

PROYECTO DE LEY _____



PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR EL DERECHO A UNA PENSIÓN DIGNA.

El Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE** a iniciativa de la Congresista **MARÍA ELIZABETH TAPE CORONADO** y de los congresistas firmantes, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE DEROGA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR EL DERECHO A UNA PENSIÓN DIGNA

Artículo Único. - Derogación de la Ley 32123

Se deroga la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como las disposiciones reglamentarias conexas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2025 09:31:59-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 18:16:36-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2025 10:47:13-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2025 09:32:31-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2025 11:12:08-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2025 13:14:50-0500



Firmado digitalmente por:
CERRÓN ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2025 13:01:51-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN

1. Problemática abordada

La Ley 32123, publicada en el mes de septiembre de 2024, establece aparentemente un marco normativo para la modernización del sistema previsional peruano. Sin embargo, la implementación plantea riesgos sobre la preservación de las cuentas individuales de los afiliados al sistema privado de pensiones, la portabilidad de los fondos y la sostenibilidad fiscal. La ley propone ampliar cobertura y eficiencia, pero presenta riesgos concretos para el ahorro previsional de los trabajadores y, en especial, de las generaciones jóvenes.

Nuestro país presenta una cobertura contributiva todavía limitada. Según estimaciones, la afiliación a algún sistema previsional en la Población Económicamente Activa (PEA) se sitúa en el rango del 36 al 43%, lo que indica que una gran mayoría de trabajadores no cotiza regularmente. Asimismo, la pensión promedio del régimen contributivo sigue siendo baja. Las estimaciones de la Superintendencia de Banca, Seguro y AFP (SBS) estima que, al año 2022, las pensiones representan alrededor del 33% al 34% del salario promedio del cotizante, lo cual refleja problemas de suficiencia de pensiones en la vejez.

La Ley 32123 pone en riesgo el futuro previsional de jóvenes y trabajadores debido a diversas regulaciones que trae consigo. Entre los riesgos tenemos:

- Incertidumbre sobre la cuentas individuales y derechos adquiridos: La Ley 32123, crea incertidumbre jurídica sobre el trato de las cuentas individuales ya constituidas. Por ejemplo, regula que los menores de 40 años ya no podrán realizar el retiro del 95,5% de su fondo previsional al momento de la jubilación.
- Riesgo de desincentivar la formalización laboral: Cualquier reforma que no aumente claramente los beneficios individuales puede desincentivar la formalización. La Ley 32123 propone que los jóvenes y en general cualquier trabajador que emite recibo por honorarios aporten al fondo previsional pero no se señala las ventajas, más aún en un país con alto nivel de precariedad laboral. La prioridad debe ser diseño de incentivos a la formalidad, no reformas que generen efectos adversos.
- Pérdida del efecto del interés compuesto por retiros o reconfiguraciones: Al no tener atractividad el nuevo modelo, lo que se ocasiona es que los jóvenes insistan en retiros excepcionales, y de esta forma no se cumple con la finalidad del modelo previsional.
- Riesgo fiscal: Se propone en la Ley una pensión mínima, pero se propone que esta pensión mínima sea asumida por el Estado, no por las AFP. Por ello, la nueva arquitectura favorece subsidios implícitos o genera pasivos fiscales no sostenibles, ya que se está produciendo una,

transferencia de cargas al erario para cubrir déficits previsionales. El financiamiento público futuro podría implicar recortes o cambios que afecten la sostenibilidad del sistema. Cualquier reforma debe ser fiscalmente consistente.

- Fragmentación y diseño operativo: La reforma presenta brechas entre objetivo y diseño operativo. Existían proyectos de ley que proponían una reforma integral y universal del sistema de pensiones con diversos pilares y sostenibilidad; sin embargo, no fueron considerados.

2. Rentabilidad del Sistema Privado de Pensiones

Según la SBS¹, en el año 2024, se reportó que, las AFP tuvieron utilidades importantes (S/ 491 millones), pero la rentabilidad de los cuatro fondos de pensiones fue prácticamente nula. Ello, evidencia que, pese a que las administradoras siguen ganando utilidades, los afiliados no están recibiendo retornos significativos. Los reportes muestran una caída sostenida en rentabilidad. Por ejemplo, el Fondo 2 (el que tiene la mayoría de afiliados) registró rentabilidad real de -3.07%; pero los fondos más riesgosos mostraron rendimiento casi nulo o en pérdidas reales. Ello, refleja que el poder adquisitivo del ahorro previsional puede estar siendo erosionado por inflación o por baja rentabilidad neta después de costos. Para los jóvenes aportantes, esto implicaría la pérdida del crecimiento del capital.

En el primer semestre de 2025, el Fondo 3 sufrió pérdidas fuertes, por ejemplo, Prima AFP lideró pérdidas de -9,73%. Los afiliados en fondos de mayor riesgo enfrentan volatilidad significativa. En varios periodos recientes (2024–2025), la rentabilidad anualizada de los fondos fue cercana a cero. Por ejemplo, en el Fondo 2 (con más del 60 % de afiliados) reportó una rentabilidad real anual de 3,07 % entre julio 2024 y julio 2025 (prácticamente un rendimiento nulo en términos de poder adquisitivo). El Fondo 3 mostró pérdidas importantes, llegando a caídas de -9,73 % en el primer semestre de 2025 (SBS, citado por Infobae, 2025)². Los Fondos 0 y 1, de menor riesgo, mostraron rendimientos ligeramente positivos, pero insuficientes.

Asimismo, entre marzo 2024 y marzo 2025, tres de las cuatro AFP registraron disminuciones de su patrimonio: Profuturo -22.7 %; Integra -12.5 %; Prima -10.1 %. Sólo la AFP Habitat tuvo ligero crecimiento. A partir de ello, el total de fondos que gestionan AFP estaría cayendo, lo que afecta comisiones por saldo, escala de operación, las inversiones y la capacidad de generar retornos más altos. Y de forma indirecta esta pérdida de rentabilidad ocasiona un ánimo de querer realizar retiros, bajas contribuciones. Según la SBS, entre marzo 2024 y marzo 2025:

- Profuturo perdió -22,7 % de su patrimonio,

¹ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Boletín Estadístico de AFP (estadísticas de afiliación y rentabilidad). (Consultas sobre afiliación y rentabilidad 2023–2025).

² Infobae (2025). Noticia del 21 de julio. Fondo 3 de las AFP en Perú se hunde en el primer semestre del 2025: Prima lidera pérdidas con caída de 9,73%. Infobae. Consultado en <https://www.infobae.com/peru/2025/07/21/fondo-3-de-las-afp-en-peru-se-hunde-en-el-primer-semestre-del-2025-prima-lidera-perdidas-con-caida-de-973-para-pensionistas/>

- Integra -12,5 %,
- Prima -10,1 %,
- Sólo Habitat logró un ligero crecimiento.

Esto evidencia que el total de ahorros previsionales gestionados disminuyó³.

En cuanto a las ganancias de las AFP, tenemos que, en el año 2024, las AFP registraron utilidades de 491 millones de soles. Hasta julio 2025, las AFP acumularon S/ 2.639 millones en utilidades⁴.

3. Marco normativo del derecho a una pensión digna

El derecho a una pensión digna no es sólo un beneficio económico, sino un derecho humano fundamental que garantiza la dignidad de las personas en la vejez, cuando disminuye la capacidad laboral. Cualquier norma (como la Ley 32123, y su reglamento) debilita el ahorro previsional, es regresiva y contraria al bloque de constitucionalidad.

El Tribunal Constitucional, ha señalado que, la pensión no puede ser vista como "una dádiva", sino como "un derecho fundamental derivado del trabajo y de la dignidad de la persona" (Sentencia recaída en el Expediente 1417-2005-AA/TC).

A nivel constitucional tenemos que, el derecho a una pensión digna forma parte del derecho fundamental a la seguridad social, reconocido expresamente en la Constitución peruana, en los artículos 10, 11 y 12. Estos preceptos normativos muestran que:

- El derecho a la pensión es universal, progresivo y no se puede renunciar.
- Es responsabilidad del Estado no solo facilitar el acceso al sistema previsional, sino también asegurar su eficacia y sostenibilidad.
- La intangibilidad de los fondos implica que estos deben emplearse para garantizar las pensiones actuales y futuras, preservando el ahorro de los afiliados.

A nivel internacional, tenemos que, el derecho a una pensión digna también se encuentra protegido en diversos instrumentos de derechos humanos, los cuales tienen rango constitucional en nuestro ordenamiento peruano (artículo 55 de la Constitución):

³ La República. (2025) Noticia del 10 de junio. Tres de las cuatro AFP redujeron su patrimonio, según la SBS: ¿cuáles son y por qué? La República. Puede consultarse en <https://larepublica.pe/economia/2025/06/10/tres-de-las-cuatro-afp-redujeron-su-patrimonio-segun-la-sbs-cuales-son-y-por-que-hnews-312160>

⁴ Infobae. (2025b). Noticia del 26 de agosto). Las AFP alcanzan utilidades por S/2639 millones hasta julio pese a caída sostenida en la rentabilidad de fondos de pensión. Infobae. Consultado en <https://www.infobae.com/peru/2025/08/26/las-afp-alcanzan-utilidades-por-s2639-millones-hasta-julio-pese-a-caida-sostenida-en-la-rentabilidad-de-fondos-de-pension/>

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): Reconoce en el artículo 22 el derecho a la seguridad social. En el artículo 25.1 señala que, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: En el artículo 9, reconoce expresamente el derecho a la seguridad social, incluida la seguridad en caso de vejez.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N.º 19 (2007): Se desarrolla el derecho a pensión digna con: acceso universal, suficiencia de las prestaciones para una vida digna y protección contra la pobreza en la vejez.
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio 102 (1952): norma mínima de seguridad social, estableciendo que la vejez debe estar cubierta con prestaciones adecuadas; Convenio 128 (1967) que fija estándares para pensiones dignas y sostenibles.
- Protocolo de San Salvador (1988): En el artículo 9 reconoce el derecho a la seguridad social; y, en el artículo 17 señala que toda persona tiene derecho a protección en la vejez mediante la seguridad social.
- Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): El ODS 1.3 llama a implementar sistemas de protección social, dentro de los cuales se incluye el acceso a pensiones.

Asimismo, es pertinente señalar que, el Tribunal Constitucional ha desarrollado amplia jurisprudencia. Ha manifestado que, la pensión tiene carácter de derecho fundamental de naturaleza social, estrechamente vinculado a la dignidad humana (Sentencia recaída en el Expediente 0050-2004-AI/TC).

4. Propuesta normativa

Por todos los argumentos brindados, se propone derogar la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como las disposiciones reglamentarias conexas. Ahora bien, es preciso señalar que el Despacho congresal trabajó una propuesta normativa de Sistema Integral de pensiones. Esta propuesta estaba contenida en el proyecto de Ley 3227/2022-CR, Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones.

El proyecto de ley propone terminar con el sistema dual ONP-AFP y reemplazarlo por un sistema único de cuentas individuales previsionales administrado por una entidad denominada SUNAPRE, con pensión mínima garantizada, opción de retiro del 95.5%, y un fondo solidario para quienes no aportaron lo suficiente.

En dicha iniciativa se establecía:

- Objeto y finalidad: Crear un nuevo sistema integral de pensiones, que unifica el sistema nacional (ONP) y el privado (AFP). Buscar un sistema sostenible, universal y transparente, que garantice una pensión digna a los 60 años, sin importar la condición económica, social o laboral del ciudadano.
- Los principios que guían el ordenamiento previsional son: universalidad (cobertura para todos), integralidad (un solo sistema), transparencia y participación (derecho a información y fiscalización de fondos), pro afiliado y primacía de la realidad (se favorezca siempre al ciudadano), rendición de cuentas (informes periódicos sobre la gestión de los fondos, derecho a jubilación con edad de jubilación de 60 años. Y puede haber jubilación anticipada en actividades riesgosas.
- La pensión mínima nunca será menor a la Remuneración Mínima Vital (RMV). Para jubilación no contributiva, al menos el 50% de la RMV.
- Cuenta Individual Previsional (CIP): Abierta desde el nacimiento, vinculada al DNI. Conformada por: Aportes obligatorios (13% de sueldo), 2% del IGV de compras electrónicas, rentabilidad de inversiones.
- Incluye seguro por invalidez o fallecimiento.
- Modalidades de jubilación: Contributiva: 20 años de aportes mínimos más 60 años con una pensión vitalicia mayor o igual a la RMV. Si es No contributiva, la pensión será mayor o igual al 50% de la RMV.
- Institucionalidad: Se crea la Superintendencia Nacional Previsional (SUNAPRE), un ente autónomo que administra el sistema, recauda y supervisa. Los fondos podrán ser invertidos solo por gestores de inversión licitados, con comisión condicionada a resultados positivos.
- Fondos previsionales son intangibles (no embargables ni sujetos a impuestos).
- Se permite retirar hasta el 95.5% del fondo al jubilarse, reteniendo 4.5% para EsSalud.
- Se crea el Fondo Solidario de Contingencia para financiar pensiones no contributivas, alimentado con: Fondo Consolidado de Reservas Previsionales, 10% de los diversos canones, bienes incautados por pérdida de dominio, recursos del programa Pensión 65, reconocimiento a aportes previos en la ONP mediante un bono de transferencia a la nueva cuenta.
- También, se propone participación ciudadana: Se propone la creación del Consejo Nacional de Pensionistas (CONAPE), con rol de fiscalización y representación de aportantes.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente proyecto de ley, tiene por objeto, derogar la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como las disposiciones reglamentarias conexas.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El proyecto de ley, por su naturaleza y fines, tiene por fortaleza la protección previsional y de garantía al derecho a una pensión digna.

La sociedad se ve beneficiada, por cuanto el Estado peruano permitirá el fortalecimiento de la economía a través del fortalecimiento del sistema de pensiones, derogando la actual normativa que la ha debilitado.

La derogación permitirá reevaluar y así contar con análisis técnicos independientes (MEF, organismos multilaterales, academia) que verifiquen sostenibilidad y propuestas de transición antes de aprobar cualquier nuevo marco previsional.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con el Objetivo de Estado II. Equidad y Justicia Social, específicamente, con la política 10 sobre "Reducción de la pobreza"⁵ y política 13 sobre "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social"⁶.

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025⁷, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 2 de noviembre de 2024.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con el Objetivo II. Equidad y Justicia Social, específicamente con la política de Estado 10 sobre "Reducción de la pobreza", tema "30. Lucha contra la pobreza"; y, con la política de Estado 13 sobre "Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social", tema 55. Nuevas propuestas en el derecho previsional; de la actual agenda legislativa.

Lima, septiembre de 2025.

⁵ Puede consultarse en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/10-reduccion-de-la-pobreza/>

⁶ Puede consultarse en <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/13-acceso-universal-a-los-servicios-de-salud-y-a-la-seguridad-social/>

⁷ Puede consultarse en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>