



**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA,
CON CARÁCTER DE
EXCEPCIONALIDAD Y POR ÚNICA VEZ,
EL RETIRO FACULTATIVO DE FONDOS
DEL SISTEMA PRIVADO DE
PENSIONES EN EL MARCO DE LA LEY
N° 32123**

La Congresista de la República **JANET MILAGROS RIVAS CHACARA**, del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en uso de la facultad otorgada por 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; propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley:

**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA, CON CARÁCTER DE
EXCEPCIONALIDAD Y POR ÚNICA VEZ, EL RETIRO FACULTATIVO DE
FONDOS DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA
LEY N° 32123**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar, de manera excepcional y por única vez, a todos los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (AFP), sin excepción, a retirar de manera facultativa hasta un máximo tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) del total de los fondos acumulados en sus Cuentas Individuales de Capitalización (CIC).

Artículo 2. Finalidad

Reconocer el derecho de los afiliados a disponer de una parte de los recursos acumulados en su CIC, con el propósito de brindar liquidez para enfrentar las necesidades derivadas de la difícil situación económica que atraviesan. Esta disposición se sustenta en la naturaleza de dichos fondos, que constituyen ahorros de carácter individual y propiedad privada.

Artículo 3. Suspensión excepcional de disposiciones para garantizar la viabilidad

Para efectos exclusivos de la aplicación de la presente ley, se suspenden de manera excepcional las disposiciones contenidas en:

- a) El artículo 15.1 de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que prohíbe el retiro parcial o total de los fondos de aportes obligatorios.
- b) El artículo 23.1, literal b), y el artículo 25.1 de la Ley N° 32123, en lo referido a que los retiros de fondos impiden el acceso a la garantía estatal para una pensión mínima o proporcional.

c) El literal b), numeral 3 del artículo 5 de la Ley N° 32123, en cuanto establece límites y restricciones que impiden el retiro de fondos previsionales.

La suspensión señalada en los literales precedentes se limita exclusivamente al retiro autorizado en la presente ley.

Artículo 4. Procedimiento de solicitud y desembolso

El retiro de fondos se efectuará conforme a las siguientes reglas:

a) Los afiliados podrán presentar su solicitud, de forma física o virtual, dentro de los noventa (90) días calendario posteriores a la publicación del procedimiento operativo de la presente ley.

b) El desembolso se realizará en dos (2) armadas de hasta uno punto cinco (1.5) UIT cada una. El primer desembolso se efectuará a los treinta (30) días calendario de presentada la solicitud, y el segundo desembolso a los treinta (30) días calendario posteriores al primero.

c) El afiliado podrá desistir del retiro comunicándolo a su AFP con al menos diez (10) días de anticipación al segundo desembolso.

Artículo 5. Intangibilidad de los fondos

El retiro autorizado por la presente ley mantiene la condición de intangible. En consecuencia, no podrá ser objeto de descuento, compensación, embargo, retención o cualquier otra forma de afectación, sea por orden judicial o administrativa. La única excepción corresponde a retenciones derivadas de deudas alimentarias, hasta un máximo del treinta por ciento (30%) del monto retirado.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

Única. Reglamentación

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) establecerá el procedimiento operativo para el cumplimiento de la presente ley en un plazo máximo de quince (15) días calendario desde su publicación, bajo responsabilidad de su titular.

Lima, setiembre de 2025.

[Firma]
Interno
Congreso

[Firma]
JANET MILAGROS RIVAS CHACARA
Congresista de la República

[Firma]
Bacelar Z.

[Firma]
SEGUNDA OFICINA
N° 330
COBAS.

[Firma]

www.congreso.gob.pe
Perú

[Firma]
Kelly Portatatu

Jirón Junín N° 330 - Oficina 330, Lima

Despacho Congresal: 311-7328

Exposición de Motivos

i) Fundamentos de la propuesta

a. Identificación del problema

En el Perú, una proporción importante de ciudadanos enfrenta serias dificultades económicas en la etapa postpandemia, lo que ha derivado en un retroceso de indicadores sociales como la pobreza. Durante el año 2023 la economía peruana entró en recesión, con una contracción de -0,6% del PBI, y la pobreza monetaria aumentó de 27,5% a 29% de la población¹. Esto significa que cerca de 9,8 millones de peruanos no cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de consumo². El aumento sostenido de precios hasta inicios de 2023 y la pérdida de empleos formales han mermado el poder adquisitivo de las familias, incrementando su vulnerabilidad económica.

Ante esta situación de crisis económica, muchos peruanos han tenido que recurrir a sus propios ahorros previsionales para sobrellevar la falta de ingresos. Desde el 2020, el Congreso de la República autorizó de manera excepcional varios retiros de fondos de las AFP para mitigar los efectos económicos de la pandemia³. Como resultado, aproximadamente el 70% de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) retiraron parcial o totalmente sus ahorros previsionales durante 2020-2021⁴. Estos retiros extraordinarios sumaron S/ 65.923 millones hasta octubre de 2021 (equivalentes al 8,1% del PBI)⁵, evidenciando la magnitud del problema: millones de afiliados necesitaron usar sus fondos para enfrentar la emergencia. Si bien dichas medidas proveyeron liquidez inmediata a los hogares, la crisis se ha prolongado y muchas familias aún atraviesan dificultades para cubrir gastos básicos, deudas acumuladas o emergencias de salud, sin contar con fuentes alternativas de ingresos.

En la actualidad, existe un segmento significativo de afiliados que carece de ahorros previsionales disponibles debido a retiros anteriores o a que no han podido aportar regularmente. Al cierre de 2022, el porcentaje de afiliados sin fondo en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) aumentó de 11% (antes de la pandemia) a 27%⁶. Esto representa aproximadamente 2,3 millones de personas que hoy tienen saldo cero en sus cuentas, frente a 836 mil que se

¹ BBVA Research Perú, *Perú: Pobreza monetaria aumentó a 29 % en 2023* (informe publicado el 18 de mayo de 2024), disponible en <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/peru-pobreza-monetaria-crecio-a-29-en-2023/#:~:text=Resumen,similar%20al%20del%202010%2D2011>.

² Aarón Ramos Medina, *Pobreza extrema en Perú: cerca de 2 millones sobreviven con menos de S/251 al mes y no cubren una canasta de alimentos*, Infobae, 16 de mayo de 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/05/15/pobreza-extrema-en-peru-cerca-de-2-millones-sobreviven-con-menos-de-s251-al-mes-y-no-pueden-cubrir-una-canasta-de-alimentos/>.

³ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), *Balance de los retiros del fondo de pensiones: 70 por ciento de afiliados retiraron total o parcialmente su ahorro jubilatorio*, Boletín semanal, diciembre de 2021,

<https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1196?Titulo=Balance%20de%20los%20retiros%20del%20fondo%20de%20pensiones%3A%2070%20por%20ciento%20de%20afiliados%20retiraron%20total%20o%20parcialmente%20su%20ahorro%20jubilatorio>

⁴ SBS, *Balance de los retiros del fondo de pensiones*, 2021

⁵ SBS, *Balance de los retiros del fondo de pensiones*, 2021

⁶ Mc Cubbin, Ricardo, *Retiro AFP 2024: Más de 3 millones de afiliados han solicitado retirar sus fondos de pensiones*, Infobae, 17 de junio de 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/06/17/retiro-afp-2024-mas-de-3-millones-de-afiliados-han-solicitado-retirar-sus-fondos-de-pensiones/>

encontraban en esa situación antes del 2020⁷. Adicionalmente, otro grupo numeroso de afiliados mantiene fondos muy reducidos (por ejemplo, se reportó que 5,3 millones de afiliados tenían menos de 1 UIT acumulada hacia finales de 2023)⁸. En consecuencia, el problema identificado es doble: por un lado, la difícil situación económica actual ha generado necesidades urgentes de liquidez en la población; por otro lado, las restricciones legales vigentes impiden a los afiliados disponer de sus propios ahorros previsionales para hacer frente a dichas necesidades. Esto último agrava la problemática social, pues niega a las familias una fuente de recursos que podría aliviar su situación, a pesar de tratarse de ahorros de carácter individual y propiedad privada del afiliado.

b. Análisis de la situación actual (fáctica y jurídica) y del nuevo estado propuesto

Situación fáctica actual: La economía peruana aún muestra rezagos de la crisis reciente. Si bien la inflación ha comenzado a ceder durante 2024, el impacto acumulado de la subida de precios en 2021-2022 y la caída del empleo formal en 2023 han dejado a muchos hogares con ingresos reducidos y deudas por saldar. Los índices de pobreza han retornado a niveles comparables a los de la etapa más dura de la pandemia⁹. A pesar de ello, las medidas de apoyo estatal directo son limitadas, por lo que numerosas familias dependen de su ahorro previsional como único colchón financiero en épocas difíciles. En la práctica, millones de afiliados ya hicieron uso de ese ahorro vía los retiros autorizados entre 2020 y 2022, lo que les permitió “suavizar” su consumo y sobrellevar la pérdida de ingresos en el corto plazo¹⁰. No obstante, tras agotarse aquellos retiros excepcionales, actualmente los afiliados no cuentan con la posibilidad legal de acceder a más fondos de su CIC, aun si enfrentan nuevas urgencias económicas.

Situación jurídica actual: Con la publicación de la Ley N° 32123 – Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano (24 de setiembre de 2024) – se estableció expresamente la prohibición de efectuar nuevos retiros anticipados de los fondos de pensiones. El artículo 15.1 de dicha ley dispone que, desde su entrada en vigor, queda prohibido el retiro total o parcial de los fondos acumulados en las cuentas individuales de aportes obligatorios de las AFP, excepto en los casos previstos en la normativa previsional vigente para jubilación u otros supuestos taxativos¹¹. Asimismo, la Ley 32123 creó un esquema de Pensión

⁷ Sánchez Herrada, Esteban, *Un octavo retiro AFP golpeará también a quienes mantengan sus fondos, advierte la SBS: 2,3 millones de afiliados tienen hoy un saldo de cero*, Infobae, 3 de junio de 2025, <https://www.infobae.com/peru/2025/06/03/un-octavo-retiro-afp-golpeará-también-a-quienes-mantengan-sus-fondos-advierte-la-sbs-23-millones-de-afiliados-tienen-hoy-un-saldo-de-cero>

⁸ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), *Reporte de Estabilidad Financiera. Mayo 2024: Recuadro 3 – Efectos de los retiros anticipados de los fondos de pensiones*, mayo 2024, <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Estabilidad-Financiera/2024/mayo/ref-mayo-2024-recuadro-3.pdf>.

⁹ Ramos Medina, Aarón, *Suspenden presentación de informe del INEI: pobreza en Perú sube por segundo año consecutivo con cifras que alcanzan niveles de pandemia*, Infobae, 9 de mayo de 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/suspenden-presentacion-de-informe-del-inei-pobreza-en-peru-sube-por-segundo-ano-consecutivo-con-cifras-que-alcanzan-niveles-de-pandemia/>

¹⁰ BCRP, *Recuadro 3*, 2024.

¹¹ Juris.pe, *Nueva Ley de Pensiones: reforma bloquea retiro de pensiones de las AFP y obliga aportar el 2 % a trabajadores independientes*, Juris.pe (blog), 24 de setiembre de 2024, artículo 15, <https://juris.pe/blog/nueva-ley-de-pensiones-reforma-bloquea-retiro-de-pensiones-de-las-afp-y-obliga-aportar-el-2-a-trabajadores-independientes#:~:text=Articulo%2015.>

Mínima y Pensión Proporcional con garantía estatal dentro del denominado pilar semicontributivo, al cual solo pueden acceder los afiliados que no hayan realizado retiros de su CIC a partir de la vigencia de dicha ley, cumplan con un mínimo de aportes y cuyo saldo sea insuficiente para una pensión mínima¹². Esto significa que, bajo el marco legal actual, un afiliado que retire parte de sus fondos pierde el derecho a que el Estado complemente su pensión hasta el mínimo establecido.

Este estado de cosas genera tensiones sociales y demanda de soluciones excepcionales. En los últimos meses se ha evidenciado una fuerte presión social y política a favor de permitir un nuevo retiro de fondos de las AFP, materializada en múltiples proyectos de ley presentados en el Congreso y en reclamos ciudadanos. Por ejemplo, durante 2025 la Comisión de Economía del Congreso acumuló hasta veinte proyectos de ley orientados a habilitar retiros de AFP, y los afiliados expresaron su malestar cuando la discusión de estas iniciativas se postergaba¹³. Esta situación refleja que la prohibición vigente es percibida como insostenible por un amplio sector de la población en el contexto económico actual.

Nuevo estado propuesto: La iniciativa legislativa en exposición plantea autorizar por única vez y de manera excepcional un retiro facultativo de hasta tres (3) UIT de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización de las AFP. Este retiro extraordinario se concibe como *facultativo*, es decir, queda a discreción de cada afiliado solicitarlo o no, en función de sus necesidades. De aprobarse la ley, todos los afiliados al SPP, sin distinción, podrán acceder a una porción limitada de sus propios ahorros previsionales para obtener liquidez inmediata. Tomando en cuenta el valor de la UIT vigente, 3 UIT equivalen aproximadamente a S/ 16.050, como monto máximo por afiliado. La entrega de estos fondos se realizaría de forma escalonada y ordenada, siguiendo un procedimiento operativo establecido por la SBS.

Para hacer viable este nuevo estado, la ley propuesta suspende temporalmente varias disposiciones de la Ley 32123 que hoy impiden o desincentivan los retiros. En específico, se suspende la prohibición general del artículo 15.1 de la Ley 32123¹⁴, así como las cláusulas que privarían al afiliado de la garantía estatal de pensión mínima por retirar fondos (artículo 23.1 literal b y artículo 25.1 de la Ley 32123). De esta forma, durante la vigencia de la ley especial, los afiliados podrán retirar hasta 3 UIT sin perder el derecho a una pensión mínima o proporcional garantizada por el Estado en el futuro. Culminado el proceso excepcional de retiros, las disposiciones de la Ley 32123 recobrarían plena vigencia.

c. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

Necesidad de la ley: La medida propuesta es necesaria debido a la persistencia de dificultades económicas excepcionales que afrontan los afiliados al SPP y sus familias. Pese a la recuperación parcial tras la pandemia, amplios sectores de la población siguen experimentando reducciones en sus ingresos reales y falta de empleo estable, lo que los coloca en situación de vulnerabilidad financiera. Los

¹² Juris.pe, *Ley 32123 – retiro AFP prohibido*, 2024

¹³ Montesinos Nolasco, Edwin, *Retiro AFP de 4 UIT se sustentó en la Comisión de Economía, luego de dos meses sin avances*, Infobae, 8 de mayo de 2025, <https://www.infobae.com/peru/2025/05/07/retiro-afp-de-4-uit-hoy-esta-en-agenda-y-se-sustentaria-en-la-comision-de-economia/>.

¹⁴ Perú, Congreso de la República, **Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano (Ley N.º 32123)**, publicada el 24 de septiembre de 2024, Diario Oficial *El Peruano*; disponible en NATLEX (OIT): <https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/natlex2/files/download/118363/L.32123-PE.pdf>.

indicadores recientes de aumento de la pobreza y la vulnerabilidad social confirman que la crisis no ha sido superada plenamente¹⁵. En este contexto, el retiro facultativo de fondos previsionales se presenta como un mecanismo impostergable para brindar alivio económico inmediato a millones de peruanos usando sus propios recursos. Dada la magnitud del impacto (más de 9 millones de personas en pobreza monetaria en 2023¹⁶), las herramientas convencionales de asistencia estatal resultan insuficientes o no alcanzan a todos los afectados. Vale recordar que esta necesidad ha sido además expresada de forma contundente por la ciudadanía: existe una fuerte demanda social para autorizar un nuevo retiro de AFP, manifestada en protestas y en la presión a sus representantes (el hecho de que en la primera semana de habilitación del último retiro extraordinario, un 45% de los afiliados presentaron solicitud es ilustrativo de cuán requerida y esperada era la medida)¹⁷.

Viabilidad de la ley: Desde el punto de vista técnico, operativo y jurídico, la propuesta es viable. En primer lugar, existen precedentes inmediatos exitosos: entre 2020 y 2022 se implementaron seis retiros extraordinarios sin mayores contratiempos operativos, a través de procedimientos estandarizados fijados por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)¹⁸. Las AFP desarrollaron plataformas virtuales y cronogramas escalonados de atención por número de DNI para atender millones de solicitudes de manera ordenada¹⁹. Este know-how institucional garantiza que un nuevo retiro pueda gestionarse eficientemente, minimizando riesgos de aglomeraciones o demoras. La propia SBS dispone –por mandato del proyecto de ley en su Disposición Final– de 15 días para emitir el procedimiento operativo, lo cual asegura una respuesta técnica rápida y acorde a las mejores prácticas aprendidas en retiros previos. En segundo lugar, el sistema financiero y previsional ha mostrado resiliencia para soportar retiros masivos en el pasado. Las AFP lograron liquidar activos y entregar más de S/ 87.000 millones en seis procesos previos hasta 2022²⁰, y en 2024 atendieron un séptimo retiro (4 UIT) por un monto proyectado de hasta S/ 24.000 millones²¹, sin que ello haya conllevado una crisis financiera sistémica de los fondos. Si bien es cierto que cada retiro implica desafíos (por ejemplo, la necesidad de vender inversiones gradualmente), las administradoras cuentan con carteras diversificadas y con mecanismos para obtener liquidez. En lo jurídico, la viabilidad se sustenta en la competencia del Poder Legislativo para expedir leyes en materia pensionaria y en situaciones de emergencia económica. La suspensión específica de ciertos artículos de la Ley 32123 está debidamente justificada por la excepcionalidad de

¹⁵ Aarón Ramos Medina, *Suspenden presentación de informe del INEI: pobreza en Perú sube por segundo año consecutivo con cifras que alcanzan niveles de pandemia*, Infobae, 9 de mayo de 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/suspenden-presentacion-de-informe-del-inei-pobreza-en-peru-sube-por-segundo-ano-consecutivo-con-cifras-que-alcanzan-niveles-de-pandemia>

¹⁶ Ramos Medina, *Informe INEI sobre pobreza*, Infobae, 2024.

¹⁷ Mc Cubbin, Ricardo, *Retiro AFP 2024: Más de 3 millones de afiliados han solicitado retirar sus fondos de pensiones*, Infobae, 17 de junio de 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/06/17/retiro-afp-2024-mas-de-3-millones-de-afiliados-han-solicitado-retirar-sus-fondos-de-pensiones/>

¹⁸ Redacción El Comercio, *Nuevo retiro de AFP 2022: ¿cómo se cobrará hasta 4 UIT o S/ 18,400 de los fondos de pensiones?*, *El Comercio*, 28 de mayo de 2022, <https://elcomercio.pe/respuestas/retiro-afp-2022-como-se-podra-solicitar-el-retiro-de-hasta-4-uit-o-18400-soles-de-los-fondos-de-pensiones-afp-habitar-profuturo-prima-integra-revlti-tdex-tramites-noticia/>

¹⁹ Mc Cubbin, *Retiro AFP 2024*, Infobae, 2024

²⁰ BCRP, *Recuadro 3*, 2024.

²¹ Mc Cubbin, *Retiro AFP 2024*, Infobae, 2024

la medida, y al ser temporal y acotada, no vulnera el núcleo duro del derecho a la seguridad social sino que se inscribe en las facultades del Estado de realizar ajustes proporcionales en situaciones extraordinarias. Por último, cabe señalar que la opción de retiro es voluntaria: esto implica que cada afiliado evaluará su conveniencia, lo cual añade racionalidad económica a la medida.

Oportunidad de la ley: La iniciativa legislativa es oportuna y su aprobación responde al momento preciso en que se requiere la intervención. Diversos indicadores señalan que nos encontramos en un punto crítico: la recuperación económica se ha estancado a fines de 2023 y comienzos de 2024, con riesgo de que la situación de las familias empeore sin un estímulo adecuado. Autorizar el retiro en este momento permitirá inyectar recursos a la economía doméstica en 2025, año en el cual se busca retomar el crecimiento y revertir el aumento de la pobreza. Además, la oportunidad se ve reforzada por el entorno macroeconómico relativamente controlado en términos inflacionarios. Tras un período de alta inflación en 2022, la tasa inflacionaria se redujo significativamente hacia fines de 2024 (cerrando alrededor de 1.9% a nivel nacional)²², lo cual disminuye los riesgos de un efecto inflacionario adverso por el mayor consumo que genere el retiro. En otras palabras, liberar los fondos en las actuales condiciones podría incluso ayudar a dinamizar la demanda interna sin desequilibrar los precios, aportando a la reactivación económica. Ignorar la coyuntura y postergar la atención a esta demanda ciudadana podría agravar el malestar social e incluso derivar en soluciones informales o menos ordenadas (como el endeudamiento excesivo de las familias).

d. Análisis del marco normativo

La presente iniciativa se enmarca en la Constitución Política y en el conjunto de leyes que regulan el sistema previsional peruano, introduciendo una excepción puntual y justificada a dicho marco normativo. A nivel constitucional, el artículo 10° de la Carta Magna reconoce el derecho a la seguridad social y la obligación del Estado de extender progresivamente cobertura a toda la población. Este principio constitucional ha orientado la reciente reforma del sistema de pensiones (Ley 32123) para lograr pensiones justas y universales. No obstante, la propia Constitución también tutela el derecho de propiedad de los ciudadanos sobre sus fondos previsionales. Si bien estos fondos están destinados a fines pensionarios, pertenecen en última instancia a los afiliados. De hecho, la intangibilidad de los fondos de pensiones –consagrada como principio en la Ley 32123– implica que dichos recursos son inviolables salvo para su objeto previsional, pero no niega su carácter de ahorro privado de cada aportante. En la práctica legislativa reciente, el Congreso ha interpretado que, en situaciones excepcionales, autorizar a los ciudadanos a usar parte de estos ahorros para su bienestar inmediato *no contraviene la Constitución*, sino que más bien realiza valores superiores como la tutela de la dignidad humana, la propiedad privada y la solidaridad en contextos de crisis.

En cuanto al marco legal vigente, la principal norma de referencia es la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, publicada en septiembre de 2024. Esta ley reformó integralmente el sistema de pensiones,

²² Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), *Inflación de solo 1,9 % a nivel nacional al cierre del 2024 favorece poder adquisitivo de las familias, resalta premier Adrianzen*, Nota de prensa oficial, 5 de enero de 2025, <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/1085517-inflacion-de-solo-1-9-a-nivel-nacional-al-cierre-del-2024-favorece-poder-adquisitivo-de-las-familias-resalta-premier-adrianzen>

creando el Sistema Integral Previsional Peruano de pilares multipilares (no contributivo, semicontributivo, contributivo y voluntario). Dentro de sus disposiciones relevantes, como ya se mencionó, el artículo 15.1 prohíbe nuevos retiros de fondos obligatorios de las AFP²³. Asimismo, la Ley 32123 establece un nuevo esquema de Pensión Mínima con Garantía Estatal: bajo el pilar semicontributivo, el Estado se compromete a complementar la pensión de aquellos afiliados que, habiendo cumplido una cantidad mínima de aportes, no logren financiar una pensión mínima por sí solos, siempre y cuando no hayan retirado parte de su CIC tras la vigencia de la ley²⁴. Esta condición (no haber retirado fondos) figura en el art. 5 literal b) num.3 de la Ley 32123, y busca desincentivar el vaciamiento de cuentas individuales para preservar la futura pensión. Adicionalmente, el artículo 25 de la Ley 32123 regula las prestaciones financiadas por el Estado, reiterando posiblemente dicha restricción.

Es importante destacar que los retiros extraordinarios aprobados durante 2020-2022 representaron excepciones temporales a ese marco general, plasmadas en leyes especiales de vigencia limitada. Entre ellas podemos enumerar: la Ley N° 31017 (2020), que permitió el retiro de hasta el 25% de la CIC con tope de 3 UIT²⁵; la Ley N° 31068 (2020), que autorizó el retiro de hasta 4 UIT para afiliados sin empleo²⁶; la Ley N° 31192 (2021), que permitió retirar hasta 4 UIT a todos los afiliados sin distinción²⁷; y la Ley N° 31478 (2022), que nuevamente otorgó a todos los afiliados la opción de retirar hasta 4 UIT²⁸.

La propuesta legislativa actual sigue esa tradición de leyes especiales de retiro anticipado, pero debe convivir con la nueva Ley 32123. Por tal motivo, en su artículo 3 se enuncian explícitamente las normas de la Ley 32123 cuya aplicación quedará suspendida para viabilizar el retiro: la prohibición del 15.1, la restricción del acceso a garantía estatal en caso de retiro (art.23.1.b y 25.1), y la parte pertinente del pilar semicontributivo que impide retiros (art.5.b.3). Esta técnica legislativa –suspensión de disposiciones vigentes– se emplea para evitar antinomias o interpretaciones contradictorias dentro del ordenamiento. Es decir, en lugar de derogar partes de la reforma pensionaria (lo cual sería más invasivo), se las deja en suspenso *solo por la ocasión puntual del retiro autorizado*. De este modo, una vez concluido el proceso, la Ley 32123 recupera plenamente su fuerza normativa en todos sus extremos, como corresponde a una ley de desarrollo permanente en materia previsional.

También hay relación con la normativa de protección de deudores alimentarios, ya que –al igual que en retiros anteriores– se permite la retención de hasta 30% del monto retirado si el afiliado tiene deudas por pensión de alimentos, priorizando así el derecho de los menores o dependientes. Esta salvedad armoniza la ley propuesta con el Código Civil y la Ley de Alimentos que tutelan dichos créditos privilegiados.

ii) Efecto de la vigencia de la norma propuesta sobre la legislación nacional

La entrada en vigencia de la norma propuesta tendría un efecto acotado y

²³ Juris.pe, *Ley 32123 – retiro AFP prohibido*, 2024.

²⁴ Juris.pe, *Ley 32123 – retiro AFP prohibido*, 2024.

²⁵ SBS, *Balance de los retiros del fondo de pensiones*, 2021.

²⁶ SBS, *Balance de los retiros del fondo de pensiones*, 2021.

²⁷ SBS, *Balance de los retiros del fondo de pensiones*, 2021.

²⁸ BCRP, *Recuadro 3*, 2024.

específico sobre la legislación nacional, focalizado en el régimen previsional, y *no alteraría de forma permanente la estructura jurídica vigente* fuera del ámbito de los retiros excepcionales. Básicamente, el proyecto de ley operaría como una ley especial de carácter transitorio, que prevalece sobre disposiciones generales mientras dure su aplicación.

En concreto, durante el período habilitado para el retiro, quedarían en suspenso las normas de la Ley 32123 antes mencionadas. Esto supone que, excepcionalmente, no regirá la prohibición de retiro de fondos pensionarios obligatorios ni la cláusula de pérdida de garantía estatal para quienes retiren. Es importante resaltar que este efecto es temporal y limitado a la materia del retiro extraordinario: no se trata de una derogación definitiva de la Ley 32123, sino de una suspensión delimitada “para efectos exclusivos de la aplicación de la presente ley”, tal como reza el texto del proyecto. Una vez concluido el proceso, las disposiciones suspendidas recuperarían su vigencia plena automáticamente, sin necesidad de otra norma restitutoria.

Debe considerarse, sin embargo, que la aprobación de esta ley supondría la continuidad de una tendencia legislativa observada desde 2020, en la cual el Congreso ha intervenido en repetidas ocasiones para autorizar retiros de fondos previsionales ante situaciones de emergencia. En la práctica, estaríamos frente al octavo retiro extraordinario de fondos de AFP legislado en un lapso de cinco años (contando los anteriores siete retiros desde 2020)²⁹. Esta reiteración de medidas excepcionales podría llamar a una reflexión más amplia sobre la necesidad de adecuar la legislación permanente para conciliar la protección de los fondos previsionales con mecanismos de alivio económico en crisis.

En términos de jerarquía normativa, la ley de retiro extraordinario, al tener rango de ley formal y carácter específico, prevalecerá sobre cualquier disposición contraria en leyes anteriores, incluyendo la Ley 29944 (Ley del SPP) en los aspectos que pudieran oponerse (intangibilidad, prohibiciones de disposición anticipada, etc.). También creará una obligación legal temporal para las AFP de cumplir con las solicitudes de retiro de acuerdo con el procedimiento que dicte la SBS, modificando transitoriamente la relación contractual entre las AFP y sus afiliados en cuanto a la inmovilidad de los fondos.

El efecto de esta ley sobre la legislación nacional será el de introducir una excepción única en el régimen previsional: temporalmente, se dejarán sin efecto algunas prohibiciones de la reforma reciente para permitir un retiro acotado de fondos. Pasado el evento excepcional, el orden jurídico continuará su curso ordinario. Esta medida pone a prueba la adaptabilidad de nuestro sistema legal para equilibrar dos imperativos: la disciplina previsional de largo plazo y la necesidad de apoyo económico de corto plazo. Lejos de derogarlos, se reafirma los principios del sistema (intangibilidad, sostenibilidad) al declararse que siguen vigentes y solo se suspenden por esta vez en atención a la crisis.

iii) Análisis costo-beneficio

Beneficios esperados (impacto positivo):

- **Alivio económico inmediato a las familias:** El beneficio primario e inmediato es que millones de afiliados dispondrán de liquidez para cubrir necesidades urgentes. Cada afiliado podrá retirar hasta 3 UIT, lo que en muchos casos

²⁹ Montesinos Nolasco, *Retiro AFP de 4 UIT*, Infobae, 2025.

equivale a varios meses de ingresos o a la posibilidad de solventar gastos extraordinarios imposterables. Este dinero podrá ser utilizado para pagar deudas atrasadas (p. ej., créditos de consumo, hipotecas, préstamos personales), evitando así moras y ejecución de garantías, o para financiar gastos médicos, educativos o de alimentación que de otra forma no podrían afrontarse. En retiros anteriores, se observó que una proporción importante de los fondos retirados se destinó al pago de deudas y a gastos del hogar, cumpliendo la función de "salvavidas financiero" para las familias en apuros, además la medida reduce la necesidad de que los afiliados recurran a créditos informales o caros (como préstamos gota a gota o tarjetas de crédito con altos intereses), con lo cual les protege de un sobreendeudamiento que agravaría su situación financiera.

- **Estímulo al consumo y reactivación económica:** Los fondos liberados a través de la ley podrían dinamizar la economía nacional en el corto plazo mediante un aumento del consumo privado. Dado que las familias tendrán mayores recursos disponibles, es previsible un efecto multiplicador en la demanda de bienes y servicios. Estudios del Banco Central de Reserva (BCRP) señalan que, en el corto plazo, los retiros extraordinarios ayudaron a suavizar y sostener el consumo de los hogares en medio de la crisis³⁰.
- **Autonomía y bienestar subjetivo de los afiliados:** Más allá de los indicadores numéricos, existe un beneficio intangible en permitir a las personas ejercer control sobre sus propios recursos. Muchos afiliados consideran sus ahorros previsionales como patrimonio propio acumulado con esfuerzo a lo largo de años, por lo que poder utilizar una parte en un momento de necesidad les otorga tranquilidad mental y sentido de justicia. La medida reconocería el derecho de los afiliados a decidir sobre una porción de sus fondos, lo cual puede traducirse en una mejora del bienestar subjetivo. Por ejemplo, un afiliado que estaba angustiado por no poder pagar una deuda médica podrá hacerlo gracias al retiro, reduciendo el estrés financiero en su hogar. Si bien difícil de cuantificar, este beneficio en términos de salud mental y cohesión familiar es relevante para la sociedad. Además, la figura del retiro facultativo respeta la autonomía individual: cada persona evaluará su situación y decidirá retirar solo si considera que el beneficio supera el costo. Esta libertad de elección en sí misma es valiosa y evita perjuicios innecesarios a quienes no necesitan o no desean retirar.
- **Confianza en el sistema:** El retiro extraordinario no necesariamente destruye la cultura previsional; por el contrario, al brindar alivio en el presente, puede mejorar la percepción del sistema y la disposición a seguir aportando en cuanto la situación mejore. Un afiliado que siente que el sistema le "respalda" en tiempos difíciles podría confiar más en seguir siendo parte de él, a diferencia de aquel que percibe sus fondos intocables aun en la peor crisis. En este sentido, el retiro excepcional podría tener el beneficio de legitimar socialmente al sistema de pensiones, al demostrar flexibilidad y empatía con los aportantes, lo que a la larga puede traducirse en mayor formalización e incentivos para aportar.

Costos y riesgos (impacto negativo):

- **Reducción de los ahorros previsionales y pensiones futuras menores:** El costo más evidente de la medida es que al retirar hoy parte de sus fondos, los afiliados verán reducido el capital acumulado para su jubilación, lo que derivará en pensiones futuras más bajas o en menos afiliados con pensión autofinanciada.

³⁰ BCRP, *Recuadro 3*, 2024.

La consecuencia de ello es que muchos afiliados agotarán prácticamente sus ahorros de vejez. De hecho, la SBS señaló que, de autorizarse un nuevo retiro, el 74% del monto sería retirado por afiliados mayores de 40 años ³¹—es decir, cerca de la edad de jubilación— con lo cual una cohorte importante de futuros jubilados quedaría sin suficientes recursos propios. Este fenómeno incrementa el riesgo de que esas personas enfrenten pobreza en la tercera edad por falta de pensión, revirtiendo los avances en materia de previsión social. Por tanto, el costo principal es un sacrificio en la seguridad económica futura de los afiliados en favor de una mayor seguridad presente.

Balance y consideraciones: Ponderando los puntos anteriores, se concluye que el retiro facultativo de hasta 3 UIT conlleva un claro beneficio social inmediato que se focaliza en mitigar los apremios económicos actuales, a costa de sacrificar parte de la protección en la vejez y de reducir el volumen de ahorro de la economía. La pregunta clave es si la situación actual amerita incurrir en esos costos. A juicio de la Exposición de Motivos, la respuesta es afirmativa debido a la gravedad de la situación económica de muchas familias y la ausencia de alternativas de apoyo equivalentes.

Es importante mencionar que se han introducido elementos en la propuesta para mitigar o equilibrar los costos: por ejemplo, la suspensión de las restricciones de la Ley 32123 busca que el afiliado *no se quede totalmente desprotegido a futuro*, pues conserva su derecho a pensión mínima estatal a pesar de retirar. Ello reduce parcialmente el costo individual en vejez, trasladando parte de la carga al Estado (como ya vimos). Asimismo, el hecho de que sea un monto máximo (3 UIT) en comparación con anteriores retiros, limita el impacto en cada cuenta individual, dejando todavía un remanente invertido para la jubilación. La gradualidad en los desembolsos también permite que parte del fondo siga acumulando rentabilidad unas semanas o meses más antes de ser retirado, y que las AFP planifiquen mejor sus ventas de activos, reduciendo pérdidas de valor.

v) Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La propuesta de ley que autoriza un retiro extraordinario de fondos de pensiones se alinea con los objetivos de la **Agenda Legislativa 2024-2025**, específicamente en lo relativo a la política social y la atención de las necesidades de la población vulnerable, y es coherente con varias Políticas de Estado del Acuerdo Nacional en materia de desarrollo social y lucha contra la pobreza.

El Congreso de la República, mediante la Resolución Leg. 006-2024-2025-CR, definió cuatro objetivos centrales para la Agenda Legislativa del periodo, entre ellos el Objetivo 2: Equidad y justicia social³². Dentro de dicho objetivo, se priorizan temas como la *reducción de la pobreza* y la *promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*, así como el *acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social*, entre otros. La iniciativa en cuestión contribuye directamente a reducir la pobreza en el corto plazo, al proveer recursos a los hogares para superar la estrechez económica actual, evitando que caigan por debajo de la línea de pobreza por falta de liquidez. Al permitir que todos los

³¹ Sánchez Herrada, *Un octavo retiro AFP*, Infobae, 2025.

³² Congreso de la República del Perú, *Resolución Legislativa que aprueba la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025* (Aprobado el 2 de noviembre de 2024), Diario Oficial *El Peruano*, 2 de noviembre de 2024, <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/agenda2024/files/rlc-06-24-25.pdf>



afiliados, sin excepción, accedan voluntariamente al retiro, la medida promueve la igualdad de oportunidades de aliviar su situación financiera, llegando tanto a afiliados activos, cesantes, jóvenes o mayores, sin discriminación.

En cuanto al acceso a la seguridad social, la propuesta lo aborda de manera innovadora. Si bien a primera vista un retiro de fondos podría interpretarse como contrario a la idea de seguridad social (por potencialmente reducir pensiones), el proyecto tiene cuidado de mantener a los afiliados dentro del sistema de protección: al suspender la restricción que los excluía de la pensión mínima por retirar fondos, se garantiza que continuarán amparados por el mecanismo de pensión proporcional con garantía estatal. Esto significa que la iniciativa, aún habilitando el uso privado de los ahorros, preserva el principio de cobertura universal en la vejez, en línea con las políticas de Estado que buscan asegurar que ningún peruano se quede sin protección social al final de su vida laboral. Así, paradójicamente, la medida refuerza el compromiso de acceso universal a la seguridad social mencionado en la Agenda Legislativa³³, pues adapta temporalmente las condiciones para que los ciudadanos puedan afrontar la crisis sin renunciar a sus derechos previsionales futuros.

El **Acuerdo Nacional**, que reúne las políticas de Estado consensuadas, contiene varias líneas de acción relevantes a esta iniciativa. Por ejemplo, la Política de Estado 10 referida a *Reducción de la pobreza*, la Política 11 sobre *Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación*, y la Política 14 sobre *Acceso al empleo digno y productivo*. La ley de retiro extraordinario se relaciona positivamente con esos lineamientos: Al aliviar la pobreza inmediata y evitar que las carencias económicas profundicen la desigualdad, colabora con

³³ Congreso del Perú, *Agenda Legislativa 2024-25*, 2024.