

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
12477/2025-CR RU 2050066

17 SEPTIEMBRE 2025 03:50 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY
N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL
SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, A FIN
DE REESTABLECER EL DERECHO AL
GOCE DE UNA PENSIÓN DIGNA**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

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

**LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA
PREVISIONAL PERUANO, A FIN DE REESTABLECER EL DERECHO AL GOCE
DE UNA PENSIÓN DIGNA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto derogar la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, por considerarse contraria al principio de progresividad de los derechos sociales y al derecho constitucional de los trabajadores y pensionistas a acceder a una pensión digna.

Artículo 2. Derogatoria

Se deroga la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Restablecimiento de regímenes previsionales anteriores

En tanto se apruebe un nuevo marco normativo integral en materia previsional, mantienen plena vigencia los regímenes previsionales previamente existentes en el país, conforme a la normativa anterior a la entrada en vigor de la Ley N° 32123.

Segunda. Elaboración de propuesta de reforma previsional

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley, presenta al Congreso de la República un proyecto de ley que contenga una propuesta integral de reforma del sistema

previsional, garantizando un proceso de diálogo social con las organizaciones representativas de trabajadores, pensionistas y empleadores.

Lima, 12 de setiembre del 2025



Entinado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20101740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 09:03:58-0500

Heidy Juárez Calle.
Isabel Cortez A.
Francisco J. Paredes

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

El sistema previsional peruano ha atravesado diversas reformas en las últimas décadas con el objetivo de garantizar a los trabajadores el derecho constitucional a una pensión digna.

Sin embargo, el debate sobre la sostenibilidad y legitimidad del sistema previsional en el Perú ha cobrado especial relevancia tras la aprobación de la Ley N° 32123, conocida como Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano. Esta fue promulgada con la finalidad de ordenar y uniformizar el sistema previsional. No obstante, sus disposiciones han sido duramente cuestionadas por diversos sectores sociales, gremiales y académicos al considerar que restringen derechos adquiridos, reducen beneficios, incrementan la edad y condiciones de jubilación, y limitan la autonomía de los trabajadores sobre sus propios aportes.

En virtud de lo anterior, la presente iniciativa legislativa pretende reestablecer los derechos de los aportantes con la derogatoria de una ley que contraviene con el derecho de una pensión digna.

En la presente legislatura 2021-2026, existen los siguientes antecedentes de iniciativas legislativas en la presente materia:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	SUMILLA DE PROYECTO DE LEY
09382/2024-CR	LEY QUE DEROGA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO A FIN DE PROTEGER EL DERECHO A UNA PENSIÓN DIGNA DE LOS TRABAJADORES

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Después de haber analizado la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, se han advertido múltiples disposiciones que resultan contradictorias con los principios que rigen la seguridad social en el Perú y que, en la práctica, afectan el derecho fundamental a una pensión justa, suficiente y digna.

1. PARA ACCEDER A LA PENSIÓN MÍNIMA DEBES HABER APORTADO 20 AÑOS AL FONDO DE PENSIONES O 240 UNIDADES DE APOORTE

Uno de los puntos más críticos de la Ley N° 32123 es la exigencia de un mínimo de 20 años de aportes para acceder a una pensión, lo que excluye a una gran parte de la población trabajadora, especialmente en un país donde la informalidad laboral supera el 70%¹. Esta disposición desconoce la realidad nacional y genera un escenario injusto: quienes alcanzan apenas 19 años de aportes quedan totalmente desprotegidos, mientras que quienes superan por poco los 20 años sí acceden a una pensión, lo que evidencia un trato desproporcionado y arbitrario.

Dicha exigencia contraviene los principios de universalidad y progresividad del derecho a la seguridad social reconocidos en la Constitución, además de estándares internacionales como el Convenio 102 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En vez de garantizar una pensión justa y suficiente, esta norma profundiza las desigualdades estructurales del sistema previsional peruano, afectando a los sectores más vulnerables y debilitando la confianza ciudadana en el sistema de pensiones.

2. LOS CIUDADANOS MENORES DE 40 AÑOS NO PODRÁN RETIRAR EL 95.5% DE SU AFP

La Ley N° 32123 establece una restricción significativa respecto al acceso de los ciudadanos a los fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización. En particular, los afiliados menores de 40 años no podrán acogerse al beneficio de retirar el 95.5% de sus aportes al momento de jubilarse, opción que había sido reconocida en disposiciones previas como una alternativa de libre disponibilidad del ahorro previsional. Esta limitación genera una clara desigualdad intergeneracional, ya que mantiene el derecho para los mayores de 40 años, pero lo niega a los más jóvenes, sin una justificación razonable ni proporcional.

La medida afecta el principio de igualdad ante la ley (artículo 2° inciso 2 de la Constitución) y vulnera la libertad de los trabajadores de decidir sobre el destino de los recursos que han generado durante toda su vida laboral. Al mismo tiempo, desconoce que los fondos de pensiones constituyen un ahorro forzoso de naturaleza privada, que debería ser administrado bajo criterios de propiedad y libre disposición por parte del titular. Esta disposición también puede generar desconfianza en los trabajadores jóvenes, quienes

¹ Recuperado de: <https://ipc.org.pe/el-70-de-trabajadores-en-peru-es-informal/#:~:text=7%20de%20cada%2010%20trabajadores,o%20aportes%20a%20una%20pensi%C3%B3n.>

perciben que, a pesar de aportar de manera obligatoria, no tendrán la posibilidad de ejercer un control real sobre su dinero. En lugar de fortalecer el sistema previsional, esta restricción incrementa la percepción de injusticia y resta legitimidad a la reforma planteada por la Ley N° 32123.

3. LA AFP NO SE PODRÁ HEREDAR SOLO SE DEVOLVERÁ EL 5-10% AL FAMILIAR HEREDERO

Otro de los aspectos problemáticos de la Ley N° 32123 es la no transferibilidad de la pensión hacia los herederos pensionistas, lo que significa que, en caso de fallecimiento del titular, los aportes acumulados a lo largo de su vida laboral no generan continuidad en favor de sus familiares dependientes. Este vacío normativo afecta directamente el principio de protección integral de la familia reconocido por la Constitución Política del Perú en su artículo 4, así como el principio de equidad intergeneracional, ya que impide que los beneficiarios naturales —cónyuge, conviviente, hijos menores o mayores con discapacidad— puedan acceder a un sustento mínimo derivado del esfuerzo contributivo del asegurado.

En la práctica, esta disposición desincentiva el ahorro previsional, genera inseguridad jurídica y coloca en situación de vulnerabilidad a miles de familias que, tras la muerte del afiliado, quedan sin una fuente de ingresos que les permita cubrir necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud y educación. El sistema previsional debe funcionar como una red de protección frente a los riesgos sociales, no solo para el trabajador en vida, sino también para su núcleo familiar. Al negar la transferibilidad de las pensiones, la Ley N.º 32123 desconoce la naturaleza solidaria de la seguridad social y reduce la confianza de la ciudadanía en el sistema, reforzando la percepción de que se trata de un régimen excluyente y carente de justicia social.

4. LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES ESTARÁN OBLIGADOS A APORTAR AL AFP:

DESDE LOS AÑOS 2028-2029: 2%
EN LOS AÑOS 2030-2031: 3%
EN LOS AÑOS 2032-2033: 4%
DESDE EL AÑO 2034: 5%

La Ley N° 32123 incorpora la obligación de que los trabajadores independientes realicen aportes previsionales a partir del año 2028, iniciando con un 2% en los años 2028 y 2029, incrementándose progresivamente a 3% en 2030 y 2031, 4% en 2032 y 2033, hasta llegar a un 5% a partir de 2034 en adelante. Si bien el objetivo declarado es ampliar la base contributiva e incluir a los trabajadores independientes en el sistema previsional, la medida desconoce la compleja realidad socioeconómica que enfrentan

dichos trabajadores, caracterizada por ingresos inestables, falta de acceso a beneficios laborales y un alto grado de informalidad.

La imposición de este régimen de aportes obligatorios, sin un esquema paralelo de incentivos, subsidios o mecanismos de flexibilización, corre el riesgo de convertirse en una carga excesiva para un sector que ya se encuentra en situación de vulnerabilidad. En lugar de promover la inclusión real al sistema, podría generar rechazo y evasión, incrementando la informalidad y debilitando aún más la sostenibilidad del sistema previsional. Además, la medida contradice el principio de progresividad de la seguridad social, pues impone obligaciones sin garantizar previamente condiciones materiales que hagan posible su cumplimiento. En este sentido, más que una estrategia de inclusión, la disposición podría traducirse en un nuevo factor de exclusión social y económica.

5. LAS AFP TE DESCUENTAN EL 12% Y SOLO TE DAN EL 6.4% DE RENTABILIDAD

Uno de los aspectos más cuestionados en torno a la Ley N.º 32123 es la desproporción existente entre la rentabilidad obtenida por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el beneficio real que perciben los pensionistas. En la práctica, mientras las AFP registran niveles de utilidades millonarias derivadas de la administración de los aportes, los trabajadores que cotizan bajo este sistema enfrentan pensiones bajas e insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, a pesar de haber aportado durante décadas.

Este fenómeno revela un problema estructural: el sistema prioriza la sostenibilidad financiera y la ganancia de las entidades administradoras antes que el bienestar del afiliado. Según diversos estudios de la SBS y de la Defensoría del Pueblo, las comisiones cobradas por las AFP, sumadas a la volatilidad de los mercados, terminan reduciendo de manera significativa el ahorro acumulado de los trabajadores. Así, las pensiones obtenidas muchas veces no guardan relación con el esfuerzo contributivo realizado, generando frustración y pérdida de confianza en el sistema previsional.

La Ley N.º 32123, en lugar de corregir estas asimetrías, consolida un modelo que asegura la rentabilidad empresarial de las AFP, sin garantizar proporcionalidad en la rentabilidad social que debe beneficiar directamente a los aportantes. Esta situación contraviene el principio constitucional de justicia social y el mandato de progresividad en el acceso a la seguridad social, consagrados en los artículos 10º y 11º de la Constitución. El resultado es un sistema que privilegia la acumulación de utilidades privadas frente al derecho universal de los ciudadanos a gozar de una pensión justa y digna.

NO REGULA MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN

La Ley N° 32123 no contempla mecanismos sólidos de fiscalización y control público sobre las entidades privadas que administran los fondos, lo que genera riesgos de desprotección y falta de transparencia. Esta ausencia de garantías institucionales no solo debilita la confianza ciudadana en el sistema previsional, sino que también erosiona la legitimidad del Estado frente a un derecho tan sensible como el acceso a una pensión.

En virtud de lo anterior, este Proyecto de Ley encuentra su fundamento en principios esenciales reconocidos por la Constitución Política del Perú, que otorgan legitimidad y solidez jurídica a la propuesta.

En primer lugar, el artículo 10° consagra que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social, lo cual implica que toda persona, sin distinción, debe gozar de mecanismos que aseguren su protección en situaciones de necesidad, como la vejez, la invalidez o la viudez. La referencia a la universalidad subraya que este derecho no puede restringirse a un grupo limitado de trabajadores formales, sino que debe extenderse a toda la ciudadanía, en especial a los sectores históricamente excluidos. Por otro lado, el principio de progresividad establece que el Estado no puede adoptar medidas regresivas que disminuyan el nivel de protección alcanzado, sino que, por el contrario, debe avanzar hacia la consolidación de un sistema previsional más amplio, inclusivo y eficiente. La Ley N° 32123, lejos de cumplir con este mandato, se convirtió en una norma que no amplió la cobertura ni garantizó mejores pensiones, razón por la cual su derogatoria se presenta como una forma de restablecer la coherencia constitucional en materia de seguridad social.

En segundo lugar, el artículo 11° establece que la seguridad social debe brindarse a través de entidades públicas, privadas o mixtas, lo cual refleja un esquema de pluralidad institucional y apertura a diferentes modalidades de gestión. Sin embargo, esta disposición no puede interpretarse en detrimento de los derechos fundamentales: la participación de entidades privadas no debe traducirse en una mercantilización del derecho previsional ni en la subordinación del bienestar de los pensionistas a las lógicas del mercado financiero. Por el contrario, el mandato constitucional exige que estas entidades, sean del sector público o privado, actúen bajo un enfoque de servicio público, con criterios de equidad, sostenibilidad y protección efectiva de los beneficiarios. El proyecto, al derogar la Ley N° 32123, reafirma la necesidad de que cualquier esquema previsional respete la finalidad esencial de la seguridad social, entendida como un derecho humano y no como un simple mecanismo de acumulación de ahorro individual.

Finalmente, el artículo 44° señala como deber primordial del Estado la protección de la población y la garantía de la plena vigencia de los derechos humanos. Dentro de este mandato se incluye la obligación de asegurar que toda persona,

al culminar su vida laboral, pueda acceder a una pensión justa, suficiente y digna. Este deber no es meramente programático, sino que se vincula de manera directa con la función social del Estado y con el principio de solidaridad intergeneracional, mediante el cual las generaciones activas contribuyen al sostenimiento de quienes ya no pueden trabajar. En ese sentido, la falta de un sistema previsional adecuado no solo vulnera derechos individuales, sino que también erosiona la cohesión social y la legitimidad del Estado mismo.

Por estas razones, el proyecto de derogatoria de la Ley N° 32123 no es un simple acto legislativo, sino una medida correctiva destinada a restituir la supremacía constitucional en materia previsional. Con ello, se reafirma que la seguridad social en el Perú debe ser tratada como un derecho fundamental y un deber estatal, orientado a garantizar la dignidad de las personas adultas mayores, la estabilidad de las familias y la paz social en el país.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El presente Proyecto de Ley pretende la derogatoria íntegra de la Ley N° 32123, Ley de modernización del sistema previsional peruano, con el objetivo de reestablecer los principios constitucionales de la seguridad social y garantizar a los peruanos el derecho a una pensión justa y digna.

En ese sentido, con la derogatoria se busca:

- Restituir el marco normativo anterior, preservando los derechos de los aportantes y pensionistas, mientras se reestructura un sistema previsional justo.
- Eliminar disposiciones restrictivas que afectan la libertad de disposición de los fondos acumulados.
- Garantizar que la futura reforma previsional se realice en base a un diálogo nacional amplio, con participación de trabajadores, empleadores, pensionistas y expertos en seguridad social.

1.4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso
- Ley N° 32123, Ley de modernización del sistema previsional peruano
- Decreto Supremo N° 189-2025-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, al derogar la Ley N° 32123 se reestablecerá el marco normativo previo a su promulgación, se suspenderán los efectos de las disposiciones que limitaban los derechos de los aportantes y se brindará seguridad jurídica y estabilidad a los afiliados en tanto se elabora una propuesta de reforma integral del sistema previsional.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa, no irroga gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, de igual manera su aplicación se plantea en el marco de lo establecido, que se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de sus competencias y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Dentro de los beneficios que advierte la presente Ley, son los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	- Se reestablecerá la legitimidad institucional frente a una norma ampliamente cuestionada. - Se evitará el riesgo de conflictos sociales y demandas judiciales de inconstitucionalidad. - Permitirá construir una reforma previsional más técnica, sostenible y consensuada.	Aprobación de la Ley
SOCIEDAD	- Asegurará la protección del derecho a una pensión digna, de conformidad con la Constitución y los convenios internacionales. - Restituirá la confianza ciudadana en el sistema previsional. - Evitará la desprotección económica de millones de trabajadores y sus familias.	Ninguno

APORTANTES Y PENSIONISTAS	• Garantizará que los aportes realizados no se vean sujetos a condiciones arbitrarias. • Recuperará la posibilidad de disponer libremente de sus fondos bajo reglas claras. • Permitirá heredar los fondos acumulados, respetando el derecho de propiedad.	Ninguno
----------------------------------	--	----------------

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Política de Estado: 11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN, respecto al siguiente tema:

- 31. ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA INEQUIDAD SOCIAL

Política de Estado: 13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, respecto al siguiente tema:

- 57. SOBRE EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL PRIVADA

OBJETIVO: IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política de Estado: 24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE, respecto al siguiente tema:

- 92. MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- 93. TRANSPARENCIA EN EL ESTADO