

**PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA  
LA PROTECCIÓN DE LOS  
APORTANTES Y PENSIONISTAS  
MEDIANTE LA DEROGATORIA DE LA  
LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN  
DEL SISTEMA PREVISIONAL  
PERUANO**

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada ALIANZA PARA EL PROGRESO al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE GARANTIZA LA PROTECCIÓN DE LOS APORTANTES Y  
PENSIONISTAS MEDIANTE LA DEROGATORIA DE LA LEY 32123, LEY DE  
MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto derogar de manera integral la Ley N.° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.° 189-2025-EF y todas las disposiciones reglamentarias, complementarias y conexas que de ella se deriven.

**Artículo 2. Finalidad de la Ley**

La finalidad de esta ley es garantizar el respeto y la protección de los derechos previsionales de los aportantes y pensionistas, restituyendo la progresividad de la seguridad social y evitando medidas regresivas que precaricen las pensiones.

**Artículo 3. Derogatoria expresa**

Deróguese la Ley N.° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y el Decreto Supremo N.° 189-2025-EF, así como toda norma reglamentaria, complementaria y conexas vinculadas a su aplicación.

**DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL**

**Primera. Restablecimiento normativo**

Restablézcase la plena vigencia de las disposiciones previsionales anteriores a la Ley N.° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, hasta que se apruebe un nuevo marco normativo de reforma integral del sistema previsional peruano.



## **Segunda. Conformación de Comisión Multisectorial**

El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, conformará una Comisión Multisectorial integrada por representantes del Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la ONP, las centrales sindicales, asociaciones de jubilados, colegios profesionales, gremios empresariales y la sociedad civil, con el encargo de evaluar y presentar una nueva propuesta de reforma integral del sistema previsional peruano. El informe final será remitido al Congreso en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 1.1. MARCO TEORICO

El derecho a la seguridad social se encuentra plenamente reconocido en la Constitución Política del Perú. El artículo 10 establece que es un derecho universal y progresivo, el artículo 11 dispone que el Estado garantiza el acceso libre a pensiones a través de entidades públicas o privadas y supervisa su adecuado funcionamiento, y el artículo 12 declara la intangibilidad de los fondos de la seguridad social<sup>1</sup>. Estos principios imponen al Estado la obligación de orientar toda reforma previsional hacia la ampliación de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, respetando la libre elección de los trabajadores y evitando cualquier retroceso que precarice el derecho.

Este mandato se complementa con los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Convenio 102 sobre normas mínimas de seguridad social fija como objetivo progresivo el acceso universal a pensiones adecuadas<sup>2</sup>, mientras que el Convenio 128 precisa la obligación de garantizar prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia en condiciones de suficiencia y continuidad. Estos instrumentos, ratificados por el Perú, constituyen parámetros de interpretación que obligan a evaluar la compatibilidad de la legislación interna con la ampliación y sostenibilidad de los derechos previsionales.

En el ámbito interno, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que el Estado tiene el deber irrenunciable de supervisar el sistema previsional y adoptar medidas idóneas para proteger a los aportantes y pensionistas. En la sentencia recaída en el Expediente N.º 00020-2021-PI/TC, referida a los retiros extraordinarios de fondos de AFP, el Tribunal precisó que toda decisión sobre pensiones debe adoptarse dentro del marco constitucional,

---

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo. Convenio 102 sobre la seguridad social.

preservando la sostenibilidad del sistema sin desconocer la naturaleza de derecho fundamental de la pensión.<sup>3</sup>

A ello se suma un diagnóstico empírico que revela las debilidades estructurales del sistema. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el segundo trimestre de 2024 solo el 41,4 % de la población ocupada se encontraba afiliada a algún sistema de pensiones, mientras que el 58,6 % no contaba con cobertura alguna. Este dato evidencia una brecha significativa que afecta sobre todo a los trabajadores con menor nivel educativo y a quienes se desempeñan en condiciones de informalidad, lo cual refuerza la necesidad de priorizar la inclusión y la sostenibilidad en cualquier reforma.<sup>4</sup>

En este contexto, la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, junto con su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF, introdujo disposiciones como la creación de un sistema multipilar administrado por entidades públicas y privadas y la incorporación obligatoria de trabajadores independientes. Aunque en el discurso se busca lograr una pensión mínima y ampliar la cobertura, en la práctica se han generado tensiones con principios constitucionales esenciales, como la libre elección de régimen, la progresividad de los derechos sociales y la intangibilidad de los fondos.<sup>5</sup>

La obligatoriedad de aportes para trabajadores independientes, sin considerar la volatilidad de sus ingresos ni la ausencia de incentivos adecuados, corre el riesgo de profundizar la informalidad y debilitar la legitimidad del sistema. La experiencia nacional e internacional demuestra que imponer la obligatoriedad en contextos de alta informalidad resulta ineficaz para ampliar la cobertura, mientras que los esquemas voluntarios con incentivos, flexibilidad de aportes y productos adaptados al perfil de ingresos de los trabajadores muestran mejores resultados.

La Ley 32123 y su reglamento han generado un marco normativo regresivo que amenaza la sostenibilidad, equidad y legitimidad del sistema previsional. Frente

<sup>3</sup> Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. N.º 00020-2021-PI/TC.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Informe técnico: población ocupada y afiliación previsional, II trimestre 2024.

<sup>5</sup> Ley N.º 32123. Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano; Decreto Supremo N.º 189-2025-EF (2025). Reglamento de la Ley N.º 32123

a ello, corresponde restablecer la vigencia del régimen anterior mientras se lleva adelante un proceso participativo y multisectorial que permita formular una nueva propuesta de reforma integral, en línea con los principios de progresividad, sostenibilidad, libre elección e intangibilidad de los fondos, garantizando así la protección de los aportantes y pensionistas y el fortalecimiento de la seguridad social en el Perú.

## 1.2. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N.° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.
- Decreto Supremo N.° 189-2025-EF, que aprueba el reglamento de la Ley 32123.
- Ley N.° 19990, que establece el Sistema Nacional de Pensiones (ONP).
- Decreto Ley N.° 25897, que crea el Sistema Privado de Pensiones (SPP).
- Ley N.° 28991, que dispone la libre desafiliación informada del Sistema Privado de Pensiones.
- Ley N.° 31301, que establece el retiro facultativo de fondos de pensiones para casos excepcionales.

## 1.3. PROBLEMÁTICA

La promulgación de la Ley N.° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, junto con su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.° 189-2025-EF, ha generado un serio debate en torno a su compatibilidad con los principios constitucionales e internacionales que rigen la seguridad social. Si bien la norma se presentó como una reforma orientada a lograr mayor cobertura y sostenibilidad, en la práctica ha introducido disposiciones que suponen un retroceso en la protección de los derechos previsionales de los aportantes y pensionistas.

Uno de los principales problemas es la obligatoriedad de los aportes de los trabajadores independientes, quienes deben contribuir pese a desempeñarse en un contexto de alta informalidad y con ingresos variables e inestables. Este diseño no solo desconoce la realidad socioeconómica de millones de peruanos, sino que además puede profundizar la informalidad laboral al generar incentivos

negativos hacia la formalización<sup>6</sup>. La evidencia empírica recogida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP demuestra que los esquemas de aportes obligatorios para independientes han tenido resultados limitados, reforzando la necesidad de alternativas más flexibles y con incentivos adecuados<sup>7</sup>.

Asimismo, la Ley 32123 ha sido cuestionada por reforzar el rol de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), sin resolver problemas estructurales de altas comisiones y baja cobertura. Ello vulnera el principio de intangibilidad de los fondos de seguridad social, reconocido en el artículo 12 de la Constitución, así como el derecho a la libre elección de régimen previsional, establecido en el artículo 113.

El Tribunal Constitucional, en jurisprudencia vinculante, ha señalado que el derecho a la pensión forma parte del contenido esencial del derecho a la seguridad social, y que toda medida en esta materia debe respetar los principios de progresividad y sostenibilidad. En la sentencia del Expediente N.º 00020-2021-PI/TC, el Tribunal enfatizó que el Estado tiene el deber irrenunciable de supervisar el sistema previsional y garantizar que ninguna reforma suponga un retroceso en la protección de los pensionistas<sup>8</sup>.

A nivel internacional, los Convenios 102 y 128 de la OIT establecen la obligación de los Estados de asegurar prestaciones mínimas y suficientes en materia de invalidez, vejez y sobrevivencia. Sin embargo, el diseño normativo de la Ley 32123 plantea mecanismos regresivos, como la “pensión por consumo”, que no garantiza sostenibilidad ni suficiencia de prestaciones, generando incertidumbre sobre el futuro previsional de los trabajadores.

La situación de cobertura previsional en el Perú refleja una brecha estructural que compromete la sostenibilidad y legitimidad del sistema. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el segundo trimestre de 2024

---

<sup>6</sup> Superintendencia de Banca, Seguros y AFP – SBS. Informe conjunto N.º 00112-2024-SBS sobre libre afiliación y esquemas de aportes de independientes.

<sup>7</sup> Organización Internacional del Trabajo – OIT. Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima).

<sup>8</sup> Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. N.º 00020-2021-PI/TC.

solo el 41,4 % de la población ocupada se encontraba afiliada a algún sistema de pensiones, mientras que el 58,6 % carecía de cobertura previsional.

Este déficit se agrava en los trabajadores independientes, cuya realidad laboral se caracteriza por ingresos variables y alta informalidad. La experiencia previa recogida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) demuestra que los esquemas de afiliación obligatoria han alcanzado tasas de incorporación menores al 10 % de la población objetivo, lo que evidencia la ineficacia de estas medidas sin incentivos adecuados.

La siguiente tabla sintetiza los principales indicadores que reflejan la magnitud del problema:

Indicador (2024)	Resultado	Fuente
<b>Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones</b>	<b>41,4 %</b>	INEI, II trimestre 2024
<b>Población ocupada sin cobertura previsional</b>	<b>58,6 %</b>	INEI, II trimestre 2024
<b>Afiliación de trabajadores independientes en esquemas obligatorios previos</b>	<b>&lt;10 % de la población objetivo</b>	SBS
<b>Brecha de cobertura previsional (ocupados sin protección)</b>	<b>+7 millones de trabajadores aprox.</b>	Estimación en base a INEI

Estas cifras demuestran que la Ley N.º 32123, al imponer la obligatoriedad de aportes para independientes, no responde a la realidad socioeconómica del país y corre el riesgo de profundizar la exclusión previsional, en lugar de garantizar la universalidad y progresividad del derecho a la seguridad social.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Informe técnico: población ocupada y afiliación previsional, II trimestre 2024.

Condición de trabajador	Afiliación a		Fuente
	sistema previsional	Sin cobertura	
<b>Dependientes (asalariados)</b>	<b>65 % aprox.</b>	<b>35 %</b>	INEI 2024
<b>Independientes</b>	<b>18 % aprox.</b>	<b>82 %</b>	INEI 2024
<b>Total población ocupada</b>	<b>41,4 %</b>	<b>58,6 %</b>	INEI 2024

Estos datos muestran que mientras los trabajadores dependientes alcanzan niveles moderados de cobertura, los independientes más del 70 % de la PEA no asalariada permanecen casi totalmente desprotegidos. La Ley N.º 32123, al imponerles un aporte obligatorio sin atender su realidad económica, profundiza la exclusión previsional, vulnerando el principio de progresividad reconocido en la Constitución y en los convenios internacionales de la OIT

En suma, la problemática que motiva la presente propuesta legislativa radica en que la Ley 32123 y su reglamento constituyen un marco normativo regresivo, contrario a los principios de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de seguridad social. Su derogatoria resulta imprescindible para restablecer la coherencia normativa y abrir paso a un proceso participativo y multisectorial que permita diseñar una reforma integral, justa y sostenible para todos los aportantes y pensionistas del Perú.

#### 1.4. JUSTIFICACIÓN

La derogatoria de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, se justifica en la necesidad de garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales vinculados a la seguridad social, reconocidos tanto por la Constitución como por los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

En primer lugar, el artículo 10 de la Constitución Política del Perú establece que la seguridad social es un derecho universal y progresivo. De ello se desprende que cualquier reforma previsional debe orientarse hacia la ampliación de la cobertura y la mejora en la suficiencia de las prestaciones, evitando medidas

regresivas. No obstante, la Ley 32123 introduce mecanismos que generan retrocesos, como la obligatoriedad de aportes para trabajadores independientes que, dada la alta tasa de informalidad y la inestabilidad de sus ingresos, no cuentan con condiciones reales para asumir una carga contributiva sostenida. Esta medida, en vez de ampliar cobertura, corre el riesgo de incrementar la exclusión previsional y desalentar la formalización<sup>10</sup>.

En segundo lugar, la Constitución en su artículo 11 garantiza la libre elección entre entidades públicas y privadas para acceder a pensiones, mientras que el artículo 12 establece la intangibilidad de los fondos de la seguridad social. Estos principios aseguran que los trabajadores conserven autonomía sobre sus decisiones previsionales y que sus aportes sean protegidos de toda disposición arbitraria. Sin embargo, la Ley 32123 ha generado un marco normativo que limita la libertad de elección, al imponer obligaciones que no siempre responden a la capacidad contributiva, y que debilita la intangibilidad de los fondos, al introducir esquemas de “pensión por consumo” que no garantizan una pensión suficiente y estable.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional refuerza este argumento. En el Expediente N.º 00020-2021-PI/TC, el Tribunal precisó que el derecho a la pensión forma parte del contenido esencial del derecho a la seguridad social y que el Estado tiene un deber irrenunciable de supervisión. Toda reforma debe, por tanto, respetar los principios de progresividad y sostenibilidad, garantizando que no existan medidas regresivas ni vacíos que comprometan la suficiencia de las pensiones. La permanencia de la Ley 32123 contradice abiertamente esta doctrina.<sup>11</sup>

En el ámbito internacional, los Convenios 102 y 128 de la OIT obligan a los Estados a garantizar prestaciones mínimas y suficientes en materia de vejez, invalidez y sobrevivencia. La reforma contenida en la Ley 32123, sin embargo, introduce figuras poco claras en cuanto a financiamiento y sostenibilidad, lo que puede poner en riesgo la suficiencia de las prestaciones y, en consecuencia, incumplir los compromisos internacionales del Perú.

---

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. N.º 00020-2021-PI/TC.

Desde el punto de vista empírico, el problema de la cobertura previsional en el país es estructural. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el segundo trimestre de 2024 solo el 41,4 % de la población ocupada estaba afiliada a algún sistema previsional, mientras que el 58,6 % permanecía al margen. Esta cifra revela que la reforma introducida por la Ley 32123 no ha tenido capacidad real de revertir la tendencia histórica de baja cobertura y, por el contrario, puede profundizar las desigualdades previsionales, sobre todo entre trabajadores independientes, mujeres y población rural.<sup>12</sup>

Por otro lado, la Ley 32123 se elaboró sin un proceso de diálogo social amplio y transparente. La experiencia comparada demuestra que las reformas previsionales exitosas surgen de procesos participativos, donde intervienen representantes del Estado, de los trabajadores, de los empleadores y de la sociedad civil. La ausencia de este mecanismo ha generado una norma sin legitimidad social ni política, lo que ha incrementado la conflictividad y la resistencia de diversos sectores.

En consecuencia, la derogatoria de la Ley 32123 es una medida necesaria y urgente para restablecer la coherencia normativa con la Constitución y los tratados internacionales, y para garantizar que la seguridad social recupere su carácter de derecho progresivo y universal. Su eliminación permitirá reponer temporalmente el marco normativo anterior, mientras una Comisión Multisectorial formula una propuesta de reforma integral que responda a criterios de justicia social, sostenibilidad financiera, transparencia y participación democrática.

La justificación, entonces, se sustenta en cuatro pilares: la defensa de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, la obligación internacional de asegurar prestaciones suficientes, la evidencia empírica de la baja cobertura previsional y la necesidad de legitimar toda reforma mediante procesos de concertación. De esta manera, la derogatoria no constituye un

---

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Informe técnico: población ocupada y afiliación previsional, II trimestre 2024.

retroceso, sino un paso imprescindible para construir un sistema previsional inclusivo, sostenible y digno para los aportantes y pensionistas del Perú.

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

La entrada en vigencia de la presente ley producirá la derogación expresa de la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como de su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF y de todas las disposiciones complementarias y conexas derivadas de dicho marco normativo. Con ello se restablece la plena vigencia del régimen previsional previo, conformado principalmente por la Ley N.º 19990, que regula el Sistema Nacional de Pensiones (ONP), y por el Decreto Ley N.º 25897, que crea el Sistema Privado de Pensiones (SPP), los cuales recuperan su aplicación sin restricciones. De esta manera se evita la generación de vacíos legales y se asegura la continuidad en la regulación del sistema previsional peruano. Asimismo, la norma dispone que el Poder Ejecutivo, a través de una Comisión Multisectorial con representación amplia, presente al Congreso una propuesta de reforma integral que garantice coherencia con los principios constitucionales y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de seguridad social.

## III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la presente ley no genera un gasto adicional para el Estado, dado que se limita a derogar la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, y su reglamento, restableciendo la vigencia de las normas previsionales anteriores. En este sentido, el costo económico directo de la norma es nulo, pues no implica la creación de nuevas entidades, programas ni asignaciones presupuestales.

Por el contrario, los beneficios de la derogatoria resultan significativos tanto en el plano jurídico como en el social. En primer lugar, se garantiza la seguridad jurídica, al eliminar un marco normativo que ha generado incertidumbre en los aportantes y pensionistas respecto a la suficiencia de sus pensiones, la obligatoriedad de aportes para los trabajadores independientes y la sostenibilidad de los fondos administrados. Ello contribuye a restablecer la confianza ciudadana en el sistema previsional y en el rol regulador del Estado.

En segundo lugar, la medida refuerza la coherencia constitucional e internacional, al asegurar la compatibilidad del régimen previsional con los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución, que reconocen la seguridad social como un derecho progresivo, garantizan la libre elección y protegen la intangibilidad de los fondos. Asimismo, la derogatoria permite que el país se alinee nuevamente con los estándares de la OIT y los principios de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales, evitando eventuales responsabilidades internacionales.

Finalmente, la norma abre paso a un beneficio político y social de largo plazo, al disponer la conformación de una Comisión Multisectorial que elaborará una propuesta de reforma integral del sistema previsional. Esta medida no solo fomenta el diálogo social y la participación de todos los actores involucrados, sino que también permitirá diseñar un modelo previsional sostenible, inclusivo y legítimo, capaz de responder a las necesidades reales de los trabajadores y pensionistas del país.

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

Mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 02 de noviembre de 2024.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:

**Política 12:** Desarrollo en igualdad de oportunidades sin discriminación, en la medida que busca corregir las inequidades generadas por la Ley 32123, especialmente respecto de los trabajadores independientes, las mujeres y la población de menores ingresos, quienes se ven más afectados por esquemas contributivos rígidos e inadecuados a su realidad laboral.

**Política 19:** Estado eficiente, transparente y descentralizado, al promover la derogatoria de una norma que ha generado incertidumbre y desconfianza social, y al establecer en su lugar un proceso de diálogo multisectorial que permita elaborar una nueva propuesta de reforma previsional con legitimidad política y social.