



CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

**RECIBIDO**

PROYECTO DE LEY N°  
12601/2025-CR RU 2063501

29 SEPTIEMBRE 2025 12:05 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_

**PROYECTO DE LEY QUE FACULTA A LOS APORTANTES AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES A DISPONER DE HASTA 100% DE LA AFP PARA PAGAR LA CUOTA INICIAL DE LA ÚNICA VIVIENDA O AMORTIZAR EL CRÉDITO HIPOTECARIO.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP)**, en uso de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22° literal c), 67°, 75° y 76° numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

**PROYECTO DE  
LEY QUE FACULTA A LOS APORTANTES AL SISTEMA PRIVADO DE  
PENSIONES A DISPONER DE HASTA 100% DE LA AFP PARA PAGAR LA  
CUOTA INICIAL DE LA ÚNICA VIVIENDA O AMORTIZAR EL CRÉDITO  
HIPOTECARIO**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 40 del Texto Único Ordenando del Decreto Ley N° 25897, Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), a fin de incrementar del 25% al 100%, el porcentaje de disposición de los fondos acumulados en las Cuenta Individual de Capitalización de los afiliados.

**Artículo 2.- Modificación del artículo 40 del Texto Único Ordenando del Decreto Ley N° 25897, Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones**

Se modifica el artículo 40 del Texto Único Ordenando del Decreto Ley N° 25897, Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), el cual queda redactado en los términos siguientes:

**"Alcances**

**Artículo 40.-** Las prestaciones en favor de los trabajadores incorporados al SPP son exclusivamente las de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, y no incluyen prestaciones de salud ni riesgos de accidentes de trabajo.

(...)

Los afiliados al SPP podrán disponer de hasta el **100%** del fondo acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización de aportes obligatorios para:

a) Pagar la cuota inicial para la compra de un único inmueble urbano, cuya finalidad sea la de casa habitación, siempre que se trate de un crédito hipotecario otorgado por una entidad del sistema financiero o una cooperativa de ahorro y crédito que solo opera con sus socios y que no está autorizada a captar recursos del público u operar con terceros de los

niveles 2 o 3 inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.

b) Amortizar un crédito hipotecario, que haya sido utilizado para la compra de un único inmueble urbano, cuya finalidad sea la de casa habitación, otorgado por una entidad del sistema financiero o una cooperativa de ahorro y crédito que solo opera con sus socios y que no está autorizada a captar recursos del público u operar con terceros de los niveles 2 o 3 inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.

Dicha afectación podrá darse en cualquier momento de su afiliación".

Lima, setiembre de 2025.

**DIGNA CALLE LOBATÓN**  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
CALLE LOBATON Digna FAU  
20161749128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/09/2025 10:58:35-0500

Frances J. Porcedes E.

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

Isabel Cortez A

Heidy Juárez Calle.

*[Signature]*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

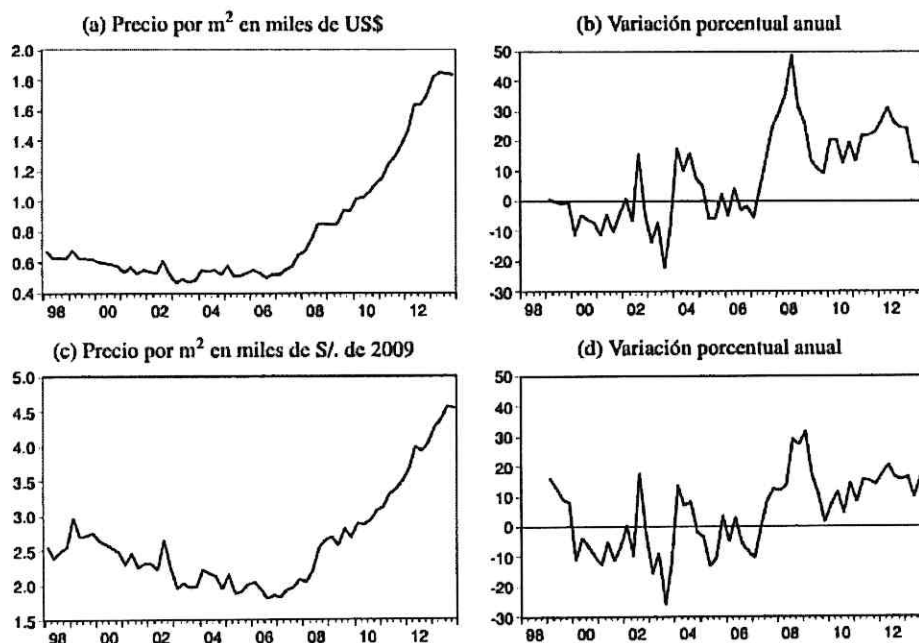
### I. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### I.1. PROBLEMAS QUE SE PRETENDE RESOLVER

Con el presente proyecto de ley se propone resolver la insuficiencia del actual límite del 25 % de los fondos de la cuenta individual de capitalización para cubrir la cuota inicial o amortización del primer inmueble.

Respecto de la problemática relacionada con la insuficiencia del 25% de los fondos previsionales para la compra del primer inmueble o la amortización del crédito hipotecario, es preciso acotar que el espíritu normativo que inspiraron la aprobación de las leyes Nros. 30425 (Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-EF, y que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada) y 30478 (Ley que modifica el artículo 40 y la vigésimo cuarta disposición final y transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones), se mantienen vigentes en la actualidad, toda vez que, con el paso de los años el costo de las viviendas sufrió un notable incremento, tal como se puede evidenciar del estudio denominado "*Precios de vivienda en Lima*"<sup>1</sup> publicada en el año 2014 por el Banco Central de Reserva del Perú bajo, donde se efectuó la revisión de los precios de viviendas desde el año 1998 al año 2012 conforme se aprecian en los siguientes gráficos:

**GRÁFICO 1. Precio de las viviendas en Lima, 1998 - 2013**



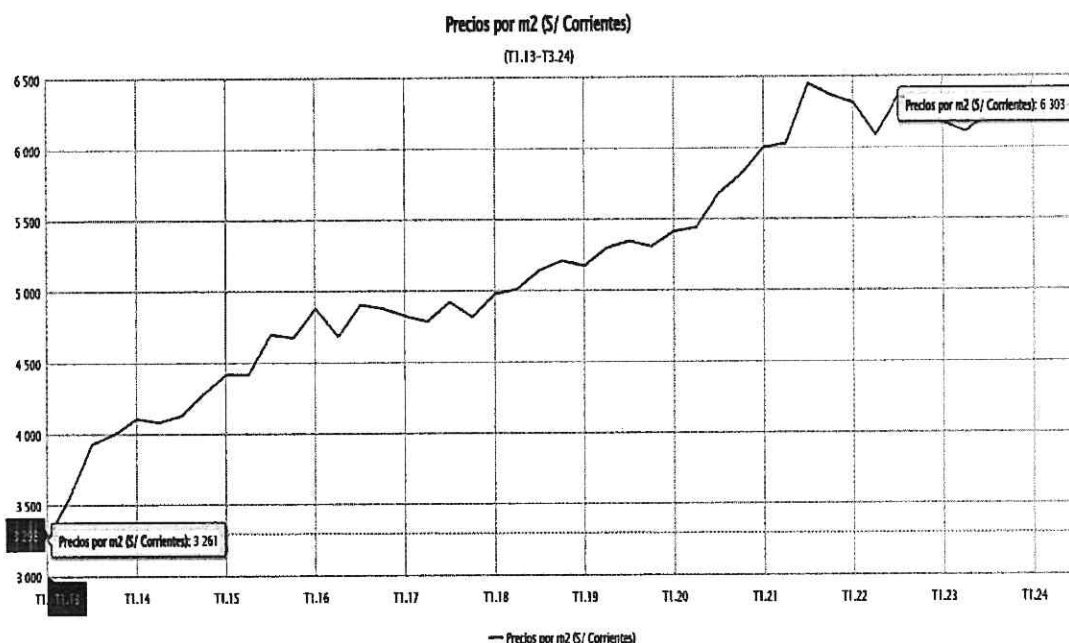
FUENTE: BCRP.

NOTAS: Las series de los paneles (a) y (c) están desestacionalizadas mediante el método Census X12. La información es trimestral desde 1998.I hasta 2013.IV.

<sup>1</sup> <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/28/ree-28-orrego.pdf>

De los gráficos precedentes y del estudio mencionado, se puede verificar que, al menos en Lima, el mt2 de las viviendas pasaron de costar de \$ 521 a \$ 1,838 el mt2, a fines del año 2013.

Ahora bien, en la actualidad, partiendo de la información publicada por la Gerencia Central de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú<sup>2</sup>, del costo de los departamentos (sector medio) correspondiente a los distritos de Jesús María, Lince, Magdalena, Pueblo Libre, San Miguel y Surquillo, pasaron de S/ 4,888 el mt2 al cierre del primer trimestre del año 2016 a S/ 6,303 el mt2 al cierre del año 2024, tal como se evidencia del siguiente gráfico<sup>3</sup>:



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Como se puede apreciar, el costo de los inmuebles en los distritos mencionados fue de S/ 1,415 el mt2, lo que equivale al 28.94% de incremento.

Este aumento supera incluso el valor de la Remuneración Mínima Vital (S/ 1,130.00, conforme a lo previsto en el D.S. N.° 006-2024-TR).

Según el Banco Mundial, en su estudio "*La Vivienda en el Perú. Instrumento para la recuperación económica inclusiva y resiliente (2021)*"<sup>4</sup>, el 55 % de los hogares presentan déficit habitacional, y dos de cada tres no carecen de vivienda, pero viven en condiciones inadecuadas para su salud y bienestar. El informe advierte, además, que los programas públicos de vivienda no se enfocaron adecuadamente en los sectores más vulnerables ni en las regiones con mayor demanda<sup>5</sup>.

## I.2. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

<sup>2</sup> <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/trimestrales/resultados/PD38028PQ-PD38029PQ-PD38030PQ/html/2016-1/2024-4/>

<sup>3</sup> <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/trimestrales/resultados/PD38030PQ/html>

<sup>4</sup> <https://documents1.worldbank.org/curated/en/214201645586293949/pdf/Housing-in-Peru-An-Instrument-for-Inclusive-and-Resilient-Economic-Recovery.pdf>

<sup>5</sup> <https://documents1.worldbank.org/curated/en/214201645586293949/pdf/Housing-in-Peru-An-Instrument-for-Inclusive-and-Resilient-Economic-Recovery.pdf>

El presente proyecto de ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detallan:

**En primer lugar**, Las familias peruanas cuyos integrantes son aportantes al Sistema Privado de Pensiones (SPP) enfrentan una necesidad urgente de acceder a una vivienda digna, segura y en condiciones habitables. Esta situación se agrava debido al incremento sostenido del precio de los inmuebles desde el año 2016, año en el que reconoció el derecho de los afiliados al sistema Privado de Pensiones a disponer del 25% de los fondos. En este contexto, se justifica plenamente la ampliación del acceso a los fondos de las AFP del 25 % al 100 %.

**En segundo lugar**, La constitucionalidad de medidas como ésta, encuentra su respaldo en el precedente establecido por el Tribunal Constitucional en el expediente N.º 00020-2021-PI/TC, donde se evaluó la constitucionalidad de la Ley N.º 31192, Ley que faculta a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones el retiro de sus fondos, en cuyos fundamentos 91, 92 y 93 respecto del carácter intangible de los fondos de la seguridad social precisó lo siguiente:

*"91. En todo caso, la comprensión de la intangibilidad de los fondos previsionales como una garantía institucional posibilita que su fin último sea el de "proteger el derecho a la pensión de quienes se jubilen, en tanto y en cuanto se persiga el aseguramiento y la garantía del pago" (fundamento 84).*

*92. Este Tribunal entiende que, conforme lo expuesto supra, la naturaleza jurídica del SPP no corresponde a la seguridad social. En consecuencia, la medida prevista en el artículo 1 de la ley impugnada no incide en el contenido del mandato constitucional de intangibilidad de los fondos de la seguridad social, de modo que es constitucionalmente lícito que los aportantes puedan destinar sus fondos a una aplicación distinta de aquellas que justificaron su creación.*

*93. Sin perjuicio de ello, los fondos del Sistema Privado de Pensiones son intangibles frente a intervenciones arbitrarias del Estado, por constituir patrimonio de los afiliados protegido por la garantía de inviolabilidad del derecho de propiedad, consagrada en el artículo 70 de la Norma Suprema y en la garantía del ahorro declarada en el artículo 87 de ella misma."<sup>6</sup> (énfasis propio)*

Del precedente citado se puede desprender lo siguiente:

- 1) **Sobre la naturaleza del SPP:** El Sistema Privado de Pensiones no constituye seguridad social en sentido estricto, por lo que el mandato de intangibilidad previsto en la Constitución no le resulta aplicable en los mismos términos. En consecuencia, es constitucionalmente válido que los aportantes destinen sus fondos a fines distintos a los previsionales.

<sup>6</sup> <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00020-2021-AI.htm>

- 2) **Sobre la protección de los fondos:** Los fondos de los afiliados son patrimonio privado y gozan de protección frente a intervenciones arbitrarias del Estado, en virtud de la inviolabilidad del derecho de propiedad (art. 70) y la garantía del ahorro (art. 87) de la Constitución.

En mérito a ello, la presente propuesta no vulnera la intangibilidad de los fondos previsionales, sino que reafirma el derecho de propiedad de los afiliados al sistema privado de pensiones sobre sus aportes, al permitir su disposición con fines habitacionales, derecho igualmente reconocido constitucionalmente.

**En tercer lugar;** El Derecho a la Vivienda posee un conjunto de atributos que fueron reconocidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia dictada en el expediente N° 0018-2015-PI/TC<sup>7</sup>, y donde hace suya la observación general N° 4 del Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (E/1992/23), y destaca el atributo de la habitabilidad en el marco del derecho a la vivienda adecuada, el mismo que fue desarrollado en el literal d) del numeral 8 de la referida observación, y en el que se indica lo siguiente:

*"8. Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:*

*(...)*

*d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas."*<sup>8</sup> (Resaltado propio)

De lo citado, se desprende la obligación del Estado de promover políticas que faciliten el acceso a viviendas habitables; sin embargo, el déficit de viviendas, se ha ido incrementando a la fecha, por lo que, a través de la presente iniciativa legislativa, se

<sup>7</sup> <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00018-2015-AI.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

promueve facilitar a los afiliados al SPP, la disposición de sus fondos en sus cuentas individuales de capitalización, para que accedan a su derecho de contar con una vivienda digna.

En mérito de lo antes señalado, el incremento del 25% al 100% del fondo acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización de aportes obligatorios, resulta viable, oportuna y necesario.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A la fecha se encuentra en trámite el proyecto de Ley N° 10170/2024-CR que también plantea la modificación del artículo 40 del Texto Único Ordenado del Decreto Ley N° 25897, Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP).

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

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional, toda vez que, se propone únicamente modificar el artículo 40 del Texto Único Ordenado del Decreto Ley N° 25897, Ley que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), con la finalidad de ampliar el porcentaje de libre disposición, del 25% al 100% de los fondos acumulados en la cuenta individual de capitalización para destinarlos al pago de la cuota inicial para la compra de un primer inmueble o la amortización del crédito hipotecario.

En el siguiente cuadro, se puede observar la modificación que se propone con el presente proyecto de ley:

| Texto Único Ordenado del Decreto Ley N° 25897, Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Texto Vigente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Texto propuesto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>"Alcances</b><br/> <b>Artículo 40.-</b> Las prestaciones en favor de los trabajadores incorporados al SPP son exclusivamente las de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, y no incluyen prestaciones de salud ni riesgos de accidentes de trabajo.<br/> (...) Los afiliados al SPP podrán disponer hasta el 25% del fondo acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización de aportes obligatorios para:</p> <p>a) Pagar la cuota inicial para la compra de un único inmueble urbano, cuya finalidad sea la de casa habitación, siempre que se trate de un crédito hipotecario otorgado por una entidad del sistema financiero o una cooperativa de ahorro y crédito que</p> | <p><b>"Alcances</b><br/> <b>Artículo 40.-</b> Las prestaciones en favor de los trabajadores incorporados al SPP son exclusivamente las de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, y no incluyen prestaciones de salud ni riesgos de accidentes de trabajo.<br/> (...) Los afiliados al SPP podrán disponer hasta el <b>100%</b> del fondo acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización de aportes obligatorios para:</p> <p>c) Pagar la cuota inicial para la compra de un único inmueble urbano, cuya finalidad sea la de casa habitación, siempre que se trate de un crédito hipotecario otorgado por una entidad del sistema financiero o una cooperativa de ahorro y crédito que</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>solo opera con sus socios y que no está autorizada a captar recursos del público u operar con terceros de los niveles 2 o 3 inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.</p> <p>b) Amortizar un crédito hipotecario, que haya sido utilizado para la compra de un único inmueble urbano, cuya finalidad sea la de casa habitación, otorgado por una entidad del sistema financiero o una cooperativa de ahorro y crédito que solo opera con sus socios y que no está autorizada a captar recursos del público u operar con terceros de los niveles 2 o 3 inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.</p> <p>Dicha afectación podrá darse en cualquier momento de su afiliación."</p> | <p>solo opera con sus socios y que no está autorizada a captar recursos del público u operar con terceros de los niveles 2 o 3 inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.</p> <p>d) Amortizar un crédito hipotecario, que haya sido utilizado para la compra de un único inmueble urbano, cuya finalidad sea la de casa habitación, otorgado por una entidad del sistema financiero o una cooperativa de ahorro y crédito que solo opera con sus socios y que no está autorizada a captar recursos del público u operar con terceros de los niveles 2 o 3 inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público.</p> <p>Dicha afectación podrá darse en cualquier momento de su afiliación."</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la iniciativa legislativa, no ocasionará gasto alguno al erario nacional, dado que no implica afectación ni compromiso del presupuesto de la República.

La disposición de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización no conlleva un costo directo para los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP), ya que se trata de recursos de propiedad individual previamente aportados.

Desde una perspectiva indirecta, podría representar una reducción temporal en los montos administrados por las AFP, afectando marginalmente su volumen de gestión. No obstante, esta medida no compromete la rentabilidad financiera del sistema ni pone en riesgo su sostenibilidad, toda vez que, la rentabilidad se calcula sobre los fondos efectivamente administrados.

Los beneficiarios directos serían los más de 9.5 millones de afiliados al sistema privado de pensiones, que tengan la necesidad de pagar la cuota inicial del único inmueble urbano o amortización del crédito hipotecario.

Como beneficiarios indirectos, se tendrían al sector inmobiliario del país.

La propuesta refleja como impacto cualitativo respecto del fortalecimiento del derecho que ya poseen los afiliados para pagar la cuota inicial del inmueble urbano, así como, la amortización del crédito hipotecario.

Desde un enfoque cualitativo, la iniciativa fortalece el ejercicio del derecho a la vivienda, permitiendo a los afiliados usar sus fondos para la adquisición o

amortización de créditos hipotecarios, ampliando así las opciones reconocidas en el artículo 40 del Texto Único Ordenado del Decreto Ley N.º 25897.

En cuanto a su impacto cuantitativo, este dependerá de la disponibilidad de fondos acumulados por cada afiliado y del número de personas que opten por hacer uso de esta facultad. La propuesta, por tanto, se adapta a la realidad financiera de cada aportante, permitiendo la decisión voluntaria y responsable sobre el uso de su capital previsional.

## **V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL**

### **V.1 Con la Agenda Legislativa**

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el tema octogésimo cuatro de la agenda legislativa del Congreso de la República para el período 2024-2025, en la que se priorizan el siguiente tema:

- Medidas para promover la titulación, formalización y promoción de la propiedad y la vivienda.

### **V.2 Con el Acuerdo Nacional**

El presente proyecto guarda relación estricta con la vigésima primera política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con la reducción del desarrollo en infraestructura y vivienda, para cuyo objetivo, se contempla –entre otros-, el siguiente:

- Apoyar a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna.

