artículo 193, publicado el 16 de enero de 2003. Véase en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=207436>

las actividades laborales<sup>16</sup>, lo que incluye la adopción de criterios ergonómicos y la adecuación del puesto de trabajo a las características de la labor y del trabajador.

- 2.16. En ese contexto, se advierte que las obligaciones propuestas en el proyecto de ley analizado podrían superponerse con deberes que actualmente recaen sobre los empleadores en virtud del marco normativo vigente, por lo que resulta necesario evaluar si la incorporación de una regulación específica sobre el descanso sentado aporta un valor normativo adicional o si, por el contrario, podría generar redundancias dentro del sistema de seguridad y salud en el trabajo.
- 2.17. En consecuencia, si bien el Proyecto de Ley analizado busca garantizar que las personas trabajadoras que realizan labores prolongadas de pie puedan alterar su postura mediante el uso de asientos adecuados durante la jornada laboral, del análisis del marco normativo vigente se advierte que actualmente la legislación peruana regula la aplicación de obligaciones del empleador para prevenir riesgos ergonómicos de sus trabajadores, dependiendo del tipo de actividad productiva que realizan; por lo que la incorporación de una regulación específica en los términos propuestos podría generar una duplicidad normativa innecesaria.

## **B. SOBRE LOS CRITERIOS DE EXCEPCIONALIDAD DE LOS TRABAJADORES Y EL SUMINISTRO PROPORCIONAL Y ROTATIVO DE SILLAS**

- 2.18. El artículo 5° del Proyecto de Ley materia de análisis establece las excepciones en los puestos de trabajo donde: **(i)** la posición de pie sea inherente a la actividad o **(ii)** exista un riesgo objetivo para la seguridad de las personas usuarias, clientes o del propio trabajador. Para aquellas personas, el empleador deberá garantizar pausas activas, rotación de tareas o descansos equivalentes.
- 2.19. En ese sentido, las pausas activas se consagran como las actividades que permiten desarrollar periodos de descanso y en las que los trabajadores puedan reducir la fatiga, a través de movimientos musculares, articulares y de ejercicios de respiración y cambios de postura sin interferir con el horario de trabajo ni con las características exigidas en sus puestos<sup>17</sup>. En esa línea, estas actividades constituyen **medidas ergonómicas complementarias al descanso sentado**, en tanto favorecen la alternancia de posturas y contribuyen a disminuir la fatiga física derivada de la permanencia prolongada en una misma posición.

<sup>16</sup> Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud del Trabajo.

### **"I. PRINCIPIO DE PREVENCIÓN**

El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral". (El subrayado es nuestro).

<sup>17</sup> Reyes Rueda, E.; Chérrez Peláez, G.; y, Loaiza Ordoñez, A. (2025). Efectividad de las pausas activas en la reducción del estrés laboral en el personal de salud. *Revista Científica Internacional Arandu UTIC*, 12(2), 3033-3052. Véase en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10344085.pdf>

- 2.20. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (**OMS**) y el Ministerio de Salud (**MINSA**) recomiendan que las instituciones públicas y privadas incorporen, dentro de la jornada laboral, espacios destinados a promover la actividad física, a fin de fortalecer el bienestar de los trabajadores y teletrabajadores mediante la realización de pausas activas, contribuyendo así a la prevención de riesgos para la salud, como afecciones musculoesqueléticas, enfermedades cardiovasculares y trastornos gastrointestinales, entre otros<sup>18</sup>.
- 2.21. Sin embargo, debemos mencionar que las exigencias de sillas ergonómicas no dependen del número de trabajadores, sino del tipo de actividad económica, siendo que reiterada jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Laboral sostiene dicha afirmación. En ese sentido, en la Resolución N° 021-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala se revoca la Resolución de Intendencia N° 569-2021-SUNAFIL/ILM en la que se sanciona a la empresa la cual contaba con doscientos cuarenta y cinco (245) trabajadores, cincuenta y cinco (55) en el centro de trabajo, y setenta sillas ergonómicas (70), que cobertura el número total de trabajadores que realizan labores<sup>19</sup>. Dentro de esta línea argumental, la exigencia de que cada uno de los trabajadores cuente con una silla ergonómica carece de sustento<sup>20</sup>, lo que evidencia que una obligación en ese sentido carecería de sustento técnico dentro del marco actual.
- 2.22. En esa línea, se advierte que el ordenamiento jurídico peruano contempla diversas medidas orientadas a la prevención de riesgos ergonómicos y a la promoción del bienestar en el ámbito laboral; por ello, si bien el Proyecto de Ley busca sistematizar y reforzar estas disposiciones, su aporte normativo resulta limitado, en la medida en que, como hemos sostenido en el apartado anterior, las herramientas para gestionar adecuadamente los riesgos derivados de la permanencia prolongada en posición de pie —incluso en supuestos de excepción— ya se encuentran previstas, siendo más relevante fortalecer su adecuada implementación y fiscalización que incorporar nuevas obligaciones que podrían generar redundancias dentro del sistema vigente.
- 2.23. Por otro lado, si bien la propuesta no implica que se otorgue una silla a cada trabajador, lo cierto es que de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se infiere que los trabajadores tengan un espacio de descanso sentado. Sin embargo, actualmente nuestro ordenamiento jurídico contempla disposiciones que regulan obligaciones y sanciones relacionadas a la materia. A modo de ejemplo, la

<sup>18</sup> Gutiérrez Gutiérrez, Mayra. Pausas activas en el trabajo: aumenta tu desempeño y productividad. *Instituto Tecnológico de la Producción*. 15 de abril de 2024. Véase en: <https://www.gob.pe/institucion/itp/noticias/937527-pausas-activas-en-el-trabajo-aumenta-tu-desempeno-y-productividad> Consultado el 17.03.2026.

<sup>19</sup> Tribunal de Fiscalización Laboral. Resolución N° 021-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 10 de junio de 2021. Véase en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/06/Resolucion-21-2021-Sunafil-sillas-ergonomicas-LP.pdf>

<sup>20</sup> Ríos, Mía. Exigencias de Sunafil por sillas ergonómicas no depende del número de trabajadores. *Gestión*, 11 de agosto de 2021. Véase en: <https://gestion.pe/economia/management-empleo/exigencia-de-sunafil-por-sillas-ergonomicas-no-depende-del-numero-de-trabajadores-multas-a-empresas-noticia/?ref=gesr> Consultado el 17.03.2026.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (**SUNAFIL**) aplicó sanciones superiores a los S/.38,000 (TREINTA Y OCHO MIL SOLES). En ese sentido, por medio de la Resolución de Intendencia N° 646-2021-SUNAFIL/ILM<sup>21</sup>, se sostiene que resulta necesario demostrar que el incumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo genera un riesgo grave para la integridad de los trabajadores. Asimismo, para que una conducta sea calificada como infracción en dicho supuesto, deben concurrir tres elementos: (i) la existencia de un incumplimiento vinculado a la seguridad y salud en el trabajo; (ii) que dicho incumplimiento recaiga sobre materias específicas y claramente determinadas; y, (iii) que implique un riesgo grave para la seguridad y salud de los trabajadores. En ese sentido, un incumplimiento que no alcance dicha gravedad podría ser subsumido en el numeral 26.4 del artículo 26 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>22</sup>.

- 2.24. En ese marco, la Disposición Complementaria Final primera del Proyecto de Ley materia de análisis dispone que los sectores priorizados para garantizar el derecho al descanso sentado son: el comercio minorista y retail (supermercados, bodegas, farmacias, tiendas por departamento); la hostelería, gastronomía y turismo (hoteles, restaurantes, cafeterías, agencias de viajes); el sector de salud (clínicas, hospitales, farmacias); los servicios financieros y administrativos presenciales (bancos, cajas, entidades públicas de atención al ciudadano); el transporte y aeropuertos (counters, boleterías y control de tickets); la educación (personal administrativo en recepción, mesa de partes y docentes de inicial y primaria); la vigilancia privada en puestos fijos, cuando la seguridad lo permita).
- 2.25. De esta manera, el proyecto normativo busca equilibrar la protección de la salud y seguridad de las personas trabajadoras con la viabilidad operativa de los empleadores, incorporando medidas razonables y graduales que permiten mejorar las condiciones ergonómicas en los centros de trabajo sin generar cargas desproporcionadas. Ello contribuye a fortalecer entornos laborales más saludables y productivos, en concordancia con los principios de prevención de riesgos laborales y promoción del bienestar en el trabajo.
- 2.26. En atención a lo expuesto, si bien el Proyecto de Ley materia de análisis plantea criterios de excepcionalidad y medidas como el suministro proporcional y rotativo de sillas junto con pausas activas, su aporte normativo resulta limitado al reiterar disposiciones contempladas en el ordenamiento vigente y respaldadas por la jurisprudencia administrativa, evidenciando que no existe una obligación de asignar una silla por cada trabajador, sino de garantizar condiciones razonables según la

<sup>21</sup> SUNAFIL, Resolución de Intendencia N° 646-2021-SUNAFIL/ILM, 28 de abril de 2021. Véase en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/05/Resolucion-646-2021-Sunafil-ergonomia.pdf>

<sup>22</sup> **Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Aprueban Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Artículo 26.- Infracciones leves de seguridad y salud en el trabajo**

“Son infracciones leves, los siguientes incumplimientos:

(...) 26.4 Los incumplimientos de las disposiciones relacionadas con la prevención de riesgos, siempre que carezcan de trascendencia grave para la integridad física o salud de los trabajadores. (...)”.

actividad y los riesgos según actividad productiva. En ese sentido, lo que resulta pertinente es fortalecer los mecanismos de cumplimiento existentes antes que incorporar nuevas obligaciones que podrían generar redundancias sin un impacto sustantivo en la protección de la salud y seguridad en el trabajo.

### **C. SOBRE LA FISCALIZACIÓN Y LA APLICACIÓN DE SANCIONES ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL PROYECTO DE LEY**

2.27. El artículo 7° del Proyecto de Ley materia de análisis establece que para el cumplimiento de la iniciativa propuesta, la SUNAFIL será la entidad encargada de dicha labor y, ante el incumplimiento de dichas obligaciones, se constituiría una infracción muy grave y será sancionado conforme a la escala de multas previstas en el régimen de la Ley General de Inspección del Trabajo (Ley N° 28806), sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivar.

2.28. En ese sentido, el artículo 31° de la Ley N° 28806 señala que una infracción “muy grave” es aquella que tenga una especial trascendencia por la naturaleza del deber infringido o afecten derechos o a los trabajadores especialmente protegidos por las normas nacionales<sup>23</sup>, siendo que la cuantía de estas infracciones pueden tener una multa máxima de doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) en caso de infracciones muy graves, **lo que asciende a un monto de hasta S/. 1,100,000 (UN MILLÓN CIENTO MIL SOLES)**, el cual podría resultar devastador para las empresas.

2.29. Dentro de ese orden de ideas, la iniciativa legislativa no solo pretende incorporar obligaciones establecidas anteriormente para las empresas, sino que también le traslada la supervisión, fiscalización y eventual sanción al ámbito de competencia de la SUNAFIL, calificando su incumplimiento como infracción muy grave. Sin embargo, como se va a evidenciar en el presente apartado, la propuesta normativa no desarrolla un análisis técnico ni económico que sustente la razonabilidad de dicha exigencia ni la proporcionalidad de las sanciones previstas ante su inobservancia, de acuerdo con el **Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República**<sup>24</sup>.

2.30. Ahora bien, en la medida en que las iniciativas legislativas se comportan como una restricción a derechos constitucionales de naturaleza económica, corresponde analizar la medida a la luz del test de proporcionalidad, el cual exige su evaluación conforme a tres subprincipios: **(i) idoneidad**, o que la restricción del derecho resulte pertinente o adecuada a la finalidad que busca tutelar; **(ii) necesidad**, que implica verificar que existan medios alternativos al adoptado por el legislador; y **(iii)**

<sup>23</sup> Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, publicado el 22 de julio de 2006. Artículo 39.- Cuantía y aplicación de las sanciones. Véase en: <https://spij.minijus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H921718>

<sup>24</sup> Congreso de la República. Manual de Técnica Legislativa. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Véase en: <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2022/11/manual-tecnica-legislativa-CongressoPeru.pdf>. Consultado el 17.03.2026.

ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, lo que supone un análisis entre principios constitucionales en conflicto<sup>25</sup>. Por tanto, la mencionada iniciativa legal no resulta necesaria ni proporcional en sentido estricto, dado que existen mecanismos normativos y herramientas de fiscalización vigentes que permiten alcanzar dicha finalidad sin imponer nuevas cargas ni sanciones de elevada cuantía; en ese sentido, la calificación automática del incumplimiento como infracción muy grave, sin una adecuada graduación según la gravedad del riesgo generado, podría derivar en medidas desproporcionadas que afectan la actividad empresarial.

- 2.31. En la misma línea, cabe indicar que bajo el criterio de la **regulación responsiva** cuyo objetivo es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los administrados como una conducta inherente a su actividad, no resulta adecuado recurrir prioritariamente a sanciones severas. Por el contrario, este enfoque prioriza el **enforcement**<sup>26</sup>, el cual es creado y recreado por quienes tienen a su cargo la supervisión y de la misma, las cuales serán identificadas como “infracción a la regulación” y generarán interés en los reguladores<sup>27</sup>, incentivando un mayor compromiso regulatorio sin depender exclusivamente de medidas punitivas.
- 2.32. De esta manera, la regulación responsiva propone que la intervención del regulador **se ajuste de manera gradual al comportamiento del sujeto regulado**, escalando a lo largo de una **pirámide de cumplimiento**. Este modelo parte de la premisa de que la mayoría de los regulados no incumplen intencionalmente, por lo que las acciones deben iniciar con medidas de orientación, persuasión y asistencia técnica, y solo escalar a mecanismos coercitivos —como sanciones— cuando se enfrente a casos de incumplimiento persistente, reiterado o doloso<sup>28</sup>, en tanto que las propuestas normativas no sólo desconocen el marco legal vigente y la flexibilidad que este reconoce a las empresas, sino que adopta un **enfoque punitivo desproporcionado**, alejándose de un modelo regulatorio orientado a promover el cumplimiento efectivo y sostenible de las obligaciones laborales.
- 2.33. Adicionalmente a lo expuesto, el artículo 8° del Proyecto de Ley materia de análisis establece que el **periodo de adaptación** para que las empresas adecuen

<sup>25</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 579-2008-PA/TC, f. j. n° 25. Lima, 05 de junio de 2008. Véase en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html> Consultado el 17.03.2026.

<sup>26</sup> Según la OCDE el cumplimiento de las normas se basan en principios de “regulación responsiva”, es decir, las acciones de promoción de cumplimiento e inspecciones, deben ser adecuadas al perfil y al comportamiento de los sujetos regulados. Véase en: OECD. Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones. 2019. <https://doi.org/10.1787/0fe43505-es>. En el mismo sentido, Falla Jara señala que el enforcement (las actividades necesarias para hacer cumplir o aplicar normas), puede verse influenciado por el tamaño y sofisticación de los actores sujetos al control y supervisión de los reguladores. Véase en: Falla Jara, Alejandro. “¿Zanahoria o garrote: De qué depende? De los estilos de enforcement de la regulación. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Fondo Editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2009. Referencia: <https://es.scribd.com/document/550517198/Zanahoria-o-garrote-FALLA-5>

<sup>27</sup> Falla Jara, Alejandro. “¿Zanahoria o garrote: De qué depende? De los estilos de enforcement de la regulación. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde. Fondo Editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2009. Referencia: <https://es.scribd.com/document/550517198/Zanahoria-o-garrote-FALLA-5>

<sup>28</sup> Ochoa, Francisco Mendoza. *¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera «responsiva» la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos*. 2016. Véase en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14852/15394>.

progresivamente sus Reglamentos estableciendo la obligación respecto al descanso sentado y la provisión de sillas ergonómicas es de doce (12) meses contados desde la entrada en vigencia de sus reglamentos. Además, durante dicho periodo de adaptación, las inspecciones de SUNAFIL tendrán un carácter orientador, priorizando la asistencia técnica y la verificación del avance de la implementación, sin perjuicio de la imposición de sanciones sólo en caso de negativa injustificada de la medida o de su incumplimiento deliberado. De igual manera, la Tercera Disposición Complementaria Final de la iniciativa legal menciona que las empresas cuentan con un plazo máximo de trescientos sesenta (360) días calendario para adecuar los Reglamentos Internos de Trabajo a lo establecido en la presente normativa.

- 2.34. En ese sentido, si bien el propio proyecto reconoce la necesidad de un periodo de adaptación y establece que durante dicho plazo las actuaciones inspectivas de la SUNAFIL tendrán un carácter principalmente orientador, resulta necesario advertir una tensión normativa entre esta disposición y la calificación automática del incumplimiento como infracción muy grave prevista en el artículo 7°, por lo que devienen en innecesarias o, de lo contrario, pueden generar una situación de incertidumbre jurídica. En efecto, mientras el periodo de adecuación promueve una lógica de acompañamiento y asistencia técnica para facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores, la previsión de sanciones de la máxima gravedad dentro del régimen de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, introduce un enfoque predominantemente punitivo que podría desincentivar la cooperación regulatoria.
- 2.35. Asimismo, debe considerarse que la imposición de multas de elevada cuantía —que pueden alcanzar hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)— podría generar impactos significativos en la sostenibilidad económica de las empresas, particularmente en el caso de micro, pequeñas y medianas empresas, que constituyen la mayor parte del tejido empresarial del país. En este contexto, la regulación debería procurar **mecanismos que fomenten el cumplimiento progresivo y efectivo de las obligaciones laborales, priorizando estrategias de prevención, orientación y subsanación antes que la aplicación inmediata de sanciones de máxima gravedad.**
- 2.36. Por ello, consideramos que la iniciativa legal requiere incorporar criterios de gradualidad en la fiscalización, de modo que la intervención inspectiva priorice inicialmente medidas de advertencia, requerimientos de subsanación y asistencia técnica, en línea con lo establecido por la regulación responsiva en lugar de la imposición de sanciones severas con excepción de aquellos supuestos de incumplimiento reiterado, deliberado o que genere afectaciones graves a los derechos de las personas trabajadoras. De esta manera, se lograría alinear la regulación con un enfoque de cumplimiento efectivo, que promueva la mejora de

las condiciones laborales sin imponer cargas desproporcionadas a los agentes económicos.

### **III. CONCLUSIONES**

- 3.1. Del análisis del Proyecto de Ley N° 13572/2025-CR, “Ley que garantiza el derecho al descanso sentado en los centros de trabajo” emitimos nuestras observaciones en tanto que: **(i)** la incorporación de una regulación sobre el derecho al descanso sentado no garantiza, por sí sola, una mejora real en el bienestar de los trabajadores ni en la productividad, debido a la ausencia de un adecuado sustento técnico que no contempla la regulación nacional; **(ii)** se establecen criterios de excepcionalidad para la asignación de sillas ergonómicas, lo que podría dar lugar a una aplicación ambigua de la norma, a pesar de que se prevén medidas como pausas activas, rotación de tareas o descansos equivalentes, así como el uso proporcional y rotativo de asientos; y, **(iii)** el establecimiento de un esquema de fiscalización que califica las infracciones como muy graves, junto con plazos de adecuación que no se alinean con un enfoque de regulación responsiva, revela una desproporción que podría imponer cargas excesivas a las entidades sin asegurar una mejora significativa en las condiciones laborales.

### **IV. RECOMENDACIONES**

- 4.1. Se recomienda remitir el presente informe a la Presidencia de Directorio para que, de corresponder, se ponga a consideración de las autoridades competentes.

Atentamente.