



Carta N° 144-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 27 de junio de 2022

Señora Congresista  
**ISABEL CORTEZ AGUIRRE**  
Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social  
Congreso de la República  
Presente.-

Ref.: Oficio N° 002340-2021-2022/CTSS-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, agradecemos la solicitud formulada mediante el oficio de la referencia, y en virtud a ella hacemos de su conocimiento nuestros comentarios en relación al Proyecto de Ley N° 2135/2021-CR, que propone la Ley que incorpora el micro descanso en la jornada laboral diaria (en adelante, “el Proyecto”), a fin de establecer un micro descanso de 20 minutos en la jornada laboral diaria de los trabajadores bajo todos los regímenes laborales privados, públicos, y especiales; así como incorporar los artículos 78-A, 78-13 y 78-C a la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Al respecto, si bien compartimos la importancia de mejorar las condiciones laborales y velar por la salud y bienestar de los trabajadores, consideramos que el Proyecto no cumple con el análisis de impacto regulatorio que deben observar las iniciativas legislativas, en tanto no se justifica en una necesidad, limitándose a reducir la jornada laboral diaria en 20 minutos, sin responder a un fundamento o análisis pormenorizado para adoptar esta medida. Asimismo, el Proyecto no toma en consideración los costos que podría irrogar para los empleadores en atención a los distintos modelos de negocio (sobre todo para las MiPymes), y contiene regulaciones imprecisas que resultan peligrosas en tanto pueden generar distintas interpretaciones, conforme expondremos a continuación.

Sobre el particular, ComexPerú presenta las siguientes consideraciones:

**I. Mejora regulatoria.**

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos



trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, incluyendo el análisis costo-beneficio de la futura norma legal, cumpliendo con la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, así como su impacto económico.

Ello a fin de garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

En la Exposición de Motivos del Proyecto se hace alusión a que la legislación laboral obliga a imponer una jornada máxima de ocho horas diarias; no obstante, el legislador se ampara en que esta puede ser inferior, debido a la facultad de la ley, convenios colectivos y del empleador, dentro del marco de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Asimismo, el legislador señala que el micro descanso de 20 minutos en la jornada laboral contribuye al desarrollo pleno de la personalidad de los trabajadores en la medida en que el derecho de cada persona a la educación y al desarrollo personal se encuentra vinculado a horarios laborales razonables, al tiempo libre y a las vacaciones pagadas.

Por otro lado, la medida propuesta se justificaría en que trabajar demasiadas horas representa un peligro para la salud de los trabajadores y para sus familias.

Y finalmente, se señala que la protección de la salud física y mental de los trabajadores no solo es un acto compasivo, sino que también ayuda a garantizar una alta productividad.

Así, si bien el legislador identifica una serie de preocupaciones legítimas sobre el trabajador (tales como velar por su desarrollo personal y profesional, así como la necesidad de garantizar su salud y la de su familia); y a pesar de que, tal como ha sido señalado, la Constitución y la ley permitirían imponer una jornada laboral diaria inferior, el Proyecto no cumple con identificar una necesidad o problemática específica que pueda ser atendida con la reducción de 20 minutos diarios en la jornada laboral.



De la revisión del Proyecto no se advierte una justificación o análisis sobre por qué o cómo sería más idóneo o eficaz imponer un micro descanso de 20 minutos, en lugar de uno de 10, 15 ó 30 minutos diarios de cara a la salud, productividad o desarrollo personal del trabajador. Así, en términos del propio legislador, una reducción de la jornada laboral debería realizarse siguiendo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales, en este caso, no han sido observados, pues no se analizan otras medidas menos gravosas, ni se ha realizado una medición del impacto que generaría la regulación sobre todos los agentes involucrados, esto es, un análisis costo-beneficio de la medida propuesta, en abierto incumplimiento del citado artículo 75° del Reglamento.

Por otro lado, el Proyecto tampoco cuenta con evidencia que justifique que contar con un micro descanso diario de 20 minutos en la jornada diaria laboral contribuirá a garantizar una “alta productividad” en las empresas.

Así pues, el Proyecto no solo no cumple con realizar un adecuado AIR, sino que adolece de aspectos básicos en su fundamentación, como son la identificación del problema a resolver y la relación entre la medida adoptada y los objetivos trazados. A modo de ejemplo, el Proyecto señala que el desarrollo personal del trabajador está vinculado a horarios laborales razonables, lo que, a entender del legislador, justificaría la reducción de 20 minutos en la jornada laboral diaria. No obstante, la propia Constitución permite una jornada laboral diaria de 8 horas en concordancia y estricto respeto de los derechos fundamentales de la persona y su desarrollo reconocidos en la propia Constitución, así como en observancia de las recomendaciones en materia laboral a nivel internacional conforme a lo dispuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>.

## **II. Aspectos que deberían evaluarse en el Proyecto.**

1. **Viabilidad:** Un primer aspecto que no se toma en cuenta en el Proyecto es la viabilidad de la medida propuesta. Así, si bien se precisa que el micro descanso no podrá desarrollarse al inicio ni al final de la jornada laboral, o al momento del refrigerio; tal como está redactada la propuesta resulta imprecisa, pues no especifica claramente si estos micro descansos podrán utilizarse de corrido durante la jornada laboral o si tal vez podrían tomarse 4 pausas de 5 minutos a lo largo de la jornada o 2 descansos de 10 minutos.
2. **Distinción entre tipos de trabajo:** En línea con lo anterior, el Proyecto debería considerar el tipo de trabajo a efectos de determinar el micro descanso, ya que habrá trabajos en los que los empleados puedan tomar algunos minutos para descansar sin necesidad de una normativa, y otros en los que gozar de un descanso sea mucho más complicado. En ese sentido, sería importante hacer una distinción entre lo que debería hacerse cuando no hay un control estricto de la jornada (más aun considerando que ahora hay muchas labores que se prestan mediante teletrabajo), frente a otros trabajos en los que la actividad necesita ser continua como la producción.

Sobre este punto, cabe señalar que el Proyecto se limita a señalar que en el caso de actividades laborales que no pueden ser objeto de paralización, el empleador y los trabajadores pactan una condición laboral similar que compense el derecho al micro descanso. Así, nos encontramos ante una disposición muy poco precisa para ambas

---

<sup>1</sup> La OIT establece recomendaciones generales de jornadas de 8 y 48 horas diarias y a la semana, respectivamente.



partes de la relación laboral que genera inseguridad jurídica, y que además está sujeta a muchas posibles interpretaciones.

3. Efectividad de la medida: Tal como ha sido redactada la propuesta, una de las principales dificultades que enfrentaría es su fiscalización. En primer término, será el empleador quien enfrente dificultades para supervisar un horario específico de micro descansos, pues por distintas razones, no siempre podrá estar pendiente de fiscalizar que los trabajadores lo cumplan. Además, el Proyecto establece que deberá existir acuerdo entre empleados y empleadores para establecer el horario de micro descanso, por lo que cada trabajador podría tener un horario distinto para gozar de este, dificultando aún más la posibilidad de fiscalización por parte del empleador.

En el teletrabajo también se debe garantizar el descanso; sin embargo, se tratará de un entorno excesivamente complicado para poder cumplir con la medida, tanto por su falta de viabilidad como por sus dificultades para hacerla efectiva.

Igual o más compleja resulta la labor de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, quien tiene a su cargo la fiscalización de la medida, pues será muy dificultoso para los inspectores laborales fiscalizar los micro descansos, más aún si no se tiene implementado un registro de estos.

Estos aspectos son preocupantes, pues al adolecer el Proyecto de una buena técnica legislativa y dejarse tantas preguntas abiertas para la interpretación en la norma, el reglamento podría distorsionar sus alcances y, asimismo, podrían imponerse multas e infracciones que se desvíen de los objetivos del Proyecto.

4. Los micro descansos deben ser voluntarios: Si bien estamos de acuerdo en que los pequeños descansos entre tareas sirven para mejorar la productividad de la jornada – pues permiten a los trabajadores darle un respiro a la mente– para que sean efectivos, deberían ser voluntarios y seleccionados por el trabajador, ya que es este quien está en mejor capacidad de conocer sus límites, saber cuándo finaliza una tarea o cuándo el cansancio obstaculiza su pensamiento y le resta energía. Así pues, los descansos necesarios pueden ir desde unos segundos y también pueden consistir en minutos, de acuerdo con lo que necesite el trabajador, por lo que no siempre se requerirá el mismo tiempo y horario para gozar de un micro descanso.
5. Mayores costos para reactivación económica: Al disponerse el micro descanso de 20 minutos durante una jornada laboral, se está estableciendo que este tiempo sea asumido por el empleador (pues no se va a descontar al trabajador por este tiempo improductivo). Por ello, si antes un empleador –que puede ser una MiPyme– pagaba un salario por 8 horas de trabajo, ahora pagará lo mismo por 7 horas con 40 minutos. Así, a fin de resultar más atractivo para la inversión y generar incentivos, debería analizarse si es conveniente aprobar una norma que genera que la producción del país sea más cara que en otros países donde se realiza el mismo trabajo.

Es aquí donde corresponde realizar un detallado análisis costo beneficio, en el cual se disponga a considerar dentro los costos, el impacto que la medida generará para las empresas –sobre todo para las MiPymes– en un contexto como el que estamos atravesando a consecuencia de la crisis económica, en la que se hace necesario que se generen incentivos para que las empresas puedan, primero, lograr su reactivación



económica y con ello generar más puestos de trabajo con protección social, en lugar de generar más costos que precisamente no ayudan a ese objetivo principal.

6. Un enfoque que proteja más al trabajador: La propuesta alude a un espacio o tiempo inactivo que no soluciona un problema específico y que conforme ha sido explicado, podría ser más útil en un momento distinto al establecido de acuerdo con lo que considere el propio trabajador. Así, se deberían evaluar pausas que resulten más beneficiosas para el propio trabajador para proteger su salud, como normas vinculadas a la seguridad y salud en el trabajo, tales como las “pausas activas” que si bien ya se encuentran reguladas en la Ley de seguridad y salud ocupacional como parte del cuidado que tienen los empleadores sobre sus trabajadores, podrían adecuarse más según el tipo de trabajo que se ejerza.

Así, por ejemplo, dado que se puede estar expuesto a una fatiga mental, el regulador podría contemplar pausas visuales para quien trabaje delante de pantallas u ordenadores, y, por otro lado, dado que algunos oficios requieren estar varias horas en la misma postura o de pie, se podrían disponer aquellas pausas de unos minutos para estirar y mover el cuerpo.

7. Buenas prácticas del empleador: La regulación propuesta debe considerar que actualmente existente una tendencia por parte de las empresas para ofrecer alternativas que ayuden a mejorar el rendimiento y el bienestar del trabajador, tales como una buena gestión del clima laboral, aspecto muy importante para mejorar los descansos del trabajador y el rendimiento en las jornadas laborales. Asimismo, muchas empresas vienen tomando iniciativas beneficiosas para el trabajador, tales como la implementación de espacios de ocio y bienestar laboral en sus oficinas, con muebles cómodos o inclusive juguetes y juegos de mesa. Estas prácticas de gamificación y *team building* son cada vez más frecuentes en las empresas modernas y sirven para unir al equipo humano y proveerlo de mayor bienestar y satisfacción, por lo que el legislador debe considerar que muchas veces los descansos ya ocurren en la práctica antes de optar por regular y disponer una medida como la establecida en el Proyecto.

Por lo expuesto, una normativa como la propuesta en el Proyecto, sin realizar un adecuado análisis de impacto regulatorio que justifique beneficios reales y actuales para los trabajadores, ni un análisis costo beneficio que considere la totalidad de agentes afectados por la obligación, no debería ser aprobado ya que podría implicar una carga inviable para los empleadores y un despropósito para los propios trabajadores.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Gerente General