

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

**RECIBIDO**

PROYECTO DE LEY N°  
12480/2025-CR RU 2050183

17 SEPTIEMBRE 2025 04:27 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY  
N.º 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL  
SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, PARA  
AUTORIZAR RETIROS EXTRAORDINARIOS,  
JUBILACIÓN ANTICIPADA, LA AFILIACIÓN VÍA  
CUENTAS DE AHORRO PREVISIONAL EN  
ENTIDADES FINANCIERAS Y FORTALECER  
LA PROTECCIÓN PREVISIONAL**

Los Congresistas de la República, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ** que suscriben, a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

**FORMULA LEGAL**

**LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA  
PREVISIONAL PERUANO, PARA AUTORIZAR RETIROS EXTRAORDINARIOS,  
JUBILACIÓN ANTICIPADA, LA AFILIACIÓN VÍA CUENTAS DE AHORRO  
PREVISIONAL EN ENTIDADES FINANCIERAS Y FORTALECER LA PROTECCIÓN  
PREVISIONAL**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, con la finalidad de:

- a) Autorizar retiros parciales extraordinarios de los fondos administrados por el Sistema Privado de Pensiones (SPP), el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y las Entidades Financieras Gestoras de Fondos Previsionales (EFGFP).
- b) Autorizar el retiro de hasta el 95.5% del fondo disponible en las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC) del SPP.
- c) Incrementar las pensiones mínimas y proporcionales especiales del Sistema Nacional de Pensiones.



**JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- d) Incorporar la opción de afiliación a entidades financieras mediante Cuentas de Ahorro Previsional Intangible (CAPI).
- e) Establecer la jubilación anticipada a partir de los 50 años de edad.

**Artículo 2. Modificación de la Ley N.º 32123 Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano**

Modifícanse los artículos 1, 3, 4, 5, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 35 y 36, así como las disposiciones complementarias finales sexta, octava, décimo primera, décimo cuarta y décimo quinta; las disposiciones complementarias transitorias segunda y quinta; y la primera disposición complementaria modificatoria de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, conforme al texto siguiente:

**CAPÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

*La presente ley crea el Sistema Integral Previsional Peruano, incorporando al Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Pensiones y la **Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales**, a fin de garantizar la protección previsional de todos los ciudadanos tengan o no vínculo laboral. El Sistema Integral Previsional Peruano dispone un sistema previsional único, universal, igualitario, inclusivo e integrado en una estructura multipilar, bajo administración pública y privada, y establece mecanismos para garantizar el pago de, al menos, una pensión mínima a sus afiliados.*

**Artículo 3. Beneficiarios de la Ley**

*Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplican a todas las personas mayores de edad, afiliadas o no al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), al Sistema Privado de Pensiones (SPP) y la **Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales (EFGFP) - Cuenta de Ahorro Previsional Intangible (CAPI)**, siempre que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en estas.*

**Artículo 4. Acrónimos**

*En la presente ley se utilizan los siguientes acrónimos:*

**[...]**

**u) CAPI: Cuenta de Ahorro Previsional Intangible**

**v) EFGFP: Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales**

[...]

**Artículo 5. Estructura del Sistema Previsional Peruano**

*El Sistema Integral Previsional Peruano (en adelante el Sistema) se basa en los siguientes pilares:*

[...]

**b) Pilar semicontributivo:**

*1. Este pilar está compuesto por:*

- i. El SNP y los regímenes especiales a su cargo, que es de administración pública.*
- ii. El SPP y los regímenes que lo componen, que es de administración privada.*

**iii. La Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales (EFGFP) y los regímenes que lo componen, que es de administración privada.**

*2. El financiamiento complementario de este pilar es público.*

*3. Acceden a este pilar las personas afiliadas al SNP que a la edad de jubilación cumplen con las unidades de aporte requeridos para una pensión y los afiliados al SPP y EFGFP que a la edad de jubilación cumplen con los siguientes requisitos: i) no hayan realizado retiros de su cuenta individual de capitalización (CIC) a partir de la entrada en vigor de la presente ley, ii) cuentan con el número de aportes requeridos, y iii) el monto de su CIC es insuficiente para financiar una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial.*

[...]

**c) Pilar contributivo:**

*1. Este pilar está compuesto por:*

- i. El SNP y los regímenes especiales a su cargo. Es de administración pública.*
- ii. El SPP y los regímenes que lo componen. Es de administración privada.*

**iii. El EFGFP y los regímenes que lo componen. Es de administración privada.**

[...]

d) *Pilar voluntario:*

1. *Este pilar es complementario al sistema, y permite a las personas afiliadas a este mejorar sus pensiones o completar sus aportes para acceder a las prestaciones que brinda dicho pilar.*
2. *Se financia a través de asignaciones o aportes voluntarios con fines previsionales.*
3. *Para el caso del SPP y EFGFP, las personas afiliadas pueden realizar aportes voluntarios sin fin previsional de libre disponibilidad.*
4. *Comprende los aportes que se realicen mediante el mecanismo de aportes por consumo.*

[...]

### **CAPÍTULO III**

## **DISPOSICIONES APLICABLES AL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO**

### **SUBCAPÍTULO I**

#### **TASA DE APORTACIÓN**

**Artículo 8. Tasa de aporte obligatorio para los trabajadores dependientes en el Sistema**

[...]

**8.6 El afiliado podrá optar por depositar su aporte obligatorio del trece por ciento (13%) de la remuneración asegurable en una Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales (EFGFP), en bancos, cajas municipales, cajas rurales o cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la SBS. Genera rentabilidad en función de las condiciones ofrecidas por la entidad financiera elegida.**

### **SUBCAPÍTULO II**

#### **EDAD DE JUBILACIÓN**

**Artículo 12. Edad de jubilación**

- 12.1. *La edad de jubilación en el sistema se fija en sesenta y cinco años, para hombres y **sesenta años, para mujeres.***

[...]

- 12.3. *En el Sistema, el requisito de edad para acceder a una pensión adelantada, anticipada ordinaria o anticipada por desempleo, cuando*

*corresponda, es a partir de los 50 años, manteniéndose los demás requisitos establecidos para cada régimen especial.*

### **SUBCAPÍTULO III**

#### **TRASLADO**

#### **Artículo 13. Traslado entre el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones**

**[...]**

**13.6. Las personas afiliadas al SNP pueden trasladarse al EFGFP en cualquier momento, de conformidad con la normativa vigente.**

**13.7. Las personas afiliadas al SNP que decidan trasladarse al EFGFP, que hayan acreditado como mínimo doscientos cuarenta unidades de aporte al momento de la jubilación y cuyos aportes permitan financiar una pensión mínima o proporcional en el SNP tienen garantizada una pensión en el SNP con esos aportes, la que no es incompatible con la pensión a recibir en la Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales (EFGFP).**

**13.8. Las personas afiliadas al EFGFP pueden trasladarse al SNP en cualquier momento, siempre que transfieran el 100% de su CIC de aportes obligatorios con fin previsional, en función de las unidades de aporte que representen, y el valor del Bono de Reconocimiento o el Título de Bono de Reconocimiento, de ser el caso, libre de aportes voluntarios sin fin previsional.**

**13.9. En el caso de que una persona afiliada al EFGFP regrese al SNP, su pensión se calcula tomando todos los aportes realizados tanto al SNP como al EFGFP al momento de la jubilación.**

### **SUBCAPÍTULO IV**

#### **ADMINISTRACIÓN DE FONDOS**

#### **Artículo 14. Administración de fondos en el sistema**

**[...]**

**14.3. La Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales (EFGFP) administran CAPI - Cuenta de Ahorro Previsional Intangible; que es un régimen de capitalización individual de aportes obligatorios en una entidad financiera de libre elección, asegurando el respeto a la intangibilidad de los fondos y habilitando su disposición en casos de necesidad conforme a ley.**

**a) Las entidades que poseen la Cuenta de Ahorro Previsional Intangible – CAPI de los afiliados y las empresas del sistema financiero (ESF) establecidas en los literales a), c) y d) del artículo 16 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, en igualdad de condiciones de competencia y bajo las disposiciones y salvaguardas establecidas en el TUO de la Ley del Sistema Privado de Pensiones y normas complementarias, y que se acogen a todas las obligaciones, responsabilidades y derechos que establece dicho TUO.**

**14.4. La SBS, con el fin de permitir la entrada al sistema de las entidades mencionadas en el párrafo 14.2 y 14.3, establece los procedimientos operativos necesarios para que estas administren uno o más fondos de acuerdo con sus características particulares. La SBS establece los procedimientos operativos necesarios para la implementación del numeral anterior, teniendo como premisa la separación patrimonial y la contabilidad separada entre el fondo de pensiones de los afiliados y la entidad que los administra, a que hace referencia el artículo 18-C del TUO de la Ley del Sistema Privado de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF, además de las salvaguardas que en esta norma se establecen, sobre la base de la protección de los ahorros jubilatorios de los afiliados ante los riesgos de la vejez, invalidez y fallecimiento.**

**14.4. Con la finalidad de incluir como afiliados a trabajadores independientes, las entidades mencionadas en los párrafos 14.1, 14.2 y 14.3 pueden elaborar productos cuyas características principales sean la flexibilidad y la adaptabilidad a la frecuencia de los pagos, los cuales son aprobados por la SBS.**

#### **SUBCAPÍTULO V**

#### **DISPOSICIÓN DE FONDOS**

#### **Artículo 15. Retiro de fondos**

***Todos los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) podrán optar por recibir la pensión correspondiente bajo cualquier modalidad de retiro, y/o solicitar a la AFP la entrega de sus aportes; hasta el 95.5% del total de los fondos disponibles en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) de aportes obligatorios, en los plazos que estimen convenientes.***

***Excepcionalmente, y en los casos de recesión económica, crisis nacional o emergencia declarada, se podrá autorizar por ley el retiro parcial de dichos fondos tanto de SPP, SNP y de las EFGFP que tienen la Cuenta de Ahorro Previsional Intangible (CAPI), garantizando la sostenibilidad del sistema y los derechos de los aportantes.***

#### **SUBCAPÍTULO VI**

#### **MEDIOS ALTERNATIVOS DE APORTACIÓN**

##### **Artículo 16. Aportes de los afiliados**

16.1. Dentro del pilar contributivo, tanto el SNP, el SPP y las EFGFP llevan a cabo sus procesos para recabar los aportes previsionales, bajo las plataformas que cada uno de ellos les provea, incluidas las entidades centralizadoras, según la regulación aplicable.

[...]

#### **SUBCAPÍTULO II**

#### **PILAR SEMICONTRIBUTIVO**

##### **Artículo 23. Acceso a las prestaciones del pilar semicontributivo**

23.1. Las prestaciones del pilar semicontributivo se otorgan a las personas afiliadas del Sistema en atención a lo siguiente:

[...]

b) Los afiliados al SPP y EFGFP, de solicitarlo, acceden a una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial con garantía estatal siempre que cumplan con las unidades de aporte efectivas requeridas, no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley y que su CIC sea insuficiente para financiarla. El reglamento determina el modo en que se cumplen tales exigencias. Se considera las aportaciones realizadas al SNP, de ser el caso, salvo que hayan servido para obtener una pensión en el SNP.

23.2. *En todos los casos en que una persona afiliada del SPP o EFGFP se acoja a algún beneficio con garantía estatal, a la edad de jubilación, el pago de sus pensiones está a cargo de la ONP, y la totalidad de los recursos de su CIC son transferidos al Fondo Consolidado de Reservas (FCR).*

#### **Artículo 24. Financiamiento**

*Las pensiones del pilar semicontributivo se financian de acuerdo con lo siguiente:*

- a) En el SNP, el financiamiento se realiza a través de las fuentes establecidas según la normativa vigente.*
- b) En el SPP o EFGFP, el financiamiento proviene de los recursos de la CIC de cada afiliado y con el producto de la redención del bono de reconocimiento, de ser el caso, los cuales se complementan con recursos públicos.*

#### **Artículo 26. Aportes y determinación del cálculo de la pensión mínima**

*[...]*

26.3. *Las entidades mencionadas en el párrafo 14.2 y 14.3 del artículo 14 están obligadas a proporcionar a sus afiliados información sobre los valores que estos deben aportar para lograr una pensión mínima objetivo.*

*[...]*

### **SUBCAPÍTULO III**

#### **PILAR CONTRIBUTIVO**

#### **Artículo 27. Administración**

*El pilar contributivo se soporta en un modelo dual, cuya administración está a cargo de:*

*[...]*

- b) Las entidades mencionadas en el párrafo 14.2 y 14.3 del artículo 14, para el caso del SPP y EFGFP y los regímenes que lo componen.*

#### **Artículo 29. Acceso**

29.1. *Los ciudadanos al cumplir los dieciocho años, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, deben afiliarse al Sistema, eligiendo entre el SNP, SPP o EFGFP, en los plazos y procedimientos previstos en*

*el reglamento de la presente ley. De no manifestar su voluntad, son afiliados al SNP.*

*29.2. Las personas que se encuentren afiliadas al SNP, SPP o EFGFP, a la entrada en vigor de la presente ley, se consideran afiliadas al nuevo Sistema.*

*29.3. Las personas mayores de dieciocho años que no estén afiliadas al Sistema a la entrada en vigor de la presente ley se afilian obligatoriamente al SNP, SPP o EFGFP. De no manifestar su voluntad, son afiliados al EFGFP.*

*29.4. Las personas comprendidas en los párrafos 29.1 y 29.3, que se afilian al SPP o EFGFP, se sujetan a la licitación del servicio de administración de cuentas individuales de capitalización estipulado en el artículo 7-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.*

*[...]*

#### **Artículo 30. Pago de las prestaciones**

*El pago de las prestaciones que otorga este pilar está a cargo de:*

*[...]*

*d) Las entidades mencionadas en el párrafo 14.3 del artículo 14, para el caso de las Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales (EFGFP) y los regímenes que lo componen; así como por las empresas de seguros, cuando intervengan directamente en el pago de una pensión de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.*

#### **Artículo 31. Financiamiento**

*Las pensiones del pilar contributivo se financian de acuerdo con lo siguiente:*

*[...]*

*c) En la EFGFP, el financiamiento proviene de los recursos de la CIC de cada afiliado y el producto de la redención del bono de reconocimiento, de ser el caso.*

### **SUBCAPÍTULO IV**

### **PILAR VOLUNTARIO**

### **Artículo 32. Administración**

La administración del pilar voluntario está a cargo del SPP o EFGFP.

### **Artículo 34. Acceso a aportes voluntarios**

[...]

34.2. Las personas afiliadas al SPP o EFGFP pueden realizar aportes voluntarios sin fin previsional.

[...]

### **Artículo 35. Pensión por consumo**

[...]

35.3. El aporte por consumo es administrado por la EFGFP, a través de una cuenta especial, que puede estar sujeta al pago de una comisión. Las características, funcionamiento, mecanismos de aportación, entre otros, son establecidas en los reglamentos correspondientes.

[...]

35.5. El aporte por consumo cesa cuando el afiliado accede a una prestación previsional de acuerdo al SNP, SPP o EFGFP o cumpla 65 años, lo que suceda primero.

[...]

35.7. El aporte por consumo se calcula con periodicidad anual y equivale al 5% de la sumatoria de los importes de la venta, la cesión en uso y/o del servicio prestado a que se refiere el inciso 3.8 del numeral 3 del artículo 8 del Reglamento de Comprobantes de Pago, aprobados por la Resolución de Superintendencia 007-99/SUNAT que figuran en las boletas de venta electrónicas emitidas dentro de cada ejercicio fiscal, siendo que el consumo total materia de cálculo de la pensión no debe exceder las 8 UIT anuales.

35.8. Para efectos de lo previsto en el presente párrafo:

- a. No se consideran las boletas de venta electrónicas cuyos importes de venta, cesión en uso y/o servicio prestado sean superiores a **Dos mil y 00/100 soles (S/ 2,000)**.
- b. De haberse emitido notas de débito o notas de crédito electrónicas respecto de las boletas de venta electrónicas a que se refiere el numeral anterior, se considera el importe ajustado por estas, incluso para determinar si se supera o no el monto de **Dos mil y 00/100 soles (S/ 2,000)**. Las referidas notas de débito y crédito son las emitidas hasta el 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal.

[...]

### **Artículo 36. Gastos por consumo a considerar e información a proporcionar**

[...]

36.9. Los montos a los que se refiere el párrafo 35.7 del artículo 35 deben ser registrados y consignados en la cuenta individual como un aporte complementario y adicional al fondo previsional que posea el afiliado del SNP, SPP o EFGFP.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **SEXTA. Rentabilidad mínima en el SPP o EFGFP**

Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas establece los procedimientos para el cálculo de los indicadores de referencia de rentabilidad mínima sobre la base de portafolios benchmark.

#### **OCTAVA. Atención progresiva de los aportes realizados de manera incorrecta al SNP**

[...]

- c) El acceso a una pensión en el SNP no limita a las personas afiliadas al SPP o a la EFGFP, a acceder a las prestaciones que este otorga.

#### **DÉCIMO PRIMERA. Afiliación de extranjeros al Sistema**

- a) En el caso de los ciudadanos extranjeros, que se encuentran en una relación laboral de dependencia, se afilian al SNP, SPP o EFGFP, a través de los documentos de identificación como el carné de extranjería o cualquier otro documento permitido bajo las normas vigentes.

#### **DÉCIMO CUARTA. Obligación de afiliarse de los aportantes del régimen del Decreto Legislativo 894, Ley del Servicio Diplomático de la República, que no acceden a una pensión**

El personal diplomático del régimen del Decreto Legislativo 894, Ley del Servicio Diplomático de la República, que haya culminado su relación laboral sin haber alcanzado el tiempo mínimo para tener derecho a pensión, debe acogerse de forma obligatoria al Sistema, sea en el SNP, SPP o EFGFP.

En aquellos casos en que dicho personal se afilie al SPP o EFGFP, le corresponde un bono previsional en función a sus aportes. El bono previsional se rige según las condiciones que establezca el reglamento de la presente ley.

Los que opten por asegurarse en el SNP, el Estado les reconoce los años de aportes efectivos, los cuales deben ser acreditados con una constancia de aportes emitida por la entidad que administre el régimen de pensiones del Decreto Legislativo 894.

**DÉCIMO QUINTA. Limitación de la disponibilidad de recursos de la CIC de aportes obligatorios en el SPP**

**Las nuevas personas afiliadas al Sistema y las personas afiliadas al SPP menores de 40 años a la entrada de vigencia de la presente ley acceden a lo dispuesto en la vigésimo cuarta disposición final y transitoria del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.**

**Todos los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) podrán optar por recibir la pensión correspondiente bajo cualquier modalidad de retiro, y/o solicitar a la AFP la entrega de sus aportes; hasta el 95.5% del total de los fondos disponibles en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) de aportes obligatorios, en los plazos que estimen convenientes. El afiliado que ejerza esta opción no tendrá derecho a ningún beneficio de garantía estatal. El monto equivalente al 4.5% restante del fondo utilizado para el acceso a los regímenes de jubilación deberá ser retenido y transferido por la AFP directamente a Essalud en un período máximo de treinta (30) días a la entrega señalada en el párrafo anterior, para garantizar el acceso a las mismas prestaciones y beneficios del asegurado regular del régimen contributivo de la seguridad social en salud señalado en la Ley 26790, sin perjuicio de que el afiliado elija retiros por armadas y/o productos previsionales. En este último caso, el aporte a Essalud por las pensiones que se perciban quedará comprendido y pagado dentro del monto equivalente al porcentaje señalado en el presente párrafo para no generar doble pago por parte de los afiliados. El tratamiento previsto en la presente disposición se aplica a los recursos que se acrediten a la CIC de aportes obligatorios con posterioridad a la decisión del afiliado. Lo dispuesto se extiende a los afiliados que hubieran accedido al Régimen Especial de Jubilación Anticipada respecto a su saldo o que se acojan a este régimen independientemente del monto de la pensión calculada, así como también a los jubilados que hayan optado por la modalidad de retiro programado total o parcial, respecto al saldo que mantengan en su CIC. Quedan exceptuados de la retención y transferencia del 4.5% a Essalud los fondos de aquellos afiliados asegurados que cuenten con pensión de sobrevivencia (viudez y orfandad) dentro del régimen de la Ley 26790.**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**SEGUNDA. Ampliación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65**

[...]

- b) Las personas afiliadas al Sistema mayores de 65 años en situación de extrema pobreza, y mayores de 75 años en situación de pobreza no extrema, que no hayan accedido a una pensión, constituyen el primer grupo de personas a ser atendidas. Las personas afiliadas al SPP o EFGFP transfieren su CIC al FCR para financiar la pensión no contributiva.

**QUINTA. Incremento de la pensión mínima y las pensiones proporcionales especiales**

- a) El monto de la pensión mínima del Sistema Nacional de Pensiones al que se refiere el Decreto Ley 19990, queda establecido según el siguiente detalle:
- i. La pensión mínima de jubilación y de invalidez queda fijada en S/ 1200,00 (Mil doscientos y 00/100 soles).
  - ii. La pensión mínima por derecho derivado queda fijada en S/ 900,00 (novecientos y 00/100 soles).
- b) La pensión de jubilación proporcional especial por haber cotizado desde 10 años de aportes, pero menos de 15 años de aportes, queda fijada en S/ 900,00 (Novecientos y 00/100 soles) y la pensión de jubilación proporcional especial por haber cotizado desde 15 años de aportes, pero menos de 20 años de aportes, queda fijada en S/ 1300,00 (Mil trescientos y 00/100 soles).

[...]

- f) Para el SPP, la pensión mínima es igual a S/ 900,00 (Novecientos y 00/100 soles), sin incluir pagos adicionales, y se efectúa en razón de doce (12) pagos mensuales al año.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS**

**PRIMERA. Modificación del primer párrafo del artículo 1, artículo 18-A, artículo 24, artículo 40, artículo 42 y artículo 45 del Decreto Supremo 054-97-EF, Texto Único de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones**

[...]

**"Jubilación Anticipada**

**Artículo 42.** *Procede la jubilación cuando el afiliado mayor de **cincuenta (50)** años así lo disponga, siempre que obtenga una pensión igual o superior al 40% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses, debidamente actualizadas deduciendo las gratificaciones.*

*[...]"*

*[...]*

#### **Retiro Programado**

**Artículo 45.** *El retiro programado es la modalidad de pensión administrada por una AFP o EFGFP mediante la cual el afiliado, manteniendo la propiedad sobre los fondos acumulados en su Cuenta Individual de Capitalización, efectúa retiros mensuales contra el saldo de dicha cuenta individual, en función a su expectativa de vida y a la de su grupo familiar. Los retiros mensuales se establecen de acuerdo al programa de retiros predeterminado por las partes, teniendo en consideración las condiciones establecidas y las tablas correspondientes publicadas por la Superintendencia. El saldo que quedara en la Cuenta Individual de Capitalización en el momento del fallecimiento del afiliado pasa a sus herederos. A falta de herederos, el saldo pasa a ser de propiedad de la Oficina Nacional de Pensiones después de diez años de no ser reclamado, manteniéndose en los fondos bajo su administración".*

#### **CUARTA. Modificación del artículo 1 de la Ley 30939, Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el Sistema Privado de Pensiones**

*Se modifica el literal a) del artículo 1 de la Ley 30939, Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el Sistema Privado de Pensiones, en los términos siguientes:*

##### **"Artículo 1. Establecimiento del Régimen Especial de Jubilación Anticipada**

*Se establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada en el Sistema Privado de Pensiones destinado a aquellos afiliados que cumplan con las siguientes condiciones: a) Que, al momento de solicitar el beneficio, tengan como edad mínima **cincuenta (50)** años cumplidos.*

*[...]"*



**JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**  
**CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA**

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### Primera. Retiro extraordinario de fondos

Autorízase, de manera extraordinaria y voluntaria, el retiro de hasta cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de los fondos acumulados en las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC) de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones.

### Segunda. Vigencia

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

Lima, 15 de setiembre del 2025



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA VARGAS Jhaec  
Darwin FAJ 20101740120 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 15:32:22-0500

Francisco Paredes

Congresista Darwin Espinoza Vargas

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. INTRODUCCION**

El sistema previsional peruano constituye uno de los pilares fundamentales de la política social del Estado. Su finalidad esencial es garantizar a los ciudadanos una protección económica durante la vejez, la invalidez y frente a contingencias que limiten su capacidad de generar ingresos. Sin embargo, a pesar de su importancia, el sistema ha enfrentado deficiencias estructurales que lo han hecho insuficiente e ineficiente frente a las necesidades de la población.

En el Perú coexisten el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), basado en el principio de reparto solidario y administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), sustentado en la capitalización individual de aportes a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). A ellos se suman regímenes especiales y programas sociales como Pensión 65, que buscan atender a poblaciones vulnerables sin cobertura contributiva.

La promulgación de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, en 2024, representó un esfuerzo de integración en un esquema multipilar. Sin embargo, la norma no ha logrado superar los principales problemas del sistema: baja cobertura, pensiones mínimas insuficientes, falta de mecanismos de liquidez en situaciones de crisis y exclusión de trabajadores independientes e informales.

El presente proyecto de ley plantea una modificación sustancial de la Ley N.º 32123 con el fin de:

- a) Autorizar retiros extraordinarios de fondos previsionales.
- b) Incrementar las pensiones mínimas del SNP.
- c) Permitir la jubilación anticipada desde los 50 años.
- d) Incluir a las entidades financieras en la gestión previsional mediante la creación de las Cuentas de Ahorro Previsional Intangible (CAPI).

Estas medidas no solo fortalecen el sistema previsional, sino que también buscan devolver la confianza de los ciudadanos, asegurar condiciones mínimas de dignidad para los jubilados y brindar flexibilidad en situaciones de crisis económica.

**CUADRO COMPARATIVO: LEY N.º 32123 VS. PROYECTO DE MODIFICACIÓN**

| ASPECTO REGULADO                                                  | NORMA ACTUAL (Ley N.º 32123)                                                                       | PROYECTO DE MODIFICACION                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objeto de la Ley</b>                                           | Moderniza el sistema previsional, integrando SNP, SPP y EFGFP en un sistema multipilar.            | Amplía el objeto: autoriza retiros extraordinarios, fija jubilación anticipada desde los 50 años, incrementa pensiones ONP y habilita retiros hasta 95.5% en AFP. |
| <b>Edad de jubilación</b>                                         | 65 años (hombres) y 60 años (mujeres). Jubilación anticipada limitada (55 años bajo Ley 30939).    | Se establece la jubilación anticipada a partir de los 50 años con reglas especiales.                                                                              |
| <b>Pensiones mínimas SNP</b>                                      | Pensión mínima de S/ 500 aprox. (según DL 19990 y reglamentos).                                    | Se incrementa la pensión mínima a S/ 1,200 y pensiones proporcionales especiales a S/ 900 y S/ 1,300 según año de aporte.                                         |
| <b>Sistema Privado de Pensiones (SPP)</b>                         | No se permite retiro total, salvo modalidades de jubilación.                                       | Se autoriza el retiro de hasta 95.5% del fondo AFP y retir parciales extraordinarios en casos de recesión, crisis o emergencia.                                   |
| <b>Liquidez de fondos</b>                                         | Intangibilidad estricta: solo para pensiones.                                                      | Se habilita retiro extraordinario en SNP, SPP y CAPI en emergencias nacionales.                                                                                   |
| <b>Afiliación de independientes</b>                               | Opción de afiliación a SNP, SPP o EFGFP, poco operativa.                                           | Se refuerza la inclusión de independientes mediante CAF en bancos, cajas y cooperativas, con flexibilidad en aport                                                |
| <b>Entidad Financiera Gestora de Fondos Previsionales (EFGFP)</b> | Reconocida en la Ley 32123, con rol complementario.                                                | Se fortalece su rol como administrador de CAPI, en igualdad de condiciones con AFP, bajo supervisión SBS.                                                         |
| <b>Rentabilidad mínima</b>                                        | Establecida por SBS sobre portafolios benchmark.                                                   | Se mantiene, pero con reglas más estrictas de supervisión para AFP y EFGFP.                                                                                       |
| <b>Beneficios con garantía estatal</b>                            | Pilar semicontributivo otorga pensión mínima proporcional con aportes.                             | Se amplía cobertura, incluyendo a quienes migren entre SNP, SPP y EFGFP, con garantía de pensión mínima.                                                          |
| <b>Salud (EsSalud)</b>                                            | No había regla explícita en retiros extraordinarios.                                               | El 4.5% del fondo retirado se transfiere a EsSalud para asegurar prestaciones de salud de jubilados.                                                              |
| <b>Disposiciones transitorias</b>                                 | Reconocía ampliación de Pensión 65 y mecanismos de ajuste.                                         | Reforzada: amplía Pensión 65 y eleva montos de pensiones mínimas de manera inmediata.                                                                             |
| <b>Traslado de afiliados entre sistemas</b>                       | El traslado entre SNP y SPP tiene reglas establecidas, limitadas y con trámites engorrosos.        | Se flexibiliza el traslado entre SNP, SPP y EFGFP, permitiendo movilidad con reconocimiento de aportes y garantías mínimas.                                       |
| <b>Aportes voluntarios</b>                                        | Se reconocen aportes voluntarios con fin previsional y sin fin previsional, administrados por AFP. | Se amplían aportes voluntarios a CAPI en EFGFP, con incentivos tributarios y flexibilidad de aportes.                                                             |

| ASPECTO REGULADO                                             | NORMA ACTUAL (Ley N.º 32123)                                                                   | PROYECTO DE MODIFICACION                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Modalidades de pensión</b>                                | Se mantienen las modalidades tradicionales: renta vitalicia, retiro programado, combinaciones. | Se incorpora retiro extraordinario regulado y pensión proporcional especial, además de mejorar acceso a jubilación anticipada.                          |
| <b>Supervisión y regulación SBS</b>                          | Supervisa AFP y parcialmente EFGFP.                                                            | Se refuerzan facultades de la SBS: separación patrimonial estricta, auditorías, benchmarks de rentabilidad y normas prudenciales para nuevas entidades. |
| <b>Cobertura de independientes y trabajadores informales</b> | Baja incorporación real de independientes en SNP o SPP.                                        | Se promueve afiliación vía productos financieros simples (CAPI), con pagos digitales, aportes por consumo y canales inclusivos.                         |
| <b>Protección de fondos</b>                                  | Intangibilidad prevista en art. 12 de la Constitución y replicada en normas previsionales.     | Se mantiene intangibilidad, pero con excepciones expresas para retiros extraordinarios en crisis y emergencias, bajo ley especial.                      |
| <b>Régimen de jubilación anticipada</b>                      | Ley 30939 fija requisitos de edad (55 años) y desempleo.                                       | Se reduce edad mínima a 50 años, ampliando acceso a quienes cesaron laboralmente o cumplen requisitos de aporte mínimo.                                 |
| <b>Incremento de pensiones ONP</b>                           | Mínimas fijadas en montos bajos, sujetos a disponibilidad presupuestal.                        | Se incrementa a S/ 1,200 jubilación e invalidez, y proporcional especial a S/ 900 y S/ 1,300 según años de aporte.                                      |

## II. ANTECEDENTES

### II.1. Antecedentes Históricos Del Sistema Nacional De Pensiones (SNP)

El **Sistema Nacional de Pensiones (SNP)** fue creado mediante el **Decreto Ley N.º 19990**, promulgado en 1973, durante un contexto de expansión del Estado en la provisión de servicios sociales. El SNP se diseñó bajo el principio de **reparto solidario intergeneracional**, en el cual los aportes de los trabajadores activos financian directamente las pensiones de los jubilados.

Este modelo, inspirado en sistemas europeos de posguerra, se sustentaba en la expectativa de un crecimiento sostenido del empleo formal y en la estabilidad demográfica. Durante las décadas de 1970 y 1980, el SNP llegó a ser el régimen predominante en el Perú, aunque desde sus inicios enfrentó problemas de sostenibilidad, principalmente por la alta informalidad laboral y la limitada base contributiva.

En 1992, se creó la **Oficina de Normalización Previsional (ONP)** como organismo público encargado de administrar el SNP. Su rol ha sido fundamental

en la gestión de aportes, el reconocimiento de derechos y la administración de pensiones. Sin embargo, la ONP ha enfrentado constantes cuestionamientos debido a la lentitud en la tramitación de expedientes, la existencia de pensiones bajas y las restricciones para acceder a beneficios con menos de 20 años de aportes.

La rigidez del SNP, junto con su carácter excluyente para quienes no alcanzan el mínimo de aportes, ha generado una **brecha previsional** que se ha mantenido por décadas, dejando sin protección a millones de peruanos.

## **II.2. Creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP) y reformas posteriores**

En 1993, mediante el Decreto Legislativo N.º 724, se creó el Sistema Privado de Pensiones (SPP), inspirado en la reforma previsional implementada en Chile en 1981. Este sistema se basa en la capitalización individual de los aportes de cada trabajador, los cuales son administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El SPP se presentó como una alternativa al SNP, prometiendo mayores rentabilidades, pensiones más elevadas y una gestión más eficiente. Sin embargo, con el paso de los años surgieron críticas recurrentes:

- a) Altas comisiones cobradas por las AFP.
- b) Rentabilidades volátiles, ligadas al comportamiento de los mercados financieros.
- c) Escasa cobertura, debido a que solo los trabajadores formales podían afiliarse.
- d) Percepción de inequidad por parte de los afiliados, quienes consideran que las AFP obtienen beneficios desproporcionados en comparación con los aportantes.

En 2012, se promulgó la Ley N.º 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, que introdujo cambios como la licitación de nuevos afiliados y la reducción progresiva de las comisiones. A pesar de estas reformas, la cobertura del SPP sigue siendo limitada, alcanzando apenas al 30% de la población económicamente activa, según datos de la SBS.

## **II.3. La Ley N.º 32123 y su alcance inicial**

La Ley N.º 32123, denominada Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, promulgada en 2024, representó un intento de integración. Su objetivo

fue establecer un Sistema Integral Previsional Peruano, basado en un esquema multipilar que integrara el SNP, el SPP y nuevas entidades financieras denominadas Entidades Financieras Gestoras de Fondos Previsionales (EFGFP).

El diseño de la Ley 32123 buscaba:

- a) Ampliar la cobertura previsional a trabajadores independientes e informales.
- b) Crear mecanismos de ahorro voluntario con fines previsionales.
- c) Establecer un sistema semicontributivo con garantía estatal de pensión mínima.
- d) Permitir la creación de las Cuentas de Ahorro Previsional Intangible (CAPI) en entidades financieras supervisadas por la SBS.

Si bien la norma significó un avance, no logró resolver problemas estructurales como las bajas pensiones mínimas, la falta de liquidez en emergencias y la exclusión de millones de peruanos que no cuentan con estabilidad laboral ni ingresos regulares para aportar al sistema.

#### **II.4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

El Tribunal Constitucional (TC) ha emitido pronunciamientos clave sobre el derecho a la pensión y la intangibilidad de los fondos previsionales. Entre ellos destaca la Sentencia Exp. 00016-2020-PI, referida a la devolución de aportes a la ONP.

En dicha sentencia, el TC señaló:

*"El derecho a la pensión forma parte del contenido esencial del derecho a la seguridad social, y se vincula directamente con la dignidad de la persona humana".*

El TC también reconoció que si bien la intangibilidad de los fondos previsionales es un principio constitucional (artículo 12), este no puede interpretarse de manera absoluta, debiendo conciliarse con el derecho a la subsistencia digna de los aportantes en situaciones excepcionales.

Otros pronunciamientos, como las sentencias sobre la Ley 31083 (retiro ONP), han dejado en claro que cualquier reforma debe garantizar un equilibrio entre sostenibilidad financiera y protección social, principio que guía el presente proyecto.

### **III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

#### **III.1. Cobertura previsional en el Perú**

El Perú enfrenta una de las coberturas previsionales más bajas de la región. Según datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), apenas el 28% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra afiliada de manera efectiva a un sistema previsional.

Esto significa que más de 7 millones de trabajadores peruanos en edad de aportar se encuentran excluidos de la protección social. La situación es más crítica en las zonas rurales, donde la tasa de informalidad laboral supera el 90%, lo que impide que la mayoría de la población pueda acceder a una pensión en la vejez.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha señalado que el Perú presenta una tendencia demográfica de rápido envejecimiento: en 1990, la población mayor de 60 años representaba el 6% del total; para 2025, esta cifra alcanzará aproximadamente el 13%, y en 2050 superará el 22%. Esta transición demográfica genera mayor presión sobre el sistema previsional, pues cada vez habrá más adultos mayores que dependerán de pensiones para subsistir.

#### **III.2. Pensiones insuficientes**

Uno de los problemas más graves es el monto de las pensiones. Actualmente, la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) es de apenas S/ 500 mensuales, lo que representa menos del 50% de la canasta básica familiar, estimada en aproximadamente S/ 1,200 por el INEI.

En el Sistema Privado de Pensiones (SPP), la situación tampoco es alentadora. La pensión promedio no supera los S/ 850 mensuales, y en muchos casos los afiliados, al momento de jubilarse, descubren que sus aportes acumulados no son suficientes para financiar una pensión digna.

El Banco Mundial ha advertido en sus informes sobre pensiones en América Latina que los sistemas previsionales con baja densidad de aportes y sin mecanismos de solidaridad tienden a reproducir la pobreza en la vejez. Este es precisamente el caso peruano, donde la falta de mecanismos efectivos de redistribución ha llevado a que gran parte de los jubilados sobreviva con pensiones por debajo de la línea de pobreza.

#### **III.3. Informalidad laboral y brechas sociales**

La informalidad laboral en el Perú es una de las más altas de la región, afectando a más del 70% de la población económicamente activa. Esto significa que la mayoría de trabajadores no tiene un contrato formal ni acceso a mecanismos de seguridad social.

La situación es particularmente crítica entre las mujeres y los trabajadores rurales:

- Solo 1 de cada 5 mujeres trabajadoras está afiliada a un sistema previsional.
- En las zonas rurales, apenas el 10% de los trabajadores realiza aportes regulares a algún sistema.

Estas cifras revelan que la actual arquitectura previsional no responde a la realidad socioeconómica del país, caracterizada por la precariedad laboral y la alta rotación en empleos informales.

Como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "en contextos de alta informalidad, los sistemas previsionales estrictamente contributivos tienden a profundizar la exclusión social, en lugar de reducirla".

#### **III.4. Restricciones en liquidez y edad de jubilación**

Otro de los problemas centrales del sistema es la falta de mecanismos de liquidez. Los afiliados al SNP y al SPP no pueden disponer de sus ahorros previsionales, salvo en casos muy excepcionales. Esta rigidez ha generado malestar social, especialmente durante la pandemia del COVID-19 y en periodos de recesión económica.

En contraste, países como México o Colombia han permitido retiros parciales de fondos en situaciones de desempleo o necesidad urgente, demostrando que la intangibilidad puede conciliarse con la flexibilidad y el acceso extraordinario a los recursos del trabajador.

Por otro lado, la edad legal de jubilación en el Perú es de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres. Esta rigidez desconoce la realidad de miles de trabajadores que, por razones de mercado, pierden su empleo a partir de los 50 años y difícilmente logran reinsertarse laboralmente.

La falta de un régimen de jubilación anticipada amplio y flexible condena a muchos peruanos a esperar hasta los 65 años para recibir una pensión, aun cuando ya no tienen ingresos suficientes para subsistir.

#### **IV. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINARIA**

La propuesta de modificación de la Ley N.º 32123 se sustenta en sólidos fundamentos constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarios que legitiman la intervención legislativa para garantizar un sistema previsional más inclusivo, justo y flexible.

##### **IV.1. Fundamento constitucional**

La **Constitución Política del Perú** reconoce de manera expresa la centralidad de la persona y su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado. El artículo 1 establece: *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*.

En materia previsional, los artículos más relevantes son:

- **Artículo 10:** Reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social.
- **Artículo 11:** Garantiza la libre elección entre las modalidades de pensiones y asegura el acceso a prestaciones.
- **Artículo 12:** Establece la intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social, precisando que solo pueden destinarse a fines previsionales.

La intangibilidad, sin embargo, no es absoluta. Debe interpretarse en armonía con el principio de dignidad y con el derecho fundamental a la subsistencia. Así lo ha precisado la doctrina y la jurisprudencia constitucional.

##### **IV.2. Jurisprudencia nacional**

El **Tribunal Constitucional (TC)**, en reiterada jurisprudencia, ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la pensión. En la **STC Exp. 00016-2020-PI**, señaló:

***"El derecho a la pensión forma parte del contenido esencial del derecho a la seguridad social, en tanto asegura la protección del individuo frente a contingencias de la vejez y la incapacidad, y garantiza un nivel de vida digno."***

Asimismo, en relación con la intangibilidad, el TC ha establecido que este principio **no puede absolutizarse**, pues la Constitución exige un equilibrio entre sostenibilidad financiera y protección de derechos fundamentales.

En la STC Exp. 1417-2005-AA/TC, se afirmó:

***"El derecho a la seguridad social no solo exige del Estado un rol pasivo, sino también la obligación de adoptar medidas positivas que hagan efectivo su goce y ejercicio, particularmente en beneficio de los grupos más vulnerables."***

Estos pronunciamientos reafirman que las reformas previsionales no deben centrarse exclusivamente en la sostenibilidad financiera, sino también en la garantía de derechos fundamentales y en la dignidad de las personas.

#### **IV.3. Jurisprudencia internacional**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido estándares relevantes en materia previsional. En el Caso **"Cinco Pensionistas vs. Perú"** (2003), señaló que la reducción arbitraria de pensiones viola el derecho a la propiedad y el derecho a la seguridad social.

La Corte sostuvo que:

***"El Estado, al modificar o reducir pensiones, debe garantizar que estas continúen siendo suficientes para cubrir las necesidades básicas de los pensionistas y asegurar una vida digna."***

Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en el caso **Delfi AS vs. Estonia** (2015), aunque vinculado a la libertad de expresión, reforzó la idea de que los Estados deben asegurar un marco normativo que garantice el equilibrio entre derechos fundamentales. Este criterio es aplicable a la seguridad social, donde la sostenibilidad financiera debe equilibrarse con la protección de la dignidad humana.

#### **IV.4. Fundamento doctrinario**

La doctrina constitucional también respalda la necesidad de reformas estructurales en materia previsional.

- **Luigi Ferrajoli** sostiene que los derechos sociales, como la seguridad social, requieren no solo reconocimiento formal, sino también **garantías materiales** que hagan posible su cumplimiento. En su obra **"Derecho y garantías"**, afirma: **"Un derecho sin garantías es un derecho vacío"**.
- **Ronald Dworkin**, en **"Los derechos en serio"**, señala que la justicia exige un trato equitativo en la distribución de recursos, de modo que ningún individuo sea menospreciado en su derecho a vivir con dignidad.

- **Robert Alexy**, en *"Teoría de los derechos fundamentales"*, enfatiza la necesidad de **ponderación entre principios**, lo cual es aplicable en la conciliación entre la intangibilidad de fondos previsionales y el derecho a la subsistencia de los aportantes.
- En el ámbito nacional, **Samuel Abad Yupanqui** ha sostenido que la seguridad social en el Perú debe entenderse como un derecho de eficacia directa y exigible judicialmente, lo que obliga al Estado a adoptar medidas legislativas que la hagan efectiva.

En suma, la doctrina refuerza que la reforma del sistema previsional no puede postergarse y debe orientarse a garantizar **derechos reales y efectivos**, no solo promesas normativas.

## V. Marco Normativo Vigente

El sistema previsional peruano se encuentra regulado por un conjunto amplio de normas constitucionales, legales y reglamentarias que establecen sus principios, organización y funcionamiento. Sin embargo, dichas normas no han logrado articular un modelo que garantice cobertura universal ni pensiones suficientes.

### V.1. Normativa constitucional

La Constitución Política del Perú de 1993 contiene disposiciones fundamentales en materia previsional:

- **Artículo 10:** Reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social, orientado a proteger a la persona frente a contingencias que limiten su capacidad laboral.
- **Artículo 11:** Establece que el Estado garantiza el libre acceso a pensiones y presta servicios a través de entidades públicas, privadas o mixtas.
- **Artículo 12:** Regula la intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social, precisando que solo pueden destinarse a fines previsionales.
- **Artículo 1:** Fundamenta la interpretación de estos artículos en el principio de dignidad de la persona humana.

### V.2. Sistema Nacional de Pensiones (SNP)

El Decreto Ley N.º 19990 (1973) creó el SNP bajo el esquema de reparto solidario. Posteriormente, con el Decreto Ley N.º 25967 (1992) se creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP), encargada de su administración.

El SNP establece como requisito principal 20 años de aportes para acceder a una pensión, lo que ha generado exclusión, ya que gran parte de los trabajadores no logra cumplir este requisito debido a la informalidad laboral.

Las pensiones del SNP se financian mediante aportes de los trabajadores activos y transferencias del Tesoro Público, siendo complementadas con subsidios cuando la recaudación es insuficiente.

### **V.3. Sistema Privado de Pensiones (SPP)**

El Decreto Legislativo N.º 724 (1991) creó el SPP, basado en cuentas individuales de capitalización administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Posteriormente, el Decreto Supremo N.º 054-97-EF aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley del SPP.

Las características principales del SPP son:

- Capitalización individual de los aportes.
- Propiedad privada de los fondos de cada afiliado.
- Rentabilidad sujeta a los resultados del mercado financiero.
- Participación de entidades de seguros en la cobertura de riesgos de invalidez y sobrevivencia.

En 2012, la Ley N.º 29903, Ley de Reforma del SPP, introdujo cambios como la licitación de nuevos afiliados y la reducción de comisiones. Sin embargo, no resolvió los problemas de baja cobertura y percepción de inequidad en el sistema.

### **V.4. Régimen de jubilación anticipada**

Existen normas específicas que regulan la jubilación anticipada:

- **Ley N.º 29426 (2009):** Estableció el Régimen Especial de Jubilación Anticipada por Desempleo en el SPP.
- **Ley N.º 30939 (2019):** Reguló el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el SPP, fijando como edad mínima los 55 años (antes de la reforma que plantea este proyecto).

Estos regímenes han sido parciales y limitados, sin constituir una política integral para atender la situación de trabajadores mayores de 50 años que quedan fuera del mercado laboral.

### **V.5. Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano (Ley N.º 32123)**

Promulgada en 2024, la Ley N.º 32123 buscó integrar el SNP, el SPP y nuevas entidades financieras denominadas Entidades Financieras Gestoras de Fondos Previsionales (EFGFP). Además, introdujo la figura de la Cuenta de Ahorro Previsional Intangible (CAPI).

Sus principales innovaciones fueron:

- Creación de un sistema multipilar (contributivo, semicontributivo y voluntario).
- Reconocimiento de la posibilidad de afiliarse a trabajadores independientes.
- Establecimiento de la intangibilidad reforzada de las CAPI.

No obstante, la norma dejó sin resolver aspectos cruciales como el nivel de las pensiones mínimas, la flexibilidad para disponer de los fondos en emergencias y la edad de jubilación anticipada.

### **V.6. Compromisos internacionales**

El Perú es parte del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1952), que establece normas mínimas de seguridad social. Este convenio obliga al Estado a garantizar un nivel básico de protección para los trabajadores y sus familias, en particular frente a la vejez, invalidez y sobrevivencia.

Asimismo, en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, el Perú se ha comprometido a reducir la pobreza y garantizar sistemas de protección social inclusivos (Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 1 y N.º 10).

## **VI. DERECHO COMPARADO**

El análisis comparado de la regulación previsional en América Latina y Europa permite identificar experiencias exitosas y limitaciones que sirven de referencia para el Perú. A continuación, se presentan los casos de Chile, México, Colombia, Argentina y España.

### **VI.1. Chile**

Chile implementó en 1981 una de las reformas previsionales más radicales de la región, sustituyendo su sistema público de reparto por un esquema de

capitalización individual administrado por las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**.

El modelo chileno fue considerado pionero y replicado en otros países, incluido el Perú. No obstante, en los últimos años ha enfrentado severas críticas por la baja suficiencia de las pensiones, la alta concentración de poder en las AFP y la escasa cobertura de trabajadores informales.

Durante la pandemia del **COVID-19**, el Congreso chileno aprobó **tres retiros extraordinarios del 10% de los fondos acumulados** en las AFP. Estos retiros, aunque cuestionados por algunos sectores por su impacto en el ahorro previsional, permitieron que millones de familias accedieran a liquidez inmediata para enfrentar la crisis.

Actualmente, Chile se encuentra en un proceso de **reforma estructural**, que incluye la creación de un fondo solidario financiado por aportes de empleadores y del Estado, con el objetivo de garantizar una pensión mínima universal.

Lección para el Perú: La experiencia chilena demuestra la importancia de equilibrar la capitalización individual con mecanismos de solidaridad y la necesidad de permitir **retiros extraordinarios en contextos de crisis**, sin comprometer la sostenibilidad del sistema.

## **VI.2. México**

El sistema mexicano de pensiones está basado en las **Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)**, creadas en 1997, y funciona bajo un esquema de cuentas individuales.

México permite **retiros parciales de fondos** en situaciones específicas, como desempleo o matrimonio. Estos retiros están regulados y se limitan a un porcentaje del saldo acumulado, con el fin de conciliar la intangibilidad de los fondos con la necesidad de liquidez de los trabajadores.

En 2020, México aprobó una reforma para:

- Incrementar gradualmente la **aportación patronal** hasta llegar al 15% en 2030.
- Reducir de 1,250 a 750 las semanas de cotización necesarias para acceder a una pensión mínima garantizada.

- Fortalecer el papel del Estado en la supervisión de las AFORE.

Lección para el Perú: La experiencia mexicana evidencia que es posible incorporar **retiros parciales regulados** sin desnaturalizar el objetivo previsional, y que el Estado debe jugar un rol activo en garantizar pensiones mínimas.

### VI.3. Colombia

Colombia cuenta con un sistema **mixto**, compuesto por:

1. **Colpensiones**, régimen público de reparto.
2. **Fondos privados de pensiones**, bajo el esquema de capitalización individual.

El modelo colombiano permite a los trabajadores escoger entre ambos sistemas. Sin embargo, en la práctica ha generado problemas de inequidad y segmentación, pues muchos afiliados migran al sistema privado sin comprender los efectos a largo plazo.

Colombia también cuenta con un mecanismo denominado **cesantías**, que permite a los trabajadores retirar recursos acumulados en caso de desempleo o para financiar vivienda y educación. Este esquema ha funcionado como una válvula de liquidez en situaciones de necesidad.

Actualmente, el país discute una reforma para fortalecer el sistema público y garantizar una **pensión mínima universal**.

Lección para el Perú: El sistema colombiano muestra la importancia de permitir **retiros parciales por desempleo** y de combinar pilares contributivos con mecanismos de solidaridad.

### VI.4. Argentina

Argentina ha transitado por diversos modelos previsionales. En 1994, se instauró un sistema de capitalización individual administrado por **Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)**, inspirado en los modelos de Chile y Perú.

Sin embargo, en 2008, ante la crisis económica mundial y las bajas pensiones que otorgaban las AFJP, el Estado decidió **reestatizar el sistema**

**previsional** y retornar a un modelo de reparto administrado por la **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)**.

Actualmente, Argentina garantiza una **pensión mínima universal**, complementada con subsidios estatales. Si bien este modelo enfrenta retos de sostenibilidad fiscal, ha logrado reducir los niveles de pobreza en la población jubilada.

Lección para el Perú: La experiencia argentina refleja la necesidad de garantizar un **piso mínimo de protección social**, incluso con participación directa del Estado, para evitar que los jubilados caigan en la pobreza.

#### VI.5. España

España mantiene un sistema previsional de carácter **público y solidario**, basado en el principio de reparto. Es uno de los modelos más consolidados de Europa, aunque enfrenta desafíos debido al envejecimiento de la población.

El sistema español se financia principalmente con aportes de empleadores y trabajadores, complementados con transferencias estatales. Garantiza pensiones mínimas y establece un esquema de jubilación flexible, que incluye modalidades anticipadas bajo ciertos requisitos.

En 2021, España aprobó una reforma que busca reforzar la sostenibilidad del sistema, aumentando gradualmente las cotizaciones y creando incentivos para prolongar la vida laboral.

Lección para el Perú: El caso español demuestra que un **sistema público fuerte**, con mecanismos de solidaridad y flexibilidad en la edad de jubilación, puede ofrecer mayores garantías de protección social, siempre que se acompañe de políticas fiscales responsables.

#### VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El balance social es positivo (suficiencia, liquidez y cobertura). El fiscal es manejable con implementación gradual, focalización y reglas prudenciales. La reforma alinea sostenibilidad y dignidad, conforme a estándares constitucionales e internacionales.

La reforma propuesta a la Ley N.º 32123 concilia la intangibilidad finalista de los fondos con el derecho a la seguridad social y la dignidad humana. Al habilitar retiros extraordinarios bajo reglas claras, elevar pensiones mínimas, permitir jubilación anticipada desde los 50 años e incorporar CAPI administradas por entidades financieras supervisadas, el sistema se vuelve más inclusivo, suficiente y resiliente frente a crisis. El diseño multipilar, con pilar semicontributivo focalizado y garantías estatales acotadas, asegura equilibrio entre sostenibilidad financiera y protección social.

### **VII.1. Beneficios sociales y económicos**

- a) Liquidez contracíclica:** Los retiros extraordinarios y la jubilación anticipada desde 50 años actúan como estabilizadores sociales ante crisis, reduciendo pobreza transitoria y morosidad, y mejorando el consumo esencial, con efectos multiplicadores en comercio y servicios.
- b) Suficiencia de pensiones:** El incremento de pensiones mínimas y la pensión proporcional especial corrigen fallas de suficiencia, con impactos directos en bienestar de adultos mayores.
- c) Inclusión previsional:** La CAPI y la entrada de EFGFP acercan el sistema a independientes e informales, al ofrecer productos flexibles (frecuencias variables, canales digitales y aportes por consumo), elevando densidad contributiva.
- d) Confianza institucional:** Reglas claras de retiro extraordinario, jubilación anticipada y administración dual fortalecen la percepción de justicia y utilidad del sistema, reduciendo litigios y conflictividad social.
- e) Eficiencia administrativa:** Competencia regulada incentiva innovación, reducción de costos y mejores servicios (educación financiera, asesoría previsional).

### **VII.2. Costos fiscales y administrativos**

- a) Impacto fiscal directo:** Elevar pensiones mínimas en el SNP demanda recursos del Tesoro. Se mitiga con escalamiento plurianual y financiamiento por reasignaciones, dividendos de empresas públicas y lucha contra evasión/elusión.
- b) Riesgo de descapitalización individual:** Retiros extraordinarios reducen saldos en SPP/EFGFP. Se mitiga con límites (UIT), condicionalidad temporal, educación previsional y reintegro voluntario.

- c) **Supervisión y regulación:** Entrada de EFGFP requiere fortalecer SBS (prudencial, gobierno corporativo, separación patrimonial, benchmarks de rentabilidad mínima y gestión de riesgos). Costos administrativos compensados por escala y mayores aportes.
- d) **EsSalud:** La retención/transferencia del 4.5% debe coordinarse para evitar doble pago y garantizar cobertura efectiva.

### **VIII. EFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

- a) **TUO del SPP (DS 054-97-EF):** actualización de artículos sobre jubilación anticipada (edad 50), retiro programado y licitación.
- b) **Reglamentos de la SBS:** autorización y supervisión de EFGFP; patrimonio efectivo; murallas chinas; contabilidad separada; rentabilidad mínima por benchmarks.
- c) **Ley 26790 (EsSalud):** precisión sobre retención del 4.5% y coordinación de prestaciones.
- d) **ONP y FCR:** reglas de transferencia de CIC al FCR cuando opere la garantía estatal (pilar semicontributivo); interoperabilidad ONP–AFP/EFGFP.
- e) **Normas tributarias y laborales:** incentivos para aportes voluntarios y por consumo; facilidades a independientes (deducciones y pagos digitales).

### **X. BIBLIOGRAFÍA (NORMATIVA, DOCTRINARIA, OFICIAL Y PERIODÍSTICA)**

- Constitución Política del Perú (1993), arts. 1, 10, 11, 12.
- Decreto Ley 19990 (1973). — Decreto Ley 25967 (1992, crea ONP).
- Decreto Legislativo 724 (1991). — DS 054-97-EF (TUO de la Ley del SPP).
- Ley 29426. — Ley 29903 (2012). — Ley 30939 (2019). — Ley 32123 (2024). — Ley 26790.
- Tribunal Constitucional, STC Exp. 00016-2020-PI; STC Exp. 1417-2005-AA/TC.
- Corte IDH, Caso Cinco Pensionistas vs. Perú (2003).
- Convenio 102 OIT (1952). — Agenda 2030 (ODS 1 y 10).
- Ferrajoli, Luigi. Derecho y garantías. — Dworkin, Ronald. Los derechos en serio.
- Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales.
- Abad Yupanqui, Samuel. Constitución y Derechos Fundamentales.
- Eguiguren, Francisco. Seguridad Social en el Estado Constitucional.
- INEI, Estadísticas de población y empleo; Canasta básica (varios años).
- SBS, Informes anuales del SPP; Boletines de afiliación y pensiones.

- MEF, Marco Macroeconómico Multianual; Reportes fiscales.
- El Comercio. "Crisis previsional en el Perú se agudiza con bajas pensiones". 12 de junio de 2024.
- La República. "Afiliados exigen acceso a sus fondos de pensiones". 8 de noviembre de 2023.
- Gestión. "Pensiones mínimas y sostenibilidad fiscal: debate pendiente". 20 de abril de 2024.

## **XI. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado:

### **I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

#### **1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO**

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

### **II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**

#### **10. REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

#### **11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN**

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia,

los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

### **13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL**

Nos comprometemos a asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables. Nos comprometemos también a promover la participación ciudadana en la gestión y evaluación de los servicios públicos de salud.

Con este objetivo el Estado: (a) potenciará la promoción de la salud, la prevención y control de enfermedades transmisibles y crónico degenerativas; (b) promoverá la prevención y el control de enfermedades mentales y de los problemas de drogadicción; (c) ampliará el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales; (d) desarrollará un plan integral de control de las principales enfermedades emergentes y re-emergentes, de acuerdo con las necesidades de cada región;

(e) promoverá hábitos de vida saludables; (f) ampliará y descentralizará los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados; (g) fortalecerá las redes sociales en salud, para lo cual garantizará y facilitará la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, seguimiento, evaluación y control de las políticas de salud, en concordancia con los planes locales y regionales correspondientes; (h) promoverá la maternidad saludable y ofrecerá servicios de planificación familiar, con libre elección de los métodos y sin coerción; (i) promoverá el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud y la participación regulada y complementaria del sector privado; (j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes; (k) desarrollará políticas de salud ocupacionales, extendiendo las mismas a la seguridad social; (l) incrementará progresivamente el porcentaje del presupuesto del sector salud; (m) desarrollará una política intensa y sostenida de capacitación oportuna y adecuada de los recursos humanos involucrados en las acciones de salud para asegurar la calidad y calidez de la atención a la población; (n) promoverá la investigación biomédica y operativa, así como la investigación y el uso de la medicina natural y tradicional; y (o) reestablecerá la autonomía del Seguro Social.