



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley 5510/2022-CR presentado por el grupo parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú a iniciativa de la señora congresista Sigrid Bazán Narro que propone la Ley de seguro de desempleo.

En la décima séptima sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 12 de mayo de 2026, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5510/2022-CR que, con texto sustitutorio, Ley que declara de interés y necesidad pública la implementación del seguro de desempleo en el Perú. Votaron a favor los señores congresistas Alex Antonio PAREDES GONZALES, presidente, Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, Edgar TELLO MONTES, secretario, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Sigrid Tesoro BAZÁN NARRO, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge MARTICORENA MENDOZA, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Germán Adolfo TACURI VALDIVIA, María Elizabeth TAIPE CORONADO y Cruz María ZETA CHUNGA. Se registró el voto en abstención Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS y Tania Estefany RAMÍREZ GARCIA. No se registró votos en contra.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del Proyecto a la Comisión

El Proyecto de Ley 5510/2022 fue presentado el 03 de julio de 2023 al Área de Trámite Documentario siendo decretado el 05 de julio de 2025 a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera en calidad de comisión principal y, a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, como segunda comisión dictaminadora, para su análisis y dictamen correspondiente.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen han sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el Artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Se precisa que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos N° 75 y N° 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El Proyecto de Ley se formula con vinculación directa con la Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

- **Décimo cuarta Política de Estado: Acceso al empleo pleno, digno y productivo**, al impulsar mecanismos orientados a proteger a los trabajadores frente a situaciones de desempleo involuntario, favoreciendo su reinserción laboral y el desarrollo de capacidades para mejorar su empleabilidad.
- **Décimo tercera Política de Estado: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social**, al promover el diseño de instrumentos de seguridad social que amplíen progresivamente la cobertura de protección económica ante contingencias laborales.
- **Vigésima cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado eficiente y transparente**, al promover la articulación interinstitucional para el desarrollo de políticas públicas sostenibles orientadas a la protección social y al fortalecimiento del mercado laboral.

En ese sentido, la declaratoria de interés nacional para la implementación del Seguro de Desempleo contribuye al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco del Acuerdo Nacional, orientados a consolidar un sistema de protección social inclusivo, sostenible y alineado con los principios del trabajo decente.

1.4. Antecedentes parlamentarios

No existe otro u otros proyectos de ley como referencia la creación,

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Esta propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 5510/2022-CR consta de 03 títulos, 12 artículos y 05 disposiciones complementarias y finales.

LEY DE SEGURO DE DESEMPLEO

TITULO I PARTE GENERAL

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto crear el Seguro por Desempleo como rama de la Seguridad Social, el cual es complementado por el Servicio Nacional de Empleo; con la finalidad de proteger y promover el trabajo decente en el país, así como el desarrollo de la persona humana en condiciones de dignidad.

Artículo 2. Principios

El Seguro por Desempleo se rige por los principios de universalidad, progresividad, solidaridad, sostenibilidad, intangibilidad, suficiencia, igualdad y no discriminación, unidad y garantía estatal, transparencia y participación, principio protector y promoción del trabajo decente.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

El Seguro por Desempleo cubre a los trabajadores dependientes, y su implementación responde a los principios de la seguridad social como son los contenidos en el artículo 2°. Por ello, este seguro se implementa de manera progresiva, considerando inicialmente la cobertura de los trabajadores dependientes del sector privado de la mediana y gran empresa, sea que cuenten contratos a plazo indeterminado o contratos sujetos a modalidad.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

TÍTULO II DERECHOS Y PRESTACIONES

Artículo 4°.- Derechos

Los asegurados tienen derecho a las prestaciones económicas del Seguro por Desempleo, en caso se configure la contingencia de desempleo cubierta, una vez que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 5°.- Prestaciones

El Seguro por Desempleo otorga cobertura a través de prestaciones económicas hasta por un período de cinco (5) meses continuos, cuyos montos se otorgan de la siguiente manera:

- Un 70% de la remuneración asegurable por el primer mes.

Un 65% de la remuneración asegurable por el segundo mes. Un 60% de la remuneración asegurable por el tercer mes.

Un 55% de la remuneración asegurable por el cuarto mes.

Un 50% de la remuneración asegurable por el quinto mes. La remuneración asegurable es el promedio de remuneraciones percibidas en los últimos 12 meses anteriores a la oportunidad en que se produzca la contingencia cubierta. La remuneración asegurable es la definida por las normas del Seguro Social de Salud, en particular por el artículo 6 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

Artículo 6.- Contingencia cubierta

La contingencia cubierta es el desempleo involuntario, es decir, aquellos casos de extinción del vínculo laboral que son consecuencia del despido, cese colectivo, término de contrato, entre otros supuestos que serán desarrollados por el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 7.- Requisitos

Los requisitos para acceder a las prestaciones del Seguro por Desempleo son los siguientes. Que el asegurado cuente con 12 aportaciones, continuas o discontinuas, en los últimos 24 meses anteriores a que se inicie la contingencia cubierta. Que el asegurado tenga un período de carencia que será determinado por el Reglamento, el cual no deberá ser menor a una semana ni mayor a un mes. Se entiende por período de carencia el periodo de desempleo requerido para que se active el acceso a las prestaciones económicas del Seguro por Desempleo. Que el asegurado haya informado de la contingencia a los servicios de empleo y cumplido con los requisitos exigidos por estos.

TÍTULO III FINANCIAMIENTO

Artículo 8°.- Financiamiento contributivo

El Seguro por Desempleo tiene como fuente de financiamiento contributivo una tasa de aportación calculada sobre las remuneraciones asegurables, que considere los gastos de las prestaciones, gastos administrativos, asegure su sostenibilidad y permita acumular una reserva de estabilización. La aportación total equivale a un 1,16% de la remuneración asegurable mensual. Un 0,58% de la remuneración asegurable mensual será detrído del aporte correspondiente a la Compensación por Tiempo de Servicios; y el otro 0,58% de la remuneración asegurable mensual será un aporte a cargo del empleador. El Reglamento establece las reglas y plazos para aplicar el aporte inicial al Seguro por Desempleo. Cualquier modificación respecto de los asegurados cubiertos, remuneración asegurable, tasas de aportación, cuantía de las prestaciones o duración de la cobertura, deberá considerar los estudios financieros actuariales mencionados en el artículo 10.

Artículo 9°.- Financiamiento no contributivo

El Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo determinarán anualmente el aporte no contributivo, con cargo a la disponibilidad presupuestal, privilegiando el uso de recursos presupuestales no ejecutados.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE
INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE
DESEMPLEO EN EL PERÚ.**

Artículo 10°. - Estudios financiero-actuariales

El Seguro por Desempleo deberá realizar cada dos años los estudios financieros actuariales necesarios para garantizar su sostenibilidad y solvencia. En caso se propongan modificaciones respecto de los asegurados cubiertos, remuneración asegurable, tasas de aportación, cuantía de las prestaciones, duración de la cobertura, entre otros aspectos, deberá contarse con los estudios financieros actuariales correspondientes.

TÍTULO IV RECTORÍA, INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN

Artículo 11°. - Rectoría

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como ente rector en materia de seguridad social, ejerce la rectoría respecto de la protección integral frente al desempleo; esta protección integral incluye políticas activas y pasivas, que comprenden los servicios de empleo y el Seguro por Desempleo.

Artículo 12°. - Institucionalidad y gestión

El Seguro por Desempleo es administrado por una institución con una dirección tripartita; en ese sentido, cuenta con un directorio con representación del Estado, empleadores y trabajadores, en la misma proporción. Los directores deberán contar con solvencia ética y profesional y los perfiles técnicos requeridos. El presidente de directorio es elegido por la mayoría del directorio. El Reglamento regula la composición del directorio, requisitos y la estructura orgánica de la institución que administrará el Seguro por Desempleo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Primera. - Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los noventa (90) días hábiles después de la vigencia de la presente Ley.

Segunda. - Ampliación progresiva

La ampliación del Seguro por Desempleo es de carácter progresivo, según las conclusiones y recomendaciones de los estudios financieros actuariales, teniendo en cuenta las variables demográficas, financieras, de empleo y otras pertinentes.

Tercera. - Servicio Nacional de Empleo

El Seguro por Desempleo debe ser complementado por un Servicio Nacional de Empleo que tenga como objeto articular las intervenciones de entidades públicas y privadas para contribuir al desarrollo del potencial y las capacidades de las personas, mejorando su empleabilidad e inserción laboral, en el marco de promoción del trabajo decente.

Cuarta. - Gestión a cargo de ESSALUD y estructura organizativa

La institución inicialmente encargada de la administración del Seguro por Desempleo es el Seguro Social de Salud - ESSALUD. En un plazo de 180 días, desde la publicación del Reglamento de la Ley, ESSALUD deberá proponer una estructura organizativa con dirección tripartita y las disposiciones reglamentarias pertinentes al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. La propuesta de estructura organizativa y de disposiciones reglamentarias debe ser aprobada por el Consejo Directivo de ESSALUD.

Quinta. - Norma derogatoria

Deróganse las disposiciones legales, normas reglamentarias y complementarias que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

III. PEDIDOS DE OPINIÓN.

a. Opiniones solicitadas:

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante oficio 2169-PL005510-2022-2023-P-CTSS-CR de fecha 06 de julio del 2023.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), mediante Oficio 2170-PL005510-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 06 de julio del 2023.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), mediante Oficio 2168-PL005510-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 06 de julio del 2023.
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), mediante Oficio 2172-PL005510-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 06 de julio del 2023.
- Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), mediante Oficio 2171-PL005510-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 06 de julio del 2023.

b. Opiniones recibidas.

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Mediante Oficios N.º 0087-2024-MTPE e informe N.º 000266-2024-MTPE, señaló que:

“La creación de un seguro de desempleo se encuentra alineada con el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho progresivo a la seguridad social, incorporando el desempleo como una nueva contingencia protegida.

Asimismo, indica que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró un estudio financiero actuarial sobre su implementación en el país; sin embargo, si el legislador plantea un diseño distinto, deberá elaborarse un nuevo estudio actuarial que sustente la propuesta normativa.

Se advierte también que el seguro de desempleo no podría coexistir con la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), debido a que ambas instituciones cumplen una finalidad similar, por lo que su creación implicaría evaluar la derogación de la CTS.

Por otro lado, se observa que establecer un financiamiento no contributivo a cargo del Estado vulneraría el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe al Congreso incrementar el gasto público.

Finalmente, se considera que la administración del seguro debería corresponder al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y no a ESSALUD, por ser la entidad rectora en materia laboral y de seguridad social.

*En conclusión, la Oficina opina que el Proyecto de Ley N.º 05510-2022-CR resulta **no viable**.”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

- Presidencia del Consejo de Ministros

La PCM indicó que:

Por competencia, no corresponde a la Presidencia del Consejo de ministros emitir opinión acerca del Proyecto de Ley N° 5510/2022-CR, Ley de seguro de desempleo.

- Asociación Peruana de Empresas de Seguros

Mediante Carta N° 134-2023-PRESIDENCIA/APESEG, indicó que:

- El seguro de desempleo es una herramienta válida de protección social; sin embargo, las condiciones actuales del mercado laboral peruano no permiten su adecuada implementación.
- La alta informalidad laboral limita la cobertura, sostenibilidad financiera y universalidad del sistema.
- La baja incidencia de despidos involuntarios reduciría significativamente los casos en que el seguro podría activarse.
- El proyecto requiere mayor precisión en su diseño institucional, financiamiento, cobertura y administración.
- Se recomienda revisar integralmente la propuesta antes de su aprobación legislativa.

- Sociedad Nacional de Industrias

Mediante Carta N°341-2026-SIN-PRES, indicó que:

- La propuesta es compatible con el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, al ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social incorporando el desempleo como contingencia protegida. No obstante, advierte que cualquier diseño distinto al estudio actuarial elaborado por la OIT requiere un nuevo sustento financiero técnico.
- Asimismo, se considera que el seguro de desempleo no puede coexistir con la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), debido a que ambas tienen la misma finalidad de protección frente al desempleo, lo que implicaría evaluar la derogación de la CTS.
- También se observa que el financiamiento estatal no contributivo vulneraría el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe al Congreso incrementar el gasto público.
- Finalmente, se recomienda que la administración del seguro esté a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y no de ESSALUD.

En consecuencia, la opinión concluye que el proyecto de ley resulta **no viable**.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE
INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE
DESEMPLEO EN EL PERÚ.**

VI.- MARCO NORMATIVO

4.1 Legislación nacional

Constitución Política del Perú (1993)

- Artículo 10, que reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social, garantizando la protección frente a contingencias que afecten la capacidad de las personas para generar ingresos.
- Artículo 11, que establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones mediante entidades públicas, privadas o mixtas, bajo supervisión estatal.
- Artículo 22, que señala que el trabajo es un deber y un derecho, constituyendo base del bienestar social y medio de realización de la persona.
- Artículo 23, que dispone que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual promueve condiciones para el progreso social y económico mediante políticas de empleo productivo.
- Artículo 59, que establece que el Estado estimula la creación de empleo y garantiza la libertad de trabajo y empresa.
- Artículo 79, que señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público, disposición relevante para evaluar la viabilidad constitucional de iniciativas legislativas que impliquen prestaciones económicas o compromisos financieros estatales.

Normativa nacional en materia laboral y de seguridad social

- Ley N. 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, que regula el sistema de aseguramiento en salud y define la remuneración asegurable utilizada como referencia para prestaciones económicas.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 003-97-TR, que regula las relaciones laborales del régimen privado y los supuestos de extinción del vínculo laboral.
- Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que establece sus competencias en materia de empleo, protección laboral y políticas públicas de promoción del trabajo decente.
- Ley 27056, Ley de Creación del Seguro Social de Salud – ESSALUD, que regula la organización, funciones y administración de las prestaciones de seguridad social en salud.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

4.2. Normativa internacional aplicable

El proyecto guarda concordancia con los estándares internacionales promovidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente:

- **Convenio N.º 102 sobre la Seguridad Social (Norma mínima)**, que reconoce la protección frente al desempleo como una contingencia propia de los sistemas modernos de seguridad social.
- **Convenio N.º 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo**, que promueve la adopción de mecanismos de protección económica y políticas activas de empleo orientadas a la reinserción laboral.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis Técnico

La Comisión reconoce que el seguro de desempleo constituye un instrumento ampliamente utilizado en sistemas modernos de seguridad social, orientado a:

- reducir la vulnerabilidad económica ante la pérdida del empleo;
- facilitar la reinserción laboral; y
- fortalecer la protección social.

La finalidad de la iniciativa resulta compatible con el artículo 10 de la Constitución y con los estándares internacionales del trabajo decente.

Sin embargo, el análisis técnico evidencia limitaciones estructurales relevantes, conforme se detalla a continuación:

1. Impacto presupuestal no determinado

La iniciativa no adjunta estudios actuariales ni estimaciones financieras oficiales elaboradas por el Poder Ejecutivo que permitan evaluar la sostenibilidad económica del seguro de desempleo propuesto, lo cual resulta necesario considerando la naturaleza permanente de las prestaciones planteadas.

2. Creación de obligaciones económicas permanentes

La propuesta establece tasas de aportación, prestaciones económicas y una estructura institucional específica sin contar con validación fiscal previa ni con la opinión técnica de las entidades competentes en materia presupuestaria y financiera, lo que podría generar riesgos para el equilibrio de las finanzas públicas.

3. Posible afectación indirecta de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS)

La detracción planteada respecto de beneficios laborales vigentes requiere un análisis integral del sistema de protección social existente, a fin de evitar impactos adversos en derechos laborales previamente consolidados.

4. Implementación inmediata de un sistema de alta complejidad normativa e institucional

La creación de un seguro de desempleo exige un diseño técnico progresivo, mecanismos de articulación interinstitucional y garantías de sostenibilidad

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

financiera que demandan una etapa previa de evaluación, planificación y construcción de consensos técnicos.

En consecuencia, la Comisión considera que, si bien la finalidad de la iniciativa resulta legítima y compatible con los principios constitucionales de seguridad social, su implementación normativa inmediata requiere previamente estudios técnicos, financieros e institucionales que garanticen su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

4.1.1. Iniciativa de gasto público

El proyecto establece prestaciones económicas financiadas parcialmente mediante recursos públicos, así como aportes no contributivos determinados anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En ese sentido, la propuesta genera obligaciones financieras permanentes para el Estado, lo cual se encuentra comprendido dentro de la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público.

Por tanto, la creación directa del Seguro de Desempleo mediante iniciativa parlamentaria podría resultar incompatible con el marco constitucional vigente.

4.1.2. Necesidad de evaluación financiera actuarial previa

La implementación de un seguro de desempleo exige:

- estudios actuariales,
- evaluación de sostenibilidad fiscal,
- estimación del impacto en el mercado laboral,
- análisis del sistema de aportes y beneficios.

Estos elementos corresponden al ámbito de rectoría del Poder Ejecutivo, particularmente del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, quienes cuentan con la capacidad técnica para su formulación integral.

4.1.3. Impacto en el sistema de seguridad social vigente

La iniciativa introduce una nueva prestación dentro del sistema de seguridad social administrado inicialmente por el Seguro Social de Salud – ESSALUD, lo cual implicaría:

- redefinición de competencias institucionales,
- reorganización administrativa,
- creación de nuevas obligaciones operativas y financieras.

Dichas modificaciones requieren planificación progresiva y coordinación intersectorial

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE
INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE
DESEMPLEO EN EL PERÚ.**

previa, a fin de garantizar sostenibilidad y evitar riesgos fiscales o distorsiones en el mercado laboral.

5.2. Contexto del mercado laboral y situación del desempleo en el Perú

A efectos de evaluar la pertinencia de la propuesta legislativa, resulta necesario analizar la evolución reciente del mercado laboral peruano y los niveles de desempleo registrados a nivel nacional, considerando información estadística oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

El desempleo constituye una contingencia social relevante dentro del sistema de protección social, especialmente en contextos de desaceleración económica, informalidad laboral estructural y transición ocupacional.

Cuadro N.º 1

Tasa de desempleo nacional urbano – Perú (2019-2025)

Año	Tasa de desempleo (%)	Observación
2019	6.6 %	Situación prepandemia
2020	13.0 %	Impacto crisis COVID-19
2021	9.4 %	Recuperación parcial
2022	7.6 %	Reactivación económica
2023	7.2 %	Estabilización laboral
2024	6.9 %	Tendencia descendente
2025*	6.7 %	Estimación anual

Fuente: INEI – Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN).

(*) Proyección basada en tendencia trimestral.

Si bien el desempleo abierto ha retornado a niveles cercanos a los registrados antes de la pandemia, persiste una vulnerabilidad estructural del empleo vinculada a la alta rotación laboral y a la precariedad ocupacional.

Cuadro N.º 2

Población ocupada según condición laboral – Perú 2024

Condición laboral	Participación (%)
Empleo formal	29 %
Empleo informal	71 %

Fuente: INEI – Producción y Empleo Informal.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

La elevada informalidad laboral constituye el principal desafío para la implementación de un seguro de desempleo contributivo, debido a que limita la base de aportantes y reduce la sostenibilidad financiera del sistema.

Cuadro N.º 3

Desempleo según grupo etario – Perú 2024

Grupo de edad	Tasa de desempleo
Jóvenes (14-24 años)	13.5 %
Adultos (25-44 años)	6.1 %
Adultos mayores (45+)	4.2 %

Fuente: INEI – Mercado laboral juvenil.

El desempleo afecta principalmente a la población joven, evidenciando dificultades de inserción laboral inicial y periodos recurrentes de transición ocupacional, situación que refuerza la necesidad de políticas activas de empleo complementarias a cualquier mecanismo de protección económica.

Cuadro N.º 4

Duración promedio del desempleo en áreas urbanas

Indicador	Resultado
Tiempo promedio de búsqueda de empleo	3 a 5 meses
Personas que buscan empleo más de 6 meses	28 %

Fuente: MTPE – Observatorio Socioeconómico Laboral.

La duración promedio del desempleo coincide con el periodo de cobertura propuesto en el proyecto (hasta cinco meses), lo cual evidencia coherencia conceptual entre la contingencia laboral y el diseño teórico del beneficio.

Del análisis de la información estadística se desprenden las siguientes consideraciones:

1. El desempleo en el Perú mantiene niveles moderados en términos comparados internacionales; sin embargo, presenta alta vulnerabilidad estructural asociada a informalidad y rotación laboral.
2. La informalidad superior al 70 % limita significativamente la cobertura potencial de un seguro contributivo de desempleo, lo que podría generar un sistema con alcance reducido.
3. Los jóvenes constituyen el grupo más expuesto al desempleo, por lo que cualquier política de protección frente a esta contingencia debe articularse necesariamente con políticas activas de empleo, capacitación e intermediación laboral.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ.

4. La duración promedio del desempleo evidencia la existencia de un período crítico de pérdida de ingresos que justifica la evaluación de mecanismos de protección social progresivos.

En consecuencia, la Comisión considera que el contexto laboral peruano justifica la discusión pública y técnica sobre mecanismos de protección frente al desempleo, aunque su implementación normativa inmediata requiere previamente condiciones institucionales, financieras y laborales adecuadas.

5.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

5.3.1. Competencia y especialidad de las Comisiones ordinarias

El proyecto de ley presentado tiene por objeto la creación de un Seguro de Desempleo, estableciendo un mecanismo de protección económica dirigido a los trabajadores frente a la pérdida involuntaria del empleo, materia vinculada directamente con la seguridad social, la política laboral y la protección del ingreso de los trabajadores.

En ese contexto, la iniciativa legislativa fue derivada a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, órgano especializado competente para conocer proyectos relacionados con relaciones laborales, empleo, protección social, seguridad social y políticas públicas orientadas a la promoción del trabajo decente.

No obstante, durante el proceso de evaluación parlamentaria, la Comisión, en ejercicio de su facultad dictaminadora prevista en el Reglamento del Congreso de la República, formuló un texto sustitutorio, modificando el alcance de la propuesta normativa. En lugar de establecer directamente la creación e implementación del Seguro de Desempleo, lo cual implicaría regulación sustantiva, diseño institucional y efectos económicos inmediatos, se plantea una norma de carácter declarativo, mediante la cual se declara de interés nacional la implementación del Seguro de Desempleo en el país.

Dicha decisión responde al análisis técnico-legislativo efectuado por la Comisión, considerando que la creación de un sistema de seguro de desempleo requiere previamente estudios actuariales, evaluación de sostenibilidad financiera, definición del modelo de financiamiento, así como coordinación intersectorial entre entidades del Poder Ejecutivo vinculadas al empleo, economía y seguridad social.

Respecto al efecto de la vigencia de la norma, el texto sustitutorio tiene naturaleza declarativa, por lo que orienta la acción del Estado hacia la formulación, evaluación y priorización de políticas públicas destinadas a la implementación progresiva de un sistema de protección frente al desempleo.

De este modo, la norma declarativa constituye un instrumento de impulso político-legislativo que reconoce la importancia del Seguro de Desempleo, promoviendo su desarrollo futuro dentro del marco constitucional y fiscal vigente.

5.3.2. Análisis de constitucionalidad de la propuesta normativa

La Constitución Política del Perú reconoce al trabajo como un derecho fundamental y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE
INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE
DESEMPLEO EN EL PERÚ.**

un deber social, constituyendo base del bienestar social y medio de realización de la persona humana, conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Carta Magna.

Asimismo, el artículo 23 dispone que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas orientadas al empleo productivo y la protección del trabajador frente a situaciones que afecten su estabilidad económica y social.

En concordancia con ello, el artículo 10 de la Constitución reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social, estableciendo que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones destinadas a proteger a las personas frente a contingencias sociales, tales como enfermedad, invalidez, vejez y otras situaciones que puedan afectar su subsistencia.

La pérdida involuntaria del empleo constituye una contingencia social que impacta directamente en el ingreso familiar, la estabilidad económica y el ejercicio efectivo de derechos fundamentales, razón por la cual la implementación de mecanismos de protección frente al desempleo resulta compatible con los principios constitucionales de dignidad humana, solidaridad social y protección del trabajo.

En ese marco, la propuesta primigenia orientada a la creación de un Seguro de Desempleo se encuentra materialmente alineada con el mandato constitucional de fortalecimiento progresivo de la seguridad social. No obstante, el **texto sustitutorio** aprobado por la Comisión adopta una naturaleza **declarativa**, limitándose a reconocer como política pública prioritaria la implementación del Seguro de Desempleo a nivel nacional.

En consecuencia, la propuesta normativa resulta constitucionalmente válida, en tanto constituye una manifestación legítima de la función legislativa de orientación de políticas públicas y promoción del desarrollo social, sin generar incompatibilidad con el ordenamiento constitucional vigente.

VI.- CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 5510/2022-CR con el texto siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN EL PERÚ

Artículo único. Declaratoria de interés nacional

Se declara de interés y necesidad pública el diseño, evaluación e implementación progresiva del Seguro de Desempleo, como mecanismo de protección social frente al desempleo involuntario, orientado a fortalecer la seguridad social, promover el trabajo decente y mejorar la empleabilidad de los trabajadores a nivel nacional.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 5510/2022-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, LEY QUE DECLARA DE
INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL SEGURO DE
DESEMPLEO EN EL PERÚ.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Entidades responsables

Para el cumplimiento de la presente ley, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Seguro Social de Salud – ESSALUD y las entidades públicas competentes, realizan las acciones de evaluación técnica, coordinación interinstitucional y gestión necesarias para el diseño e implementación progresiva del Seguro de Desempleo, conforme a sus competencias y al marco normativo vigente.

Sala de Comisión.

Lima, 12 de mayo de 2026.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 11:12:59-0500

Alex Antonio PAREDES GONZALES

Presidente



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/05/2026 14:10:26-0500

Edgar TELLO MONTES

Secretario



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/05/2026 11:58:07-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2026 12:20:57-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antoneta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2026 16:16:01-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/05/2026 11:33:03-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eba Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2026 17:11:30-0500



Firmado digitalmente por:
ALVAROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2026 10:53:05-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/05/2026 10:22:52-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2026 12:49:56-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/05/2026 16:49:37-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/05/2026 09-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/05/2026 14:10:38-0500