



PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, Y GARANTIZA LA SEGURIDAD PREVISIONAL Y LA DEVOLUCIÓN JUSTA A LOS APORTANTES DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES.

El Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA LEY N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, Y GARANTIZA LA SEGURIDAD PREVISIONAL Y LA DEVOLUCIÓN JUSTA A LOS APORTANTES DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES.

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto derogar la Ley N° 32123, denominada Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, a efectos de salvaguardar la seguridad previsional de los trabajadores y establecer criterios justos de devolución a favor de los aportantes por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Ello, en razón de que dicha norma no cumplió con el propósito de implementar una reforma real, equitativa, justa y progresiva del sistema de pensiones, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 2. Derogación Expresa.

Se deroga la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como todas aquellas disposiciones de rango legal y reglamentario en materia previsional incluido el Decreto Supremo N° 189-2025-EF y demás normas conexas que resulten contrarias al ejercicio del derecho pensionario y a la garantía de la seguridad social.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.

PRIMERA: Implementación de la Devolución

Se establece la devolución total de los fondos de capitalización individual de pensiones a favor de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones, administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

SEGUNDA: Procedimiento

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP dispondrá la ejecución de la devolución íntegra de los fondos de capitalización individual, la cual deberá efectuarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

Lima, setiembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 10:53:31-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 10:53:51-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 10:13:45-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 11:09:42-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 16:45:12-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AV/ALOS Kelly
Roxana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2025 15:49:19-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/09/2025 13:47:58-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/09/2025 08:27:57-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

La Ley N° 32123, denominada *Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano*¹, fue promulgada con la finalidad de introducir reformas en los regímenes de pensiones del país, orientadas en su planteamiento inicial a ampliar la cobertura, optimizar la administración de los fondos previsionales y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. Asimismo, su Reglamento desarrolló las disposiciones necesarias para su aplicación práctica.

Sin embargo, a lo largo de su implementación, la norma ha generado serias observaciones desde diversos sectores sociales, económicos y jurídicos, revelando inconsistencias en su diseño y ejecución.

1.1. Fundamentación de la derogación

En el presente proyecto de ley, la propuesta se sustenta no solo en un análisis abstracto vinculado al principio de justicia y al deber constitucional del Estado de garantizar a sus ciudadanos una seguridad social digna, sino también en la constatación de casos concretos. Resulta evidente que, desde hace tiempo, los afiliados que dejaron de aportar se han visto afectados de manera injustificada. No es aceptable mantener vigente una norma que permita la vulneración de un derecho esencial como el acceso a una pensión. Por ello, la iniciativa legislativa se plantea como un mecanismo para corregir esta situación irregular y restituir la plena vigencia de los derechos previsionales.

En virtud de los problemas señalados, se propone la derogación integral de la Ley N° 32123 y su Reglamento, a fin de:

- Restituir la seguridad jurídica y la confianza de los afiliados y pensionistas.
- Evitar la vulneración de derechos adquiridos y la afectación de expectativas legítimas.
- Reorientar el debate nacional hacia una reforma previsional integral, participativa y técnicamente viable, que responda a las verdaderas necesidades de la población y a los principios constitucionales.

¹ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2328060-I>

- Permitir que, mientras se construya una alternativa consensuada, continúe aplicándose el marco normativo anterior, que brinda mayor estabilidad y previsibilidad al sistema previsional.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En la actualidad, el marco normativo previsional continúa enfocado en los regímenes generales de la ONP y de las AFP, cuyo alcance se limita al empleo formal —que representa menos del 30 % de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada—, excluyendo a más del 70 % de trabajadores que se desenvuelven en la informalidad. Este diseño normativo perpetúa un modelo excluyente que impide garantizar una cobertura universal y efectiva de protección social en materia de pensiones.

a. Pérdidas para los trabajadores

- Entre 2022 y 2024, los fondos de los afiliados registraron pérdidas superiores a S/ 18,000 millones (aproximadamente US\$ 4,770 millones), constituyendo una de las mayores caídas desde la creación del Sistema Privado de Pensiones (SBS, 2023)².
- Miles de aportantes llegaron a sufrir pérdidas individuales de hasta S/ 12,437 en un solo año, lo que refleja la alta volatilidad y el riesgo inherente al esquema de capitalización individual.
- Dichas pérdidas impactan de manera directa en la reducción de las pensiones futuras, exponiendo a los trabajadores a un escenario de precariedad y pobreza en su vejez.

b. Ganancias desproporcionadas de las AFP

- En contraste, durante el mismo período, las AFP obtuvieron utilidades netas crecientes derivadas tanto de la rentabilidad de los fondos como de las comisiones aplicadas a los aportantes.
- Los ingresos por rentabilidad ascendieron a:
 - S/ 471 millones en 2022.
 - S/ 486 millones en 2023.
 - S/ 491 millones en 2024.
- En total, en los últimos tres años acumularon S/ 1,448 millones en utilidades,

² <https://www.sbs.gob.pe/app/stats/estadisticaboletinestadistico.asp?p=31#>

lo cual evidencia un beneficio desproporcionado a costa del ahorro de los trabajadores.³

Afectación de derechos adquiridos y expectativas legítimas

La aplicación de la Ley N° 32123 ha derivado en la alteración de condiciones previamente establecidas para los asegurados en los regímenes previsionales, lo que ha generado un estado de incertidumbre jurídica y cuestionamientos sobre el respeto a derechos reconocidos en la Constitución y en normas conexas.

Insuficiente participación de los actores sociales

El proceso legislativo y reglamentario no contó con un nivel adecuado de consulta y consenso con los principales grupos involucrados, como los afiliados, pensionistas, asociaciones representativas y especialistas en seguridad social. Ello ha derivado en un déficit de legitimidad social y política de la norma.

Falta de viabilidad técnica y financiera

Estudios técnicos posteriores a la promulgación de la Ley han evidenciado que las medidas introducidas no garantizan sostenibilidad financiera en el largo plazo, ni aseguran mejoras efectivas en la cobertura y calidad de las pensiones. Por el contrario, en algunos casos se ha observado un aumento en los costos de gestión y un impacto negativo en las expectativas de los afiliados.

Contradicciones con principios constitucionales y compromisos internacionales

Se han identificado posibles tensiones entre la Ley N° 32123 y principios como la intangibilidad de los fondos de pensiones, el respeto a la progresividad de los derechos sociales, y el mandato de garantizar seguridad social universal conforme a lo dispuesto en la Constitución y en tratados internacionales suscritos por el Estado peruano⁴.

III. LA NECESIDAD Y LA JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

El sistema previsional peruano demanda reformas profundas y consensuadas que aseguren una protección social digna, sostenible y universal. No obstante, la Ley N° 32123 no ha alcanzado tales objetivos; por el contrario, ha generado inseguridad jurídica, cuestionamientos sociales y riesgos financieros.

³ https://www.sbs.gob.pe/app/spp/empleadores/comisiones_spp/paginas/comision_prima.aspx

⁴ <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2024/09/L-32123.pdf>

Si bien dicha norma publicada en setiembre de 2024 pretendía establecer un modelo previsional orientado a garantizar pensiones dignas y mayores rentabilidades, en la práctica ha favorecido principalmente a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Entre las principales deficiencias se identifican: altos costos por comisiones, traslado del riesgo previsional al trabajador, ausencia de una regulación adecuada, desbalance en los aportes de los jóvenes cuyo acceso a un fondo previsional se torna incierto y restricciones en el retiro de fondos.

Asimismo, la norma y su reglamento han impuesto mayores exigencias, como el incremento de la edad para acceder a la jubilación anticipada y la obligación de aportes a trabajadores independientes, limitando derechos y consolidando un sistema que prioriza el lucro sobre la finalidad social.

En consecuencia, se evidencia la necesidad urgente de derogar la Ley N° 32123⁵, su reglamento y las disposiciones derivadas, con el propósito de proteger los aportes de los afiliados y encaminar un verdadero proceso de reforma previsional que garantice seguridad social real, equidad y acceso a una pensión digna.

IV. MARCO NORMATIVO.

➤ La Constitución Política del Perú⁶.

Artículo 10 de la Constitución Política del Perú: establece que “el Estado reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social”. La afiliación obligatoria y la imposición de aportes a trabajadores independientes vulneran este derecho al restringir la libertad individual y no garantizar pensiones suficientes. Artículo 11: dispone que el Estado garantiza el acceso universal y progresivo a las pensiones. Sin embargo, bajo el modelo de capitalización individual administrado por las AFP, no se asegura una pensión mínima suficiente ni universal. Artículo 12: señala que los fondos de seguridad social son intangibles, pero deben ser gestionados de manera eficiente en beneficio de los afiliados. La evidencia demuestra lo contrario:

⁵ <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2024/09/L-32123.pdf>

⁶ <https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía
peruana”*

entre 2022 y 2024 los afiliados perdieron más de S/ 18,000 millones, mientras las AFP acumularon utilidades netas por S/ 1,448 millones, lo que constituye una vulneración al principio de eficiencia y finalidad social de los fondos. Artículo 2 inciso 2: consagra la igualdad ante la ley. La Ley N.º 32123 genera discriminación, pues condiciona beneficios (como una pensión mínima) a la renuncia de derechos, restringiendo la igualdad de trato entre afiliados.

➤ **Normativa Internacional.**

Convenio 102 de la OIT sobre Seguridad Social⁷ (Norma mínima), ratificado por el Perú, que establece la obligación de garantizar prestaciones suficientes y sostenibles. El sistema privado de pensiones no asegura una tasa de reemplazo adecuada ni protege contra la pobreza en la vejez. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 9), que reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que este derecho debe ejercerse sin discriminación y bajo el principio de progresividad. La Ley N.º 32123, al eliminar la posibilidad de retiros y restringir libertades, constituye una medida regresiva en materia de derechos sociales. Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26), que obliga a los Estados a adoptar medidas para lograr la plena efectividad de los derechos económicos y sociales. La imposición de un sistema que genera pérdidas para los afiliados y ganancias desproporcionadas para las AFP contradice esta obligación.

- **La Ley N° 32123⁸ y su reglamento.** constituyen una norma regresiva e inconstitucional porque no garantizan pensiones dignas. Refuerzan un modelo que genera pérdidas a los trabajadores y ganancias a las AFP. Imponen obligaciones que vulneran la libertad, igualdad y seguridad social de los afiliados. Contradicen compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos y seguridad social. En consecuencia, su derogación es jurídicamente procedente y políticamente necesaria para restituir el principio de que la seguridad social es un derecho irrenunciable y no un negocio privado

⁷ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

⁸ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/09/Ley-32123-LPDerecho.pdf>

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

La presente iniciativa no vulnera disposiciones constitucionales ni legales vigentes; por el contrario, se adecua a lo establecido en los artículos 1, 2, 10, 11, 12, 22 y al numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú. Su objetivo es derogar la Ley N° 32123, el Decreto Supremo N° 189-2025-EF que aprueba su reglamento, y las normas derivadas, por cuanto generan perjuicios a los afiliados del Sistema Nacional y del Sistema Privado de Pensiones, al propiciar inseguridad, pérdidas y beneficios desproporcionados en favor de las AFP, que mantienen utilidades y comisiones aun imponiendo aportes obligatorios a una población vulnerable desde los 18 años, sin garantizar seguridad previsional.

En consecuencia, la derogatoria propuesta constituye una causa justa que corresponde ser reconocida por el Congreso de la República, en la medida en que reafirma el derecho de acceso a una seguridad social efectiva, la libre disposición de los aportes y la garantía de la propiedad sobre los fondos acumulados.

VI. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera costos adicionales al erario público. Por el contrario, al derogar la Ley N° 32123 se elimina un régimen previsional obsoleto e inconsistente, que ha precarizado los aportes de los afiliados a las AFP bajo el pretexto de garantizar pensiones dignas, cuando en la práctica ello no ha sido posible.

Costos de mantener vigente la Ley N.° 32123:

- **Incremento de la informalidad:** La imposición de aportes a trabajadores independientes —en un contexto donde la informalidad alcanza al 80 % de la población ocupada (OIT)— solo fomenta mayor evasión y debilita la base tributaria.
- **Carga estatal:** Al no garantizarse pensiones dignas, el Estado debe asumir el costo de proteger económicamente a adultos mayores en situación de pobreza extrema.
- **Pérdidas económicas:** Entre 2022 y 2024, los fondos de los afiliados registraron pérdidas superiores a S/ 18,000 millones, mientras que las AFP obtuvieron

utilidades netas mayores a S/ 1,400 millones.

Beneficios de la derogatoria:

- **Liquidez económica:** La devolución de fondos permitirá a los afiliados atender deudas, invertir en negocios y dinamizar la economía familiar, generando reactivación económica.
- **Derecho de propiedad:** Se reafirma la titularidad de los aportantes sobre sus fondos, con libertad para decidir sobre su uso y disposición.
- **Confianza institucional:** La atención al reclamo ciudadano fortalece la legitimidad del Congreso y del sistema democrático.
- **Superación de un régimen inconsistente:** Se pone fin a un modelo previsional marcado por abusos y beneficios desproporcionados a favor de las AFP.

En suma, la derogación de la Ley N.º 32123 generará beneficios tangibles en la estabilidad económica de los trabajadores, garantizará la intangibilidad de sus aportes y promoverá un sistema previsional más justo, equitativo y sostenible.

VII. VINCULACIÓN AL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se encuentra en concordancia con la Agenda Legislativa del Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de noviembre de 2024⁹.

1. Primera Política: “Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho”

La presente propuesta legislativa contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho, al priorizar la protección de los derechos fundamentales vinculados a la igualdad, la equidad y la legalidad. De esta manera, se busca garantizar un acceso justo y equitativo al sistema previsional, evitando prácticas que puedan configurar abusos de poder por parte de los agentes encargados de la administración previsional.

2. Política Décimo Tercera: “Acceso universal a la seguridad social”

La iniciativa en cuestión asegura que la clase trabajadora pueda acceder de manera efectiva a una pensión digna y sostenible en el tiempo. La derogación de la Ley N.º 32123 constituye un primer paso hacia la construcción de un sistema previsional

⁹ <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/agenda2024/files/rlc-06-24-25.pdf>

público y/o universal, que responda a una legítima demanda social de protección integral y justicia previsional.

3. Política Décimo Cuarta: “Reducción de la pobreza”

La vigencia de la Ley N.º 32123 perpetúa un modelo previsional que ha generado pérdidas significativas a los afiliados, como ocurrió en el último año, además de restringir el acceso a sus propios fondos de pensiones. Esta situación incrementa la vulnerabilidad de los trabajadores y sus familias, en contravención con el objetivo de reducir los índices de pobreza y de garantizar condiciones mínimas de bienestar económico y social.

VIII. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La derogación de la Ley N.º 32123 guarda una relación directa con los lineamientos establecidos en diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en tanto persigue la restitución de derechos afectados y la consolidación de un sistema previsional más justo y solidario. En primer lugar, respecto de la **Política 14: Reducción de la pobreza**, resulta pertinente señalar que, conforme a datos del INEI (2024), el 29 % de la población se encuentra en situación de pobreza monetaria. En ese contexto, la derogatoria permite otorgar liquidez inmediata a los trabajadores, fortaleciendo la economía de sus hogares y contribuyendo a mitigar condiciones de vulnerabilidad.

De igual manera, en el marco de la **Política 19: Afirmación de un Estado democrático y de derecho**, la supresión de una norma de carácter regresivo e impuesta sin consenso social reafirma la confianza ciudadana en las instituciones y consolida el respeto al principio constitucional de progresividad de los derechos sociales. En consecuencia, la medida propuesta no solo constituye una corrección jurídica necesaria, sino también una acción coherente con los compromisos del Estado en la construcción de un sistema de protección social inclusivo, equitativo y sostenible.