



MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

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

LEY QUE DEROGA LA LEY 32123 Y RESTITUYE LOS FONDOS DE PENSIONES A LOS AFILIADOS Y PENSIONISTAS

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **María Antonieta Agüero Gutiérrez**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA LEY 32123 Y RESTITUYE LOS FONDOS DE PENSIONES A LOS AFILIADOS Y PENSIONISTAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto derogar la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como establecer medidas extraordinarias para la restitución de los fondos previsionales a los afiliados y pensionistas del Sistema Privado de Pensiones.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es garantizar el respeto al derecho de propiedad de los trabajadores sobre sus aportes previsionales, asegurar la devolución íntegra de dichos fondos y restituir la libertad de disposición de los mismos, en resguardo de la justicia social, la dignidad de los afiliados y pensionistas, y la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Artículo 3. Derogatoria expresa

Se deroga la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, así como todas las disposiciones de rango legal y reglamentario en materia previsional que se opongan a lo establecido en la presente Ley, incluyendo el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF y demás normas conexas contrarias al ejercicio del derecho pensionario y a la garantía de la seguridad social.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Procedimiento de devolución de fondos

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) implementan, en un plazo máximo de 90 días calendario desde la entrada en vigencia de la presente Ley, un procedimiento simplificado y único para la devolución total de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización, garantizando la seguridad, transparencia y trazabilidad de las operaciones.

Segunda. Modalidad de devolución

La devolución de fondos se efectuará en un solo desembolso a la cuenta bancaria designada por el afiliado o pensionista. En caso de no contar con cuenta bancaria, la SBS coordinará con el Banco de la Nación la apertura automática y gratuita de cuentas para dichos fines.

Tercera. Usuarios pensionados

Los pensionistas que ya perciban una pensión bajo el Sistema Privado de Pensiones podrán optar por:

- a) Mantener el esquema actual de pago de pensiones; o
- b) Solicitar la devolución de la totalidad de su saldo acumulado, extinguiendo de manera expresa toda relación contractual con la AFP.

Cuarta. Carácter intangible de los fondos

Durante el proceso de devolución, los fondos no podrán ser objeto de embargo, retención o descuento de ningún tipo, salvo mandato judicial por alimentos.

Quinta. Reglamentación

La SBS, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, dicta en un plazo de 30 días calendario las normas complementarias necesarias para la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, incluyendo la calendarización de devoluciones, mecanismos de supervisión y sanciones frente a incumplimientos.

Lima, setiembre del 2025.



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2025 20:11:07-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2025 20:19:42-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/10/2025 20:20:09-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/10/2025 10:17:59-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/10/2025 17:12:47-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/10/2025 12:29:50-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/10/2025 11:43:13-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Problemática actual

El Perú tiene un sistema previsional fragmentado, disperso en distintas instituciones que no siempre están debidamente articuladas. Tiene debilidades, como el bajo nivel de cobertura, consecuencia de un sistema basado en el mercado laboral formal. Recordemos que el Perú tiene una tasa de más del 70% de informalidad, insuficiencia de las pensiones, toda vez que los actuales montos de las pensiones en el Sistema Nacional de Pensiones son bajos frente al constante aumento del costo de vida, y problemas en su sostenibilidad. Por todo lo antes mencionado, el Gobierno Peruano, con fecha 24 de setiembre de 2024, promulgó la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, en busca de un modelo más inclusivo y equitativo de las pensiones que no deje a nadie por fuera del sistema previsional.¹

El sistema privado de pensiones (AFP) vigente en el Perú no es una creación nacional, sino la importación de un modelo extranjero. Su origen se remonta a Chile en 1981, bajo la dictadura de Augusto Pinochet, cuando el entonces ministro de Trabajo José Piñera diseñó un sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas. En ese contexto autoritario, los trabajadores fueron obligados a migrar desde un esquema solidario a uno privado, sin posibilidad de elección.

En el Perú, este modelo se implantó en 1992 durante el gobierno de turno, en medio de reformas estructurales de corte neoliberal, impulsadas con el argumento de que la capitalización individual garantizaría pensiones más rentables y sostenibles. Sin embargo, tras más de treinta años de aplicación, las promesas iniciales no se han cumplido.

Hoy, mientras en Chile se realizan reformas² profundas para introducir un pilar solidario y mayores aportes del empleador, en el Perú el modelo permanece prácticamente inalterado. Esto lo convierte en un esquema desfasado y deslegitimado, que no responde a las necesidades de cobertura ni de justicia social.

2. Efectos sociales y económicos

1. Retiros extraordinarios masivos

En los últimos años, el Congreso ha aprobado hasta ocho retiros de fondos de las AFP, el más reciente por un monto de hasta 4 UIT (~S/ 21,400)³. Según la SBS, los siete primeros retiros implicaron la salida de S/ 88 mil millones, reduciendo la

¹ Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo,
https://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/1605

² <https://www.dw.com/es/congreso-de-chile-aprueba-reformar-el-sistema-privado-de-pensiones/a-71451667#:~:text=La%20iniciativa%2C%20impulsada%20por%20el,favor%20y%2038%20en%20contra.&text=El%20Congreso%20de%20Chile%20aprob%C3%B3,el%2010%25%20del%20ahorro%20pensional.>

³ <https://rpp.pe/economia/economia/gobierno-promulgo-ley-que-permite-el-retiro-de-hasta-21-400-soles-de-fondos-de-las-afp-noticia-1656063>

participación del ahorro previsional en el PIB del 22 % al 12 %⁴. Esto evidencia una pérdida de confianza ciudadana y compromete la sostenibilidad del sistema.

Tabla N° 1
Número de afiliados y monto retirado, según proceso de retiro

Norma	Características	Nro. afiliados que retiraron	En millones de S/
D.U. N.°34-2020 (abril 2020)	- Retiro hasta S/ 2,000 - Afiliados sin aportes obligatorios por al menos 6 meses consecutivos hasta febrero 2020	1'935,164	2,966
D.U. N.°38-2020 (abril 2020)	- Retiro hasta S/ 2,000 - Afiliados sin aporte en febrero y marzo 2020 y cotizantes con ingresos menores a S/ 2,400	1'305,719	2,094
Ley N.°31017 (mayo 2020)	- Retiro hasta el 25% de la cuenta individual de capitalización (S/ 4,300 mínimo y S/ 12,900 máximo) - Todos los afiliados	3'775,066	19,647
Ley N.°31068 (nov. 2020)	- Retiro hasta S/ 17,200 máx. - Afiliados en situación de desempleo	1'256,676	9,016
Ley N.°31192 (mayo 2021)	- Retiro hasta S/ 17,600 máximo - Todos los afiliados	3'218,211	31,219
Ley N.°31478 (mayo 2022)	- Retiro hasta S/ 18,400 máximo - Todos los afiliados	3'133,149	21,994
Balance total		6'133,002	87,938

Fuente: SBS

2. Comisiones que erosionan la rentabilidad real

Las AFP mantienen comisiones sobre el saldo que van desde 0,68 % hasta 1,25 %, cobradas incluso en periodos de pérdidas⁵. Ello significa que el riesgo se traslada totalmente al trabajador, mientras la rentabilidad neta que recibe se reduce sustancialmente.

3. Debilidad como pensión garantizada

El sistema permite a los afiliados retirar hasta el 95,5 % de sus fondos al jubilarse, con el 4,5 % destinado a EsSalud⁶. Esta medida, lejos de consolidar una pensión estable, lleva a que muchos prefieran retirar el total, debilitando el carácter previsional.

4. Concentración de mercado y falta de competencia

El sistema ha pasado de ocho a solo cuatro AFP, siendo Profuturo una de las más

⁴ <https://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/1262>

⁵ https://www.sbs.gob.pe/app/spp/empleadores/comisiones_spp/paginas/comision_prima.aspx?utm_source

⁶ https://www.sbs.gob.pe/usuarios/informacion-de-pensiones/otros-beneficios-del-spp/entrega-de-hasta-el-955-del-fondo-de-pensiones/utm_source

grandes, con más de 1,7 millones de afiliados y el 21,5 % de participación de mercado⁷. Esto configura un oligopolio con escasos incentivos para reducir costos o mejorar prestaciones.

II. FUNDAMENTOS PARA LA DEROGATRIA DE LEY 32123

La Ley N.º 32123⁸ fue presentada como una reforma de modernización del sistema previsional, pero en la práctica se ha convertido en un instrumento que profundiza las deficiencias estructurales del modelo vigente y posterga la discusión sobre una verdadera reforma integral.

En primer lugar, la norma refuerza la concentración del mercado previsional en un reducido número de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), consolidando un oligopolio que limita la competencia y mantiene elevados los costos para los afiliados. Al no promover de manera efectiva la entrada de nuevos gestores, perpetúa un sistema en el que cuatro empresas privadas controlan el ahorro previsional de millones de peruanos, sin incentivos reales para mejorar las pensiones ni reducir comisiones.

En segundo lugar, la Ley 32123 ignora la problemática de la cobertura previsional, pues el acceso al sistema sigue condicionado a la formalidad laboral. En un país donde más del 70 % de los trabajadores es informal, esta norma no ofrece mecanismos de inclusión ni alternativas para garantizar una pensión mínima universal. La consecuencia es que la mayoría de la población en edad de jubilación seguirá sin acceso a protección previsional.

En tercer lugar, la norma carece de un enfoque de equidad social y de género. No establece medidas para reconocer las brechas en la trayectoria laboral de las mujeres, quienes suelen tener menos años de aporte por dedicarse al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Con ello, perpetúa desigualdades estructurales y condena a millones de mujeres a pensiones aún más bajas.

Finalmente, la Ley 32123 profundiza la desconexión entre el sistema previsional y la realidad económica y demográfica del país. En lugar de adaptarse al envejecimiento de la población y a la alta informalidad laboral, mantiene un diseño rígido, dependiente de la acumulación individual, sin un pilar solidario estatal que garantice pensiones mínimas.

Por estas razones, la derogación de la Ley 32123 se justifica no solo como un acto de corrección legislativa, sino como un paso indispensable para abrir el camino hacia un nuevo sistema previsional inclusivo, equitativo y sostenible, que garantice el derecho a una vejez digna para todos los peruanos.

III. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

El sistema previsional peruano se encuentra regulado por un conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que han configurado un modelo fragmentado y desigual.

⁷ https://es.wikipedia.org/wiki/Profuturo_AFP?utm_source

⁸ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2328060-1>

1.- Constitución Política del Perú

- Artículo 10: Reconoce la seguridad social como un derecho universal y progresivo.
- Artículo 11: Establece que el Estado garantiza el acceso libre y plural a las prestaciones previsionales, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.
- Artículo 12: Dispone que los fondos y reservas de la seguridad social son intangibles.

Estos preceptos obligan a que cualquier legislación previsional respete tanto la universalidad como la intangibilidad de los fondos, pero al mismo tiempo deben garantizar la finalidad previsional: pensiones suficientes y dignas.

2.- Ley del Sistema Privado de Pensiones – Decreto Ley N.º 25897 (1992)

- Creó las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), introduciendo el esquema de capitalización individual.
- Su implementación respondió a una lógica de liberalización económica, pero con el tiempo ha mostrado limitaciones: baja cobertura, concentración del mercado y pensiones insuficientes.

3.- Normas de ampliación de retiros extraordinarios (2020–2025)

- Ante la crisis económica, el Congreso aprobó sucesivas leyes que permitieron retiros parciales de los fondos de AFP, por montos de hasta 4 UIT cada vez.
- Si bien estas medidas respondieron a la urgencia social, vaciaron el carácter previsional del sistema y evidenciaron la desconfianza ciudadana hacia las AFP.

4.- Ley N.º 32123 – Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano (2024)

- Presentada como una reforma estructural, en la práctica no solucionó los problemas de fondo.
- Consolidó la intangibilidad de los fondos y un esquema rígido de administración, sin establecer un pilar solidario estatal ni incorporar al empleador en la sostenibilidad del sistema.
- Además, mantuvo un mercado oligopólico en manos de cuatro AFP, sin introducir mecanismos efectivos de competencia ni reducción de comisiones.
- Reglamentada por el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF, lo que reforzó disposiciones contrarias al derecho pensionario, al excluir alternativas de inclusión social.

5.- Sistema Nacional de Pensiones – Decreto Ley N.º 19990 (1973)

- De carácter público y solidario, coexiste con el Sistema Privado de Pensiones.

- Si bien protege a una parte de los trabajadores, mantiene barreras de acceso como la obligación de 20 años de aportes, lo cual deja fuera a la mayoría de trabajadores informales.

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

La vigencia de esta norma impactará directamente en la legislación nacional ya que tiene como propósito es derogar la Ley N.º 32123, el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF que aprueba su reglamento, así como las disposiciones conexas que afectan negativamente a los afiliados tanto del Sistema Nacional de Pensiones como del Sistema Privado de Pensiones. Dichas normas han consolidado un modelo que genera inseguridad previsional, beneficios desproporcionados a favor de las AFP y la imposición de aportes obligatorios a personas jóvenes desde los 18 años, sin garantizarles una pensión justa ni una protección efectiva en la vejez.

En este sentido, la derogatoria propuesta constituye una medida de corrección legislativa necesaria y constitucionalmente legítima, en tanto reafirma el derecho a una seguridad social efectiva, la libre disposición de los fondos acumulados y el ejercicio pleno del derecho de propiedad sobre los aportes realizados por los trabajadores peruanos.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta no compromete recursos financieros del Estado ni afecta el equilibrio presupuestal, conforme lo establecen los artículos 77 y 78 de la Constitución, razón por la cual no origina gasto público alguno.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DE LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se encuentra alineado con la política de estado de la agenda legislativa y el acuerdo nacional:

Objetivo II: Equidad y Justicia Social.

Política de Estado N° 13: Acceso Universal a los servicios de salud y a la seguridad social.
Tema N° 57: Sobre el Sistema Privado de Pensiones y Seguridad Social Privada.