

**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY
N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL
SISTEMA PREVISIONAL PERUANO**

Los congresistas de la República que suscribe, la iniciativa del legislador **PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**, con la facultad prevista en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA
PREVISIONAL PERUANO**

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar integralmente la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, por considerar que introduce graves afectaciones a la sostenibilidad del sistema, genera inseguridad jurídica y no garantiza el derecho fundamental a una pensión digna.

Artículo 2°. Derogatoria

Deróguese en su integridad la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de setiembre de 2024.

Artículo 3°. Vigencia

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. – Restablecimiento normativo

Restablézcase la vigencia de las normas modificadas o derogadas por la Ley N° 32123, en la redacción que tenían con anterioridad a su entrada en vigor.

Segunda. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, dictará las disposiciones necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor de 60 días hábiles.

Tercera. – Transitoriedad

Manténganse los derechos adquiridos y las pensiones en curso de pago al amparo de la Ley N° 32123, hasta que se implementen las medidas reglamentarias correspondientes.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Deróguense todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Lima, 16 de septiembre del 2025



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 17:13:53-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La Ley N° 32123 introduce un modelo previsional complejo, fragmentado y fiscalmente insostenible. Su implementación generaría:

- Incremento de la carga fiscal debido a la ampliación de beneficios sin fuentes de financiamiento claras.
- Confusión en los afiliados por la superposición de regímenes y la falta de claridad en los mecanismos de transición.
- Riesgo de desfinanciamiento del sistema por la introducción de beneficios no contributivos sin respaldo actuarial.

La iniciativa legislativa propone la derogación integral de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, por considerar que introduce graves riesgos para la sostenibilidad del sistema, desconoce la realidad económica de los trabajadores y carece de respaldo actuarial y financiero suficiente. A continuación, se presentan los argumentos centrales:

1.1. Insostenibilidad financiera y fiscal

La Ley N° 32123 establece beneficios ampliados como la pensión no contributiva, el aporte por consumo y el complemento previsional para pescadores sin definir fuentes de financiamiento claras y permanentes. Según un estudio de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) de 2023, el sistema previsional peruano ya enfrenta un déficit actuarial proyectado de S/ 120,000 millones para el 2050, debido al envejecimiento poblacional y la baja densidad de cotización.

“Un sistema previsional que expande beneficios sin un financiamiento sólido y previsible compromete la sostenibilidad intergeneracional y la estabilidad fiscal.” Alfredo Thorne, exministro de Economía y Finanzas (2019).

El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) advirtió en su Reporte de Estabilidad Financiera (setiembre 2024) que las reformas pensionarias no financiadas pueden generar “presiones sobre el gasto público y afectar la calificación crediticia del país”.

1.2. Alto grado de informalidad y baja densidad de cotización

El Perú tiene una tasa de informalidad laboral del 76.8% (INEI, 2023), lo que limita masivamente la base de contribuyentes. La Ley N° 32123 obliga a los trabajadores independientes a cotizar desde el 2% hasta el 5% de sus ingresos, pero:

- Solo el 18% de los independientes declaran ingresos formales (SUNAT, 2023).
- El 62% de los peruanos en edad de trabajar no cotizan regularmente al sistema previsional (ONP, 2023).

“Obligar a cotizar a trabajadores con ingresos volátiles y sin capacidad de ahorro puede aumentar la evasión y la resistencia al sistema.”
- Norma Correa, antropóloga e investigadora en protección social (PUCP, 2022).

1.3. Mecanismos regulatorios complejos y frágiles

La llamada “pensión por consumo” (Art. 35) es un mecanismo sin precedentes que pretende financiar pensiones con base en el consumo de los afiliados, a través de boletas electrónicas. Este sistema:

- Es vulnerable al fraude y la elusión.
- No existe evidencia internacional de su viabilidad.
- Implica costos administrativos altos para SUNAT y SBS.

La Asociación Peruana de Economía (APE) señaló en un informe de 2024 que este mecanismo “carece de sustento técnico y podría generar distorsiones en el sistema tributario y previsional”.

1.4. Desarticulación con la realidad demográfica y del mercado laboral

La ley fija la edad de jubilación en 65 años para ambos sexos, pero no considera:

- La esperanza de vida saludable en el Perú es de 67 años (OMS, 2023).
- El 40% de los adultos mayores vive en pobreza (INEI, 2023).
- Solo el 25% de los peruanos cotiza los 20 años necesarios para acceder a una pensión (ONP, 2023).

“Una reforma previsional que no considera la heterogeneidad del mercado laboral y las desigualdades estructurales está condenada a profundizar la exclusión.”

- Javier Olivera, economista e investigador en envejecimiento (Universidad de Lima, 2023).

1.5. Falta de consenso y participación técnica

La Ley N° 32123 fue aprobada sin contar con un estudio actuarial independiente ni la opinión técnica previa y vinculante del MEF, la SBS o la ONP, como exige el artículo 6 del Reglamento del Congreso de la República.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CNPES) emitió un dictamen desfavorable en julio de 2024, señalando que la ley “no asegura la sostenibilidad del sistema ni la protección efectiva de los adultos mayores”.

1.6. Comparación internacional

Sistemas de pensiones basados en pilares no contributivos financiados por impuestos como el propuesto han requerido en países como Chile y Colombia reformas profundas y gradualistas respaldadas por amplios acuerdos políticos y técnicos. No es el caso de la Ley N° 32123.

II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

La derogación de la Ley N° 32123 se sustenta en el ordenamiento jurídico constitucional y legal peruano, conforme a los siguientes argumentos:

2.1. Vulneración del principio de reserva de ley en materia pensionaria (Art. 102 de la Constitución Política del Perú)

El artículo 102 de la Constitución establece que son materias de reserva de ley aquellas que afecten derechos fundamentales. La Ley N° 32123 delegó en el Reglamento aspectos esenciales del sistema previsional, tales como:

- Montos de pensiones no contributivas (Art. 18.5).
- Parámetros de implementación de cuentas nocionales (Art. 7.1).
- Mecanismos de aportación por consumo (Art. 35.3).

Esto contraviene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

"El legislador no puede delegar en el ámbito reglamentario el núcleo esencial de derechos sociales como la pensión" (Exp. N.° 0008-2003-AI/TC, Fund. 9).

2.2. Inconsistencia con el principio de sostenibilidad del sistema previsional (Art. 10 de la Constitución)

El artículo 10 de la Constitución reconoce el derecho a la pensión en el marco de un sistema sostenible y eficiente. La Ley N° 32123:

- Creó beneficios sin fuentes de financiamiento claras (ej. pensiones no contributivas, aporte por consumo).
- Obligó a cotizar a trabajadores independientes sin considerar su capacidad contributiva (Art. 9), en contravención del principio de realidad económica (Art. 74° CP).

El Tribunal Constitucional ha señalado:

"El derecho a la pensión debe ejercerse en un sistema financieramente equilibrado que no comprometa su viabilidad futura" (Exp. N.° 00025-2019-PI/TC, Fund. 12).

2.3. Violación del principio de igualdad y no discriminación (Art. 2.2 de la Constitución)

La ley estableció tratos diferenciados injustificados:

- Trabajadores dependientes vs. independientes en aportes obligatorios (Art. 8 vs. Art. 9).
- Acceso desigual a beneficios entre afiliados al SNP y SPP (Art. 23).

El Tribunal Constitucional ha establecido:

"Los diferenciales de trato en materia previsional deben basarse en criterios razonables y objetivos" (Exp. N.° 0006-2008-PI/TC, Fund. 21).

2.4. Inaplicabilidad de la Ley N° 32123 frente a la normativa de protección de datos (Ley N° 29733)

El Art. 36 de la Ley N° 32123 permitía el intercambio de información entre entidades (SBS, SUNAT, MEF) sin cumplir con los principios de:

- Finalidad (Art. 6 Ley N° 29733).
- Proporcionalidad (Art. 7 Ley N° 29733).

Esto generaba riesgos de sanciones por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

2.5. Conflictos con la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444)

La ley creó procedimientos paralelos para la fiscalización de aportes (Art. 10) sin seguir los principios de:

- Economía procedimental (Art. IV LPAG).
- Celeridad (Art. V LPAG).

2.6. Inconstitucionalidad por afectación de derechos adquiridos

El Art. 15 prohibió retiros de fondos de las CIC, afectando derechos de afiliados que planeaban su jubilación bajo reglas previas, en violación del:

- Principio de irretroactividad de la ley (Art. 103° Constitución).
- Seguridad jurídica (Art. 2.24° Constitución).

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, adolece de graves deficiencias técnicas, jurídicas y sociales que hacen inviable su implementación y generan riesgos significativos para la sostenibilidad del sistema de pensiones y la seguridad jurídica de los afiliados. A continuación, se desarrollan los problemas centrales:

3.1. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera y reserva de ley en materia pensionaria

La Ley N° 32123 establece beneficios no contributivos y semicontributivos sin un financiamiento claro y permanente, contraviniendo el principio de sostenibilidad financiera reconocido por el Tribunal Constitucional peruano:

“El sistema previsional debe ser financieramente sostenible para garantizar el derecho fundamental a la pensión en el largo plazo” (Exp. N.° 00025-2019-PI/TC, Fund. 17).

Además, delega en el Poder Ejecutivo aspectos esenciales del sistema (como la determinación de montos de pensiones y regímenes de aportes), violando el principio de reserva de ley en materia de derechos sociales (STC Exp. N.° 0008-2003-AI/TC).

3.2. Mecanismos de financiamiento inviables y regresivos

El artículo 35 de la ley crea un “aporte por consumo”, que grava con fines previsionales el consumo de los afiliados mediante boletas electrónicas. Este mecanismo:

- No considera que el 42% de la población peruana no emite boletas electrónicas por operar en la informalidad (SUNAT, 2023).

- Es regresivo, pues afecta más a los hogares de menores ingresos, que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al consumo (INEI, 2023).

Como advierte Ramos et al. (2022):

Ramos, N., Sánchez, A., & Mendoza, W. (2022). *Informalidad y política social en el Perú: Un análisis crítico*. Lima: IEP. p. 89.

“Los mecanismos de financiamiento basados en el consumo profundizan las desigualdades estructurales y no captan a la población informal, que es la mayoritaria.”

3.3. Falta de protección efectiva para grupos vulnerables

Aunque la ley promete pensiones no contributivas para adultos mayores en pobreza, el monto establecido (no mayor al 25% de la pensión mínima) resulta insuficiente para garantizar una vida digna, según estándares internacionales de derechos humanos (Observación General N.º 19 del Comité DESC-ONU).

Peña (2021) señala: Peña, C. (2021). *Derecho a la pensión y dignidad en la vejez*. En G. Parodi (Ed.), *Derechos sociales en el Perú: Balance y perspectivas* (pp. 145-168). Lima: PUCP.

“Un sistema previsional que no asegura pensiones suficientes para cubrir las necesidades básicas de los adultos mayores viola el derecho a la seguridad social y consolida la desigualdad.”

3.4. Descoordinación con el sistema tributario y de fiscalización

La ley obliga a la SUNAT a administrar aportes previsionales de independientes (Art. 9), pero:

- La SUNAT carece de capacidades instaladas para fiscalizar aportes previsionales de millones de independientes.
- Existe un alto riesgo de evasión y elusión, ya que el 68% de los trabajadores independientes no declaran sus ingresos reales (SBS, 2023).

3.5. Desincentivo al ahorro previsional voluntario

El artículo 15 prohíbe el retiro de fondos de las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), incluso en casos de desempleo o emergencia, lo que:

- Desincentiva la afiliación al sistema, especialmente entre jóvenes y trabajadores informales.
- Ignora que el 34% de los afiliados al SPP han realizado retiros de emergencia durante la pandemia (SBS, 2022), demostrando la necesidad de flexibilidad en contextos de crisis.

3.6. Inconsistencias con estándares internacionales en seguridad social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece en el **Convenio 102** que los sistemas de pensiones deben basarse en principios de solidaridad, universalidad y suficiencia. La Ley N° 32123:

- No garantiza una pensión mínima digna.
- Fragmenta el sistema en múltiples pilares sin integración efectiva.
- No reduce la brecha de género previsional: las mujeres peruanas cotizan en promedio 10 años menos que los hombres (ONP, 2023).

3.7. Ausencia de participación técnica y consulta previa

La ley fue aprobada sin consultar a la SBS, ONP, MEF ni a las AFP, en violación del artículo 6 del Reglamento del Congreso, que exige opinión técnica previa para iniciativas con impacto fiscal.

Como concluye Balbi (2020):

Balbi, F. (2020). *Gobernanza y transparencia en el sistema previsional peruano*. Revista de Derecho de la Seguridad Social, (5), 112-130.

“La falta de participación técnica en el diseño de reformas previsionales conduce a normas inviables, costosas y con altos riesgos de implementación.”

IV. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La derogación de la Ley N° 32123, *Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano*, tendrá un impacto significativo y positivo en el ordenamiento jurídico nacional, al:

4.1. Restablecer la seguridad jurídica y la coherencia del sistema previsional

La Ley N° 32123 generaba superposición normativa y conflictos de aplicación con múltiples regímenes especiales (pesqueros, diplomáticos, policiales, militares), violando el principio de unidad del sistema previsional reconocido por el Tribunal Constitucional:

“El sistema previsional debe operar como un todo coherente, evitando regímenes fragmentados que generen inequidades” (Exp. N.° 0008-2010-PI/TC, Fund. 22).

Derogar la ley implica:

- Eliminar contradicciones con el Decreto Ley N° 19990 (Régimen Previsional del Sector Público).
- Evitar conflictos de competencia entre la ONP, SBS y SUNAT.
- Restablecer la aplicación preferente de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (Decreto Supremo N° 054-97-EF) en su ámbito.

4.2. Reafirmar el principio de reserva de ley en materia pensionaria

La Ley N° 32123 delegaba en el Poder Ejecutivo aspectos medulares del sistema (montos de pensiones, parámetros de cuentas nocionales, regímenes de aportes), en contravención del artículo 102 de la Constitución, que establece la reserva de ley en materia de derechos fundamentales.

La derogación:

- Devuelve al Congreso la competencia exclusiva para regular los elementos esenciales del derecho a la pensión.
- Anula las habilitaciones reglamentarias excesivas (ej. Art. 7, 35, 36 de la Ley 32123).

4.3. Eliminar riesgos de inconstitucionalidad por afectación de derechos adquiridos

La ley establecía la transferencia obligatoria de fondos de las CIC al FCR (Art. 23.2) y prohibía retiros anticipados (Art. 15), afectando derechos adquiridos y expectativas legítimas de los afiliados al SPP, en posible violación del artículo 62 de la Constitución (irretroactividad de las leyes).

Como señaló el TC:

“El legislador no puede alterar retroactivamente las condiciones de acceso a las pensiones que fueron ofrecidas a los afiliados bajo un régimen de confianza legítima” (Exp. N.° 00016-2012-PI/TC, Fund. 19).

4.4. Armonizar con la legislación tributaria y de protección de datos

La Ley N° 32123 imponía a la SUNAT funciones de fiscalización previsional (Art. 9) y compartía datos sensibles entre entidades (Art. 36), generando:

- Conflicto con la Ley N° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General*, al crear procedimientos paralelos.
- Riesgo de violación de la Ley N° 29733, *Ley de Protección de Datos Personales*, al permitir el cruce masivo de información sin consentimiento expreso.

La derogación previene:

- Litigios por colisión de competencias.
- Sanciones por tratamiento irregular de datos personales.

4.5. Reordenar el marco de políticas sociales focalizadas

La ley creaba un “pilar no contributivo” superpuesto a programas sociales existentes como Pensión 65 (Decreto Ley N° 30472), sin definir mecanismos de articulación, lo que generaba:

- Duplicidad de beneficios.
- Riesgo de filtración y corrupción.

La derogación permite:

- Fortalecer programas sociales ya establecidos y evaluados.
- Evitar la dispersión de recursos fiscales.

4.6. Impacto en la legislación laboral y de formalización

La obligación de afiliación forzosa para independientes (Art. 29) contradecía la Ley N° 30003, *Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Empresa*, que establece incentivos graduales.

Como advierte Castro (2023): *Políticas de formalización en el Perú: Enfoques y tensiones*. Lima: OIT. p. 67. “La obligatoriedad previsional para independientes sin acompañamiento de políticas de formalización integrales incrementa la resistencia al sistema y la evasión.”

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

5.1. Costos asociados a la derogación

a) Costos administrativos y normativos de transición

- Elaboración de reglamentos y directivas para restablecer el marco previsional anterior: aproximadamente S/ 1.5 millones (según experiencia de la ONP, 2023).
- Capacitación a entidades (SBS, ONP, SUNAT) sobre los cambios normativos: S/ 800,000.
- Adecuación de sistemas informáticos para revertir procesos implementados bajo la Ley 32123: S/ 2 millones (estimación basada en SBS, 2024).

b) Costos políticos y de gobernanza

- Desgaste institucional por el cambio normativo frecuente en materia previsional.
- Incertidumbre temporal para los afiliados durante el periodo de transición (≤ 6 meses).

c) Costo de oportunidad

- Recursos humanos y financieros dedicados a la derogación que podrían asignarse a una reforma previsional consensuada y técnica.

5.2. Beneficios de la derogación

a) Beneficios fiscales y de sostenibilidad

- Evita un déficit fiscal proyectado de S/ 8,000 millones anuales por los beneficios no financiados de la Ley 32123 (MEF, 2024).
- Reduce la presión sobre el Tesoro Público al eliminar obligaciones no sustentadas, como el “aporte por consumo” (Art. 35) y las pensiones no contributivas sin focalización (Art. 18).

b) Beneficios en seguridad jurídica y confianza institucional

- Recupera la certeza jurídica para los 10.5 millones de afiliados al SPP y SNP (SBS, 2023).
- Previene litigios masivos por afectación de derechos adquiridos (ej. prohibición de retiros de CIC en Art. 15).

c) Beneficios en eficiencia administrativa

- Elimina duplicidad de funciones entre SUNAT, ONP y SBS, ahorrando S/ 1.2 millones anuales en costos operativos.
- Reduce la carga burocrática para empleadores y trabajadores independientes.

d) Beneficios sociales

- Evita el incentivo a la informalidad que generaba la obligatoriedad de aportes para independientes sin considerar su capacidad contributiva.
- Protege a los adultos mayores de promesas pensionarias insostenibles que podrían incumplirse.

5.3. Análisis cuantitativo resumido

Concepto	Costo (S/)	Beneficio (S/)
Costos administrativos	4.3 millones (único)	-
Ahorro fiscal anual	-	8,000 millones
Ahorro en costos operativos	-	1.2 millones/anual
Litigios evitados	-	≈500 millones (potencial)

Balance neto:

Beneficio neto anual estimado: S/ 8,001.2 millones *(sin considerar externalidades positivas en seguridad jurídica y protección social)*

5.4. Externalidades positivas no cuantificadas

- Mayor confianza en el sistema previsional al evitar reformas improvisadas.
- Espacio para una reforma integral basada en evidencia técnica y consenso político.
- Alineamiento con estándares internacionales de OIT y BID en sostenibilidad previsional.

VI. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La derogación de la Ley N° 32123 se alinea directamente con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, suscritas el 22 de julio de 2002 y vigentes como hoja de ruta del desarrollo nacional. A continuación, se detalla su concordancia con los objetivos estratégicos del Acuerdo:

6.1. Política de Estado N° 10: Afirmación de la economía social de mercado

«Promover el crecimiento económico sostenible con equidad social».

- Concordancia: La Ley N° 32123 introducía mecanismos fiscalmente insostenibles (ej. aporte por consumo, pensiones no contributivas sin financiamiento claro),

poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica. Su derogación evita comprometer el crecimiento económico con obligaciones fiscales no financiadas, reafirmando el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en esta política.

6.2. Política de Estado N° 11: Búsqueda de la equidad y justicia social

«Garantizar el acceso a servicios sociales básicos y protección social».

- Concordancia: La ley derogada creaba beneficios pensionarios fragmentados y con altos riesgos de implementación, lejos de un sistema universal y solidario. Al derogarla, se abre la posibilidad de diseñar una reforma previsional que priorice la equidad intergeneracional y la protección real de los adultos mayores, especialmente los en situación de pobreza.

6.3. Política de Estado N° 12: Promoción de la competitividad y formalización

«Fomentar la formalización laboral y empresarial».

- Concordancia: La obligatoriedad de aportes para trabajadores independientes sin considerar su capacidad contributiva (Art. 9) actuaba como desincentivo a la formalización. Su eliminación mediante la derogación evita profundizar la informalidad, que alcanza al 76.8% de la PEA (INEI, 2023), y se alinea con el objetivo de promover una formalización gradual y realista.

6.4. Política de Estado N° 13: Desarrollo sostenible y gestión ambiental

«Asegurar el uso responsable de los recursos públicos».

- Concordancia: La Ley N° 32123 generaba un riesgo de mal uso de fondos públicos a través de transferencias no focalizadas (ej. pensión por consumo). Derogarla permite reasignar recursos hacia políticas sociales mejor diseñadas y auditadas, en línea con el principio de eficiencia del gasto público.

6.5. Política de Estado N° 27: Fortalecimiento del sistema de pensiones

«Garantizar un sistema previsional equitativo, sostenible y universal».

- Concordancia: Esta política exige explícitamente un sistema basado en sostenibilidad financiera y solidaridad. La Ley N° 32123 vulneraba ambos principios al crear beneficios sin financiamiento y fragmentar el sistema. Su derogación es condición necesaria para avanzar hacia una reforma previsional integral y técnica, como recomiendan organismos internacionales (OIT, BID).

6.6. Política de Estado N° 28: Transparencia y governance

«Garantizar la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana».

- Concordancia: La ley fue aprobada sin consulta técnica previa a la SBS, ONP o MEF, y sin participación de actores clave. Derogarla restituye el principio de transparencia y calidad normativa, y permite un debate técnico y participativo para una futura reforma.