



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”



**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY
N° 32123 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL
SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, A FIN
DE PROTEGER LA PENSION DIGNA DE LOS
APORTANTES**

La Congresista de la República Kelly Roxana Portalatino Avalos, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32123 LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA
PREVISIONAL PERUANO, A FIN DE PROTEGER LA PENSION DIGNA DE LOS
APORTANTES**

Artículo Único

Se deroga la Ley N° 32123 Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano y disposiciones derivadas y conexas.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

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



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 18:01:19-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 18:17:08-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 18:01:55-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 18:56:10-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/09/2025 18:42:52-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALAN OCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 10:34:54-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2025 10:47:29-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Los sistemas de pensiones son cruciales en la economía de hoy para asegurar que los trabajadores tengan ingresos al jubilarse. En el Perú, el Sistema Privado de Pensiones se basa en la capitalización individual, donde la pensión de cada afiliado depende de sus propios aportes. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son las encargadas de recolectar estos aportes, gestionar los fondos, y otorgar beneficios por jubilación, invalidez, sobrevivencia y sepelio. Este sistema se rige por principios de seguridad social, respaldados por normas nacionales e internacionales, buscando la eficiencia del sistema; sin embargo, se ha demostrado que la administración de estos fondos es ineficaz.

Desde su creación, el Sistema Privado de Pensiones ha experimentado pérdidas significativas debido a la falta de una regulación adecuada para las inversiones y a la ausencia de incentivos que fomenten una gestión más eficiente. A pesar de las pérdidas, las AFP continúan cobrando comisiones por la administración de los fondos sin recibir ninguna sanción económica por su gestión deficiente.

En la actualidad, la Ley N° 32123, conocida como la Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, a través de su reglamento, el Decreto Supremo N° 189-2025-EF, se publicó en el diario oficial El Peruano el 24 de septiembre de 2025.¹ Esta normativa ha provocado una significativa controversia social y política debido a las nuevas limitaciones que vulneran sus derechos de muchos afiliados en nuestro país.

La presente propuesta legislativa tiene como finalidad, la derogación de la Ley N° 32123 - Ley De Modernización Del Sistema Previsional Peruano, como una medida de carácter urgente para la protección de los derechos de los trabajadores y garantizar pensiones dignas en el Perú. Teniendo en consideración que esta ley, junto con su reglamento, ha creado un sistema previsional regresivo e inequitativo, que va en contra de los derechos de los afiliados.

¹ LEY N°32123 - DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2328060-1>

1. Parámetro del derecho a una pensión digna

En principio, una pensión es un pago regular que se recibe después de terminar la vida laboral. Es un derecho establecido por ley que se obtiene tras haber hecho aportaciones a un sistema previsional a lo largo de los años de trabajo. Por su parte, la palabra "digna", según la Real Academia Española (2024), “significa ser merecedor de algo, tener decoro y ser apropiado para una persona con dignidad.”²

Una pensión digna debe cubrir las necesidades básicas de los jubilados, considerando la realidad económica, la falta de empleo y otros riesgos. El Estado debería apoyar a estas personas con una pensión mínima, especialmente a aquellos que no pudieron ahorrar lo suficiente durante su vida laboral debido a interrupciones en su carrera o problemas económicos.

Cabe destacar, que el autor Tapia (2016), sobre el derecho a una pensión digna es para aquellas “(...) personas que durante el trayecto de su vida laboral se han hecho merecedoras de ese derecho y el generar los mecanismos necesarios para que esto suceda, resulta indispensable que dicha pensión sea, en cuantía, lo suficiente para cubrir las necesidades básicas del jubilado o pensionado y de sus dependientes económicos; es decir, que se cubran los estándares mínimos garantizados por la Constitución.”³

De la misma forma, el Tribunal Constitucional, al respecto expresa sobre la seguridad social y la pensión: “Son elementos esenciales que configuran el mínimo existencial necesario para garantizar una vida no sólo plena en su faz formal o existencial, sino también en su dimensión sustancial o material; o, en otras palabras, para garantizar una vida digna”⁴

2. La necesidad de los aportantes de recuperar sus fondos ante el fracaso del sistema pensionario

En el Perú, millones de trabajadores se encuentran en una situación de incertidumbre y vulnerabilidad debido al fracaso del actual sistema de pensiones. Tanto los afiliados a las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones) como a la ONP (Oficina de Normalización Previsional) enfrentan una problemática común: la necesidad de recuperar sus fondos para poder hacer frente a las crisis económicas, la inestabilidad

² Real Academia Española, 2014. Disponible en: <https://dle.rae.es/digno>

³ Jorge Tapia Torres. La pensión suficiente como un medio para garantizar una vida digna. La cláusula democrática México-Unión Europea: su importancia en el campo de los derechos humanos. 2016. 37-38. Disponible en: <http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/revista%20pdf/ADEBATE-3-2016.pdf#page=35>

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0050-2004-AI/TC. Fundamento 46. (Consultado el 17 de junio del 2017).

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

laboral y la pobreza.

Como señala, al autor Rojas (2014), “el sistema privado de pensiones AFP, basado en la capitalización individual, prometió una vejez digna a través de la rentabilidad de los aportes.”⁵ Sin embargo, en la práctica, ha mostrado ser deficiente. Muchos afiliados han visto cómo sus ahorros han perdido valor debido a la mala gestión, las altas comisiones y las fluctuaciones del mercado. A menudo, los montos de las pensiones finales son insuficientes para cubrir las necesidades básicas.

Por otro lado, el sistema público (ONP) también presenta serias deficiencias. A pesar de su carácter solidario, muchos afiliados no logran cumplir con los 20 años de aportes necesarios para acceder a una pensión, perdiendo así todos sus aportes. Esto deja a una gran cantidad de personas, especialmente a quienes trabajaron de manera informal o con interrupciones en su vida laboral, sin ningún tipo de protección social.

Para muchos peruanos, la falta de una pensión adecuada significa una vejez en la pobreza. La situación se agrava en momentos de crisis económica, cuando la falta de empleo y la pérdida de ingresos son una realidad. La imposibilidad de acceder a sus propios fondos, ya sea de la AFP o de la ONP, les impide tener un colchón financiero para emprender, invertir o simplemente cubrir gastos de salud o alimentación.

La incapacidad de disponer de sus propios ahorros genera un profundo sentimiento de injusticia y frustración. Los fondos de pensiones, que deberían ser un soporte para la vejez, se han convertido en un sistema que restringe el acceso a los recursos de los trabajadores, beneficiando en muchos casos más a las corporaciones financieras que a los propios afiliados.

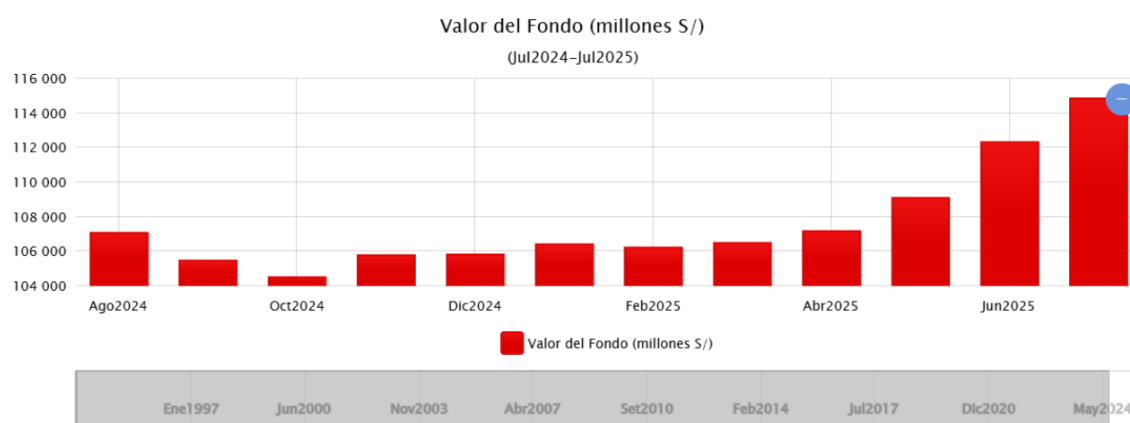


Grafico N°1 – Valor del Fondo. Banco Central de Reserva del Perú.

⁵ Rojas. J(2014). El Sistema Privado de Pensiones en el Perú. Disponible en: <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/5e7f8110-7906-4a21-85d9-6eca6f62b011/content>

De acuerdo con el BCR, a julio del 2025, en el sistema privado de pensiones, es decir en las AFP, existe 114.8 mil millones de soles. Antes del primer retiro a través DU 034-2020 emitido en marzo del 2020, existía un fondo de 171. 1 mil millones de soles.⁶

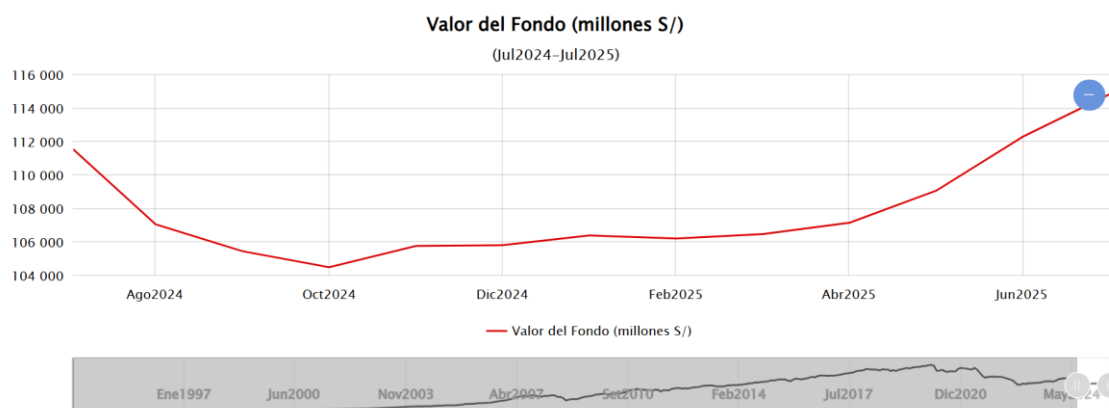


Grafico N°2 – Valor del Fondo. Banco Central de Reserva del Perú.⁷

Luego del último retiro, en octubre del 2024, el pico más bajo llegó a 104 mil millones de soles de fondo. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, en los 7 retiros se devolvió a la gente 115 mil millones de soles, es un monto que las AFP tenían invertido y ganaban grandes utilidades, mientras que los trabajadores perdían.

En consecuencia, los fondos resultaban en pérdidas, porque observamos en la plataforma actualizada del BCR, que, en diferentes años, los fondos estaban en picos altos y luego caían.

3. Medidas restrictivas de la Ley N° 32123 - Ley De Modernización Del Sistema Previsional Peruano

Se ha hecho evidente la introducción de medidas que ha establecido la Ley N° 32123 y su reglamento que perjudican directamente a los afiliados al sistema de pensiones. Estas restricciones incluyen la pérdida de la pensión mínima para quienes retiren sus fondos de manera anticipada y la afiliación obligatoria a partir de los 18 años de edad. Además, sus normas son rígidas y poco comprensibles, lo que fortalece el monopolio de las AFP sin considerar la opinión de los aportantes. Asimismo, esta ley ha sido criticada por carecer de legitimidad social, ya que se diseñó sin un proceso de consulta

⁶ Superintendencia de Banca Seguros y AFP. Obtenido de Boletín estadístico mensual. Disponible en: https://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=31#

⁷ Banco Central de Reserva del Perú. Disponible en: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01167MM/html>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

o participación ciudadana. En lugar de resolver los problemas históricos del sistema privado de pensiones, la normativa los profundiza.

LIMITACIONES	CONTENIDO
1. Afiliación obligatoria desde los 18 años.	Todo ciudadano domiciliado en el país queda obligado a afiliarse al SNP o al SPP, sin posibilidad real de optar por no participar. Incluso si no elige dentro de los plazos, queda automáticamente afiliado, primero al SNP y luego al SPP. Se desconoce la seguridad social y se vulnera la libertad individual debe ser un derecho y no una obligación coercitiva.
2. Condicionamiento para trabajadores independientes.	Desde el año 2028, los independientes estarán obligados a aportar progresivamente (2% en 2028–2029, hasta 5% desde 2034). Esto supone una carga adicional para un sector con ingresos inestables, lo que en la práctica puede empujarlos a la informalidad laboral.
3. Imposibilidad de retiro de fondos.	El reglamento mantiene el carácter de intangibilidad absoluta de los aportes, eliminando la posibilidad de retiros parciales o extraordinarios que antes permitieron a millones de peruanos enfrentar crisis como la pandemia y el desempleo. Esto convierte al afiliado en un aportante cautivo, que asume riesgos financieros sin tener control sobre su propio ahorro.
4. Rentabilidad mínima condicionada	Aun estableciéndose un mecanismo de compensación si la rentabilidad cae por debajo de un benchmarking, esta compensación se encuentra limitada al monto de comisiones cobradas. Existirá persistiendo el riesgo mayoritario para los afiliados,
5. Migración de comisiones sin retorno	Los afiliados que migren en modalidad de comisión por saldo o productividad ya no podrán retornar a la comisión sobre remuneración, lo que en la práctica limita la libertad de elección del aportante y asegura beneficios financieros estables para las AFP/EAF.
6. Centralización y control excesivo de datos personales	Se dispone que toda la información de los afiliados sea concentrada en la Plataforma de Afiliación Segura y Transparente (PAST), bajo control de la ONP y la SBS. Transformando al ciudadano, como sujeto pasivo de la burocracia estatal y de las EAF, dejándolo sin mecanismos efectivos de reclamo sobre el uso de sus datos ni sobre decisiones de afiliación automática.

Tabla N°1 – Limitaciones de la Ley N° 32123 - Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

Poniéndonos en contexto, por más de casi 30 años, las Administradoras Fondos de Pensiones han cobrado comisiones altas que reducen la rentabilidad real de los fondos. La cobertura del sistema sigue siendo insuficiente y las pensiones resultan bajas e indignas, sin relación con el costo de vida. La controversia generada por la Ley N° 32123 demuestra que se trata de una reforma impuesta de forma apresurada y que no concuerda con la realidad de los afiliados.

Su contenido ha sido ampliamente rechazado por la opinión pública, gremios laborales y sectores políticos. Siendo así, ante el reciente pronunciamiento del Poder Ejecutivo a manera de emendar su error, a consecuencia de la reciente manifestación y de que



esta manera siga aumentando su desaprobación, ha manifestado su apoyo a un nuevo retiro de los fondos de las AFP, reconociendo que estos recursos pertenecen a las familias peruanas, quienes deberían tener la libertad de decidir cuándo utilizarlos. Esta postura política demuestra, como se advierte previamente, que la Ley N° 32123 - Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano carece de respaldo social y no atiende a las necesidades de los trabajadores.

En la actualidad, muchas familias enfrentan problemas económicos y necesitan liquidez para cubrir gastos esenciales como salud, educación y subsistencia. Impedirles el acceso a sus propios aportes atenta contra su derecho de propiedad y restringe el uso de sus recursos privados. Por consiguiente, es necesario y urgente derogar la Ley N° 32123 - Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

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

La presente Ley que deroga La Ley N° 32123 - Ley De Modernización Del Sistema Previsional Peruano, a fin de proteger la pensión digna de los aportantes, tendría los siguientes impactos clave en la legislación nacional:

- **Restablecimiento de la libertad de elección:** La derogación eliminaría las normas que obligaban a los trabajadores (tanto dependientes como independientes) a afiliarse y aportar a un sistema de pensiones específico. Esto restituiría su libertad de elección previsional, que la Ley N.º 32123 había restringido. Además, se suprimirían las disposiciones del reglamento que exigían a los ciudadanos renunciar a ciertos derechos para acceder a una pensión mínima, lo que restablecería el principio de igualdad ante la ley.
- **Protección de los fondos de pensiones:** Al derogarse la ley, se fortalecería el principio de intangibilidad de los fondos, conforme al artículo 12 de la Constitución. Esto permitiría nuevamente la posibilidad de retiros parciales o extraordinarios, una medida que ya se ha implementado en el pasado para afrontar crisis económicas, movilizand o importantes sumas de dinero.
- **Conformidad con la Constitución y acuerdos internacionales:** La derogación armonizaría el sistema de pensiones con los principios constitucionales de universalidad, progresividad e irrenunciabilidad de los derechos sociales, así como con los tratados internacionales. Esto eliminaría las restricciones impuestas por la ley, que se consideraban un retroceso en los derechos adquiridos.

- **Reforma regulatoria:** La derogación obligaría a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) a revisar sus procedimientos de afiliación y devolución. Además, sería necesaria la creación de una nueva ley marco de seguridad social que se centre en un sistema de pensiones público, solidario y universal, en línea con las demandas sociales y los modelos de otros países de la región.
- **Disminución de conflictos legales:** La eliminación de la Ley N.º 32123 disminuirá la cantidad de demandas y amparos legales. Esto se debe a que la ley actual, al obligar a los trabajadores independientes a aportar, ha provocado que muchos preparen acciones legales por considerar que se vulneran sus derechos. Además, derogar esta ley no creará un vacío legal, sino que permitirá que el marco normativo previo (Decreto Ley N.º 25897) vuelva a estar en vigor. Con esta medida, se busca fortalecer la seguridad jurídica, proteger los derechos de los ciudadanos y crear las condiciones para que se debata un nuevo sistema de pensiones que beneficie a los trabajadores, no a las grandes empresas financieras.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta de ley no representa un gasto para el Estado ni va en contra de las políticas fiscales. Al contrario, ofrece una solución con gran impacto social, ya que permite a las personas usar sus propios fondos. Esto les da la oportunidad de invertir en negocios, emprender o aprovechar las ganancias que ofrecen los bancos y otras instituciones financieras, lo que a su vez impulsa la economía del país.

COSTO	BENEFICIO
1. La ley establece límites sobre los retiros, impidiendo que millones de peruanos usen sus propios ahorros para afrontar crisis. 2. La ley agrava la desigualdad social en un país donde el 29% de la población vive en pobreza monetaria y más de 3 millones en pobreza extrema. 3. Carga fiscal para el Estado, ante el inminente fracaso del sistema privado obligaría al Estado a usar más recursos públicos para financiar pensiones mínimas.	La derogación de la Ley N.º 32123, conocida como la Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, podría tener varios beneficios para los aportantes, principalmente porque revertiría o anularía las disposiciones más polémicas y restrictivas de esta norma.

Tabla N°2. Análisis Costo –Beneficio



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

La derogación de la Ley N° 32123 - Ley De Modernización Del Sistema Previsional Peruano se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. La presente propuesta de ley tiene su motivación ante la vulneración de los derechos de los aportantes y demás personas sujetas a las nuevas disposiciones que establece la Ley N° 32123 - Ley De Modernización Del Sistema Previsional Peruano,

Asimismo el presente proyecto de ley, se alinea con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

POLITICA DE ESTADO	CONTENIDO
Política 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.	El proyecto de derogación se vincula con esta política al buscar garantizar el acceso efectivo a la seguridad social para todos los peruanos, en consonancia con los principios de universalidad y solidaridad. Se argumenta que la Ley N.º 32123, al ser considerada regresiva y restrictiva, no cumple plenamente con este objetivo. La derogatoria busca abrir el camino para la construcción de un sistema previsional más equitativo y universal.
Política 16: Promoción de la Equidad de Oportunidades y el Desarrollo Humano:	Al restituir el control sobre los fondos de los aportantes y eliminar medidas que podrían afectar a los trabajadores de bajos ingresos, la derogación se orienta hacia la reducción de la desigualdad y la mejora del bienestar de los ciudadanos, pilares de esta política.
Política 19: Estado democrático y de derecho	La derogación se convierte, en este caso, en una medida reparadora y protectora que reafirma los valores de justicia social y equidad.

Tabla N°3. Relación con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Lima, setiembre de 2025