



Horizonte

Laboral

INFORME CONMEMORATIVO • AGOSTO DE 2026

A 15 años de la Ley 29783: qué cambió, qué quedó pendiente y qué viene en la seguridad y salud en el trabajo

Balance 2011-2026 sobre calidad regulatoria, brecha de implementación
y protección efectiva del trabajador peruano

Resumen ejecutivo

El 20 de agosto de 2011 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Con ella, el país cerró un siglo de normas dispersas y adoptó un estándar único de protección para todos los sectores. El cambio de fondo no fue solo administrativo, sino de enfoque: se pasó de un modelo reactivo, compensando en dinero al trabajador o a su familia, a uno que obliga al empleador a anticiparse al daño antes de que ocurra. Ese giro está resumido en el principio de prevención, que encabeza la ley.

La norma trajo obligaciones nuevas y exigentes: comités de seguridad con participación de los propios trabajadores, identificación anual de peligros puesto por puesto, capacitaciones periódicas y responsabilidad penal para el empleador en los casos más graves. Su entrada en vigencia, sin embargo, fue desigual. El sector público recibió un plazo para adecuarse; el sector privado quedó obligado de inmediato. Para las micro y pequeñas empresas, que concentran la mayor parte del empleo del país, el costo administrativo llegó de golpe.

En julio de 2014, la Ley 30222 corrigió parte de ese diseño. Espació los exámenes médicos ocupacionales, encargó al Ministerio de Trabajo formatos simplificados para las MIPYMEs, permitió contratar la gestión de seguridad con especialistas externos y moderó temporalmente las multas. Cinco años después, la muerte de dos trabajadores jóvenes en un local de comida rápida en Lima reabrió el debate y llevó al Poder Ejecutivo a endurecer nuevamente el control mediante el Decreto de Urgencia 044-2019. Y en junio de 2021, ya en plena emergencia sanitaria, la Ley 31246 sumó obligaciones específicas de protección frente al riesgo epidemiológico.

El presente informe recorre ese trayecto en seis tramos: el siglo de antecedentes que hizo necesaria la ley, las innovaciones del texto de 2011, las fricciones de su implementación, la corrección de 2014, el endurecimiento posterior a las tragedias de 2019 y los ajustes de 2021 frente al riesgo sanitario. Cierra con el diagnóstico que definiría el problema central de los próximos quince años: el Perú tiene una de las legislaciones de seguridad laboral más exigentes de la región y, al mismo tiempo, una capacidad real de fiscalización concentrada en Lima y en el sector formal, que es la minoría del empleo nacional.

1. Antes de 2011: un siglo de avances y retrocesos

La preocupación por la salud de quien trabaja no nació en el Perú con la ley del 2011. Tiene más de un siglo. Los primeros antecedentes fueron decretos de alcance muy limitado, dirigidos a actividades puntuales como el trabajo ferroviario en 1909 y las explotaciones de caucho en 1910. El primer hito de verdadera importancia llegó en 1911 con la Ley 1378 sobre accidentes de trabajo, impulsada por el catedrático José Matías Manzanilla (DIRIS Lima Este, s. f.; Cossio-Brazzan, 2012).

Esa ley fue pionera en la región porque introdujo lo que en términos técnicos se llama responsabilidad objetiva del empleador. En lenguaje sencillo: si una empresa crea un puesto de trabajo, responde por los accidentes que ocurran en él, y el trabajador no tiene que probar que hubo negligencia o descuido de por medio para acceder a una indemnización. Bastaba con acreditar que el accidente ocurrió durante la labor (DIRIS Lima Este, s. f.).

A mediados del siglo XX, el enfoque médico se sumó al jurídico. En 1940 se creó el Departamento de Higiene Industrial y, a partir de este, en 1951 nació el Instituto de Salud Ocupacional, financiado con un impuesto de 1.8% sobre las planillas de las empresas mineras (Cossio-Brazzan, 2012). Fue un centro de investigación con sedes en La Oroya (1951), Trujillo (1953) y Arequipa (1956), donde se medía la capacidad respiratoria de los mineros para diagnosticar el mal de montaña y la neumoconiosis. Ese trabajo convirtió al Perú en referente científico de salud ocupacional de América Latina durante más de dos décadas (Cossio-Brazzan, 2012).

El costo del cierre de las sedes regionales (1994)

En septiembre de 1994 se cerró el Instituto Nacional de Salud Ocupacional y sus sedes de provincias; los laboratorios y la biblioteca técnica se dispersaron (CENSOPAS, s. f.; Cossio-Brazzan, 2012). Al concentrarse la medicina del trabajo en Lima, un operario minero o industrial de provincia que necesita un diagnóstico oficial de enfermedad profesional debe asumir el costo de viajar a la capital (CENSOPAS, s. f.).

2. La Ley 29783: un solo estándar para todos

Para poner fin a la dispersión normativa anterior, el 20 de agosto de 2011 se publicó la Ley 29783. Su decisión más importante fue de alcance: estableció un mismo estándar preventivo obligatorio para el sector privado, el sector público, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los trabajadores por cuenta propia (Congreso de la República del Perú, 2011; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012).

La ley se apoya en nueve principios. El primero y más determinante es el principio de prevención, que obliga al empleador a garantizar condiciones de trabajo que protejan la vida, la salud y el bienestar de quienes están en el centro de labores (Congreso de la República del Perú, 2011). La diferencia con el modelo anterior es clara: ya no basta con indemnizar después, hay que evitar antes.

La norma también incorporó una consecuencia penal directa. A través del artículo 168-A del Código Penal, estableció penas de hasta diez años de prisión cuando la inobservancia de las normas de seguridad causa la muerte o una lesión grave del trabajador y el empleador pudo prever ese resultado (Congreso de la República del Perú, 2011).

Cuatro innovaciones que marcaron un antes y un después

Alcance universal. Un mismo estándar para los regímenes privado, público, militar, policial e independiente (Congreso de la República del Perú, 2011).

Comité paritario más accesible. El umbral bajó de 25 a 20 trabajadores (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012).

Trazabilidad ampliada. Los registros de enfermedades profesionales se conservan por 20 años (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012).

Responsabilidad penal. Incorporación del artículo 168-A al Código Penal, con penas de hasta 10 años (Congreso de la República del Perú, 2011).

3. La implementación: un arranque desigual

Los objetivos de la ley eran ampliamente compartidos. Su puesta en marcha, en cambio, generó problemas prácticos desde el primer día. El punto de fricción más señalado fue la diferencia de plazos entre sectores (Ospina Salinas, 2019). Las entidades públicas recibieron 180 días calendario para adecuarse; para las empresas privadas, las exigencias entraron en vigencia sin período de adaptación ni acompañamiento de la autoridad de trabajo.

El impacto se sintió sobre todo en las micro y pequeñas empresas, que concentran más del 90% del empleo nacional (Ospina Salinas, 2019). De un momento a otro, un empleador pequeño debía financiar exámenes médicos anuales, mantener un médico ocupacional en planilla y archivar en físico ocho registros distintos (Ospina Salinas, 2019; SGS Perú, 2023).

El efecto no buscado fue el desplazamiento del esfuerzo hacia completar formatos en vez de revisar condiciones reales: la llamada seguridad de papel. Para Ospina Salinas, esa dinámica generó un incentivo involuntario hacia la informalidad y la resistencia frente a la norma (Ospina Salinas, 2019).

Los ocho registros obligatorios del diseño original (2011)

Accidentes de trabajo e investigaciones; exámenes médicos ocupacionales; monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales; inspecciones internas; estadísticas de seguridad; equipos de emergencia y protección personal; inducciones y capacitaciones; e informes de auditorías (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2012). Esta carga fue el principal argumento de la reforma de 2014.

4. La Ley 30222 (2014): simplificación administrativa

En julio de 2014, el Congreso aprobó la Ley 30222 con un objetivo declarado: facilitar la implementación de las normas de seguridad aplicando criterios de calidad regulatoria y simplificación administrativa, sin reducir el nivel de protección de la salud laboral (Congreso de la República del Perú, 2014; ISOTools Perú, s. f.).

La reforma espació los exámenes médicos a cada dos años en actividades de riesgo regular, encargó al Ministerio de Trabajo formatos simplificados para MIPYMEs y autorizó contratar la gestión de seguridad con asesores externos (Congreso de la República del Perú, 2014; ISOTools Perú, s. f.). En materia penal, precisó que la responsabilidad del empleador exige acreditar actuación deliberada y notificación previa de SUNAFIL antes de la vía penal (Congreso de la República del Perú, 2014; Vinatea Recoba, 2020).

Tabla 1. Qué cambió entre el diseño original y la reforma de 2014

Materia	Diseño original	Reforma 2014
Carga documental	Formato único y rígido.	Registros simplificados para MIPYMEs.
Exámenes médicos	Obligatorios cada año.	Cada dos años; salida facultativa.
Gestión de seguridad	Médico ocupacional en planilla.	Contratación con terceros.
Responsabilidad penal	Tipo penal directo, art. 168-A.	Exige dolo y aviso previo de SUNAFIL.
Multas	Escala regular inmediata.	Tope de 35% por tres años.

Elaboración propia sobre la base de Congreso de la República del Perú (2011, 2014) e ISOTools Perú (s. f.).

5. 2019-2026: tragedias, emergencia sanitaria y salud mental

En diciembre de 2019, dos trabajadores jóvenes murieron en un local de comida rápida en Lima a causa de fallas eléctricas, lo que reabrió el debate sobre la flexibilización de 2014. Vinatea Recoba sostiene que algunas empresas se apoyaron en la simplificación de la Ley 30222 para relajar condiciones de seguridad efectivas (Vinatea Recoba, 2020); otra lectura distingue el diseño de la norma de su aplicación, ya que ninguna obligación sustantiva fue eliminada.

A fines de 2019, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia 044-2019, que eliminó el requisito de notificación previa de SUNAFIL para la vía penal, facultó el cierre temporal de locales con accidentes mortales y elevó las multas por infracciones graves (Vinatea Recoba, 2020).

El 25 de junio de 2021, en plena emergencia sanitaria, se publicó la Ley 31246, que modificó los artículos 49 y 60 de la Ley 29783 y obligó al empleador a asumir el costo total de las pruebas de tamizaje y de los equipos de protección personal frente al riesgo epidemiológico, sin poder trasladar ese gasto al trabajador (Congreso de la República del Perú, 2021).

En paralelo, el artículo 56 de la Ley 29783 incorporó la salud mental al perímetro de la prevención, incluyendo el estrés, el hostigamiento y la doble presencia (Congreso de la República del Perú, 2011). El CENSOPAS oficializó el cuestionario CENSOPAS-COPSOQ, adaptado de la metodología española CoPsoQ-istas21, para evaluar riesgos psicosociales de forma anónima y estandarizada (CENSOPAS, s. f.).

6. La inspección frente a un país fracturado

El balance de estos quince años tiene un punto ciego: la distancia entre lo que la ley exige y lo que el Estado puede efectivamente verificar. El primer problema es geográfico: alrededor del 65% de las visitas inspectivas se concentra en Lima Metropolitana y en las capitales de la costa (Vinatea Recoba, 2020). El segundo es de cobertura: las inspecciones se concentran en el sector formal, que es solo entre el 20% y el 30% de la fuerza laboral, mientras el 70% a 80% restante trabaja en la informalidad y queda fuera del radar preventivo del Estado (León Pacheco, 2020).

El caso de La Rinconada, en Puno, ilustra ese vacío: el 93% de los mineros que trabajan directamente con mercurio no cuenta con equipos de protección personal ni con capacitación básica (León Pacheco, 2020), lo que produce silicosis e intoxicación neurológica crónica sin respuesta estatal proporcional.

Tabla 2. Acceso a EPP frente al mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala

Puesto de trabajo	Cuenta con EPP	A veces	No cuenta	Total
Zaranderas y cuñaqueros	0 (0%)	5 (8.1%)	57 (91.9%)	62 (100%)
Llamp'eros y quimbaleteros	0 (0%)	3 (5.0%)	57 (95.0%)	60 (100%)
Pallaqueras y molineros	0 (0%)	5 (7.7%)	60 (92.3%)	65 (100%)
Total consolidado	0 (0%)	13 (7.0%)	174 (93.0%)	187 (100%)

Fuente: estudio sociolaboral en La Rinconada, Puno, citado por León Pacheco (2020).

7. Conclusiones y agenda para los próximos quince años

A quince años de su publicación, el balance de la Ley 29783 es mixto y conviene enunciarlo sin atenuantes. El país logró lo que se propuso en el plano normativo: unificó un sistema disperso, estableció un estándar exigente, incorporó la prevención como obligación central y creó una cultura formal de gestión de riesgos donde antes había reglamentos aislados. Ese avance es real y no debería relativizarse.

Al mismo tiempo, la brecha entre la norma y su aplicación efectiva sigue abierta en dos frentes: el territorial, donde la capacidad de fiscalización se concentra en la costa y en la capital, y el de cobertura, donde la mayoría informal de la fuerza laboral permanece fuera del alcance preventivo del Estado. Mientras esa brecha no se cierre, el país seguirá teniendo dos regímenes de seguridad laboral en simultáneo: uno escrito y otro vivido.

El aniversario de la Ley 29783 no marca el final de un proceso sino la mitad de uno. Los primeros quince años sirvieron para construir el marco. Los siguientes deberían servir para que ese marco alcance a los trabajadores que hoy quedan fuera de él.

Sobre esa base, Horizonte Laboral plantea tres líneas de trabajo:

Reorientar la fiscalización hacia la prevención

El sistema inspectivo debería reducir el peso del enfoque sancionador sobre incumplimientos documentales de las MIPYMES formales y ampliar la asesoría técnica previa y la gradualidad.

Devolver capacidad médica y científica a las regiones

Recuperar presupuesto y capacidad técnica en las sedes regionales del CENSOPAS y del Instituto Nacional de Salud para diagnosticar enfermedades ocupacionales directamente en las zonas mineras e industriales.

Incorporar la seguridad laboral en las políticas de formalización

Las estrategias de formalización, en especial en minería y manufactura, deberían incluir de manera obligatoria la prevención de riesgos y la salud ocupacional.

Elaborado por:

Paloma Cotrina, Especialista Legal
Flavia Babilonia, Practicante del Área Legal

Revisado:

Mayén Ugarte, Presidenta del Consejo Directivo

Conoce más de nuestros informes de análisis en:



www.h-laboral.org/recursos

Referencias

CENSOPAS, Instituto Nacional de Salud. (s. f.). Historia del CENSOPAS. Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/46463-instituto-nacional-de-salud-historia-del-censopas>

Congreso de la República del Perú. (2011). Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 29783). Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2014). Ley que modifica la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 30222). Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2021). Ley que modifica la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, ante riesgo epidemiológico y sanitario (Ley 31246). Diario Oficial El Peruano.

Cossio-Brazzan, J. M. (2012). Historia del Instituto Nacional de Salud Ocupacional del Perú. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 29(2), 285-286.

DIRIS Lima Este, Ministerio de Salud del Perú. (s. f.). El derecho a la seguridad y salud en el trabajo: historia y marco legal. <http://www.dirislimaeste.gob.pe/>

ISOTools Perú. (s. f.). La Ley 30222 modifica a la Ley 29783. <https://pe.isotools.us/la-ley-30222-modifica-a-la-ley-29783/>

León Pacheco, L. L. (2020). La relación entre la Seguridad y Salud en el Trabajo y la informalidad en el subsector minero: estudio de caso de La Rinconada, Puno. En Ponencias del IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (pp. 939-953). SPDTSS.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2012). Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (Decreto Supremo 005-2012-TR). Diario Oficial El Peruano.

Ospina Salinas, E. (2019). Perspectivas del derecho a la seguridad y salud en el trabajo en el siglo XXI. En El derecho del trabajo en la actualidad: estudios en homenaje a la Facultad de Derecho PUCP en su centenario (pp. 205-232). Fondo Editorial PUCP.

SGS Perú. (2023, 12 de marzo). Una guía sobre la ley de seguridad y salud en el trabajo. <https://www.sgs.com/es-pe/noticias-y-recursos/guia-ley-sst-peru>

Vinatea Recoba, L. (2020). Seguridad y salud en el trabajo: alcances e importancia actual.