

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 6 de octubre de 2025

OFICIO N° 284 - 2025 –PR

Señor
JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que garantiza el pago de la pensión para la protección y seguridad social de los maestros jubilados y cesantes del Perú. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa contiene La siguiente fórmula legal:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer el pago de la pensión para la protección y seguridad social de los maestros jubilados y cesantes de la carrera pública magisterial, mediante el otorgamiento de una pensión equivalente a la remuneración íntegra mensual (RIM) correspondiente a la primera escala magisterial.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es garantizar que los maestros jubilados y cesantes de la carrera pública magisterial obtengan una pensión adecuada que cubra sus necesidades básicas y les permita mantener un nivel de vida decente.

Artículo 3. Establecimiento de las pensiones sobre la base de la escala magisterial

Se establece una pensión para los maestros jubilados y cesantes de la educación básica regular, la educación básica alternativa, la educación básica especial y la educación técnico-productiva, comprendidos en los Decretos Ley 19990 y 20530, y en la Ley 29944, así como para los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP). Dichas pensiones serán equivalentes al monto de la remuneración íntegra mensual (RIM) correspondiente a la primera escala magisterial y serán establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Educación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.”

1 Sobre la base del Informe N° 01522-2025-MINEDU/SG-OGAJ e Informe N° 0160-2025-EF/46.01.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Sobre el Sistema Previsional Peruano

Los sistemas de pensiones han sido creados con la finalidad de proteger a las personas que al momento de envejecer ven disminuir sus ingresos. En este sentido, un reducido universo de personas logra mantenerse plenamente con sus ingresos corrientes propios, por lo que la mayoría de las personas que envejecen, dependen de transferencias de familiares, de inversiones y ahorros acumulados, así como de programas de seguridad social.

El derecho a la seguridad social y el libre acceso a pensiones: La Constitución dispone que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la Ley y para la elevación de su calidad de vida². Además, establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisando su funcionamiento³.

De esta manera, en nuestro país contamos con dos sistemas de pensiones, el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), los cuales conviven de manera paralela, y comparten el objetivo de brindar protección al trabajador ante diversas contingencias que pueden poner en riesgo la subsistencia del propio trabajador (invalidez, pobreza en la vejez) y la de sus beneficiarios (por el fallecimiento del titular).

Sobre el Sistema Nacional de Pensiones (SNP): El SNP fue creado en 1973 a través del Decreto Ley N° 19990, bajo la denominación de Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social⁴, siendo administrado por el Estado a través de la ONP. Este sistema está asociado a la idea de solidaridad colectiva, basado en un sistema de reparto que se financia con los aportes obligatorios de los trabajadores en actividad y de los aportes facultativos que se destinan a un fondo común, para pagar las pensiones de quienes están jubilados.

Sobre el Sistema Privado de Pensiones (SPP): A través del Decreto Ley N° 25897 publicado en 1992, se crea el SPP, a cargo de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), el SPP tiene por objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de seguridad social en el área de pensiones, a efectos de otorgar protección ante los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento⁵. Así, los fondos de pensiones están diseñados para cubrir estos riesgos, de forma tal, que los afiliados cuenten con la cobertura económica que les permita acceder a prestaciones que el SPP otorga cuando no puedan generarse un ingreso de subsistencia.

La normativa del SPP⁶ establece que la incorporación voluntaria de los trabajadores dependientes o independientes se efectúa a través de la afiliación a una AFP, bajo los procedimientos de afiliación previstos en la ley. Asimismo, señala que, las personas que no

2 Artículo 10 de la Constitución Política del Perú.

3 Artículo 11 de la Constitución Política del Perú.

4 Decreto Ley N° 19990.

5 De conformidad con el artículo 1 del TUO del SPP.

6 Artículo 4 del TUO del SPP.

tengan la condición de trabajadores dependientes o independientes pueden afiliarse voluntariamente a una AFP⁷, en calidad de afiliados potestativos. De esta manera, en el SPP la afiliación del trabajador queda perfeccionada con la suscripción del contrato de afiliación. Del mismo modo, todos los derechos y obligaciones correspondientes a su incorporación al SPP rigen desde el otorgamiento de las prestaciones previsionales⁸.

Opción de elegir entre el SNP y SPP: El trabajador tiene la opción de libremente elegir entre el SNP o el SPP, conforme al mandato del artículo 11 de la Constitución; cada trabajador que inicia su vida laboral elige el régimen al cual pertenecer (el SNP o el SPP), aceptando las condiciones que ofrece cada régimen previsional.

La pensión se determina según las reglas de cada régimen previsional: El SNP y SPP tienen sus propias reglas para determinar la pensión, según el diseño de cada régimen previsional, así tenemos que en el SPP la pensión está estrechamente ligada con los aportes del trabajador y la rentabilidad generada, la pensión se determina en base a criterios actuariales, considerando la esperanza de vida, la composición familiar con derecho a pensión en caso de fallecimiento del titular, y el tamaño del fondo de pensión que cada trabajador logre acumular durante la etapa laboral activa. En el SNP, la determinación de la pensión es en base a una proporción, denominada tasa de reemplazo, que se aplica sobre una remuneración de referencia equivalente al promedio de remuneraciones de los últimos 5 años previos a la jubilación, y parámetros como la pensión mínima. Las reglas para la determinación de la pensión, comprende a todos los afiliados de cada régimen previsional.

Sobre las inequidades y distorsiones en los regímenes previsionales que generaría la Autógrafa de promulgarse

La propuesta normativa plantea otorgar un tratamiento excepcional y preferente a los maestros, al margen de las disposiciones generales que rigen tanto en el SNP, el SPP, así como al régimen del Decreto Ley N° 20530. Esta pretensión implica configurar un régimen paralelo o aislado, rompiendo la uniformidad que caracteriza a los sistemas previsionales. Tal enfoque desconoce que los parámetros esenciales para el acceso y cálculo de pensiones —como la edad de jubilación, la tasa de aporte, la fórmula de cálculo de la pensión— responden a la lógica estructural y financiera propia de cada régimen previsional, diseñada para aplicarse de forma homogénea a todos los afiliados, sin distinción por ocupación, profesión o sector laboral. El solo hecho de desempeñarse como maestro no constituye, por sí mismo, un criterio válido ni suficiente para justificar la no aplicación de las reglas de cada régimen previsional, que rige para todos los afiliados.

Establecer un tratamiento previsional preferente exclusivamente para los maestros carece de sustento técnico y genera riesgos significativos. En primer lugar, desvirtúa el principio de equidad que debe regir todo sistema previsional. En segundo lugar, introduce distorsiones normativas y financieras que afectan la coherencia interna de los regímenes de pensiones, comprometiendo su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

Cabe señalar que el SNP opera bajo un esquema de reparto solidario, mientras que el SPP se basa en la capitalización individual. Ambos sistemas responden a lógicas financieras y

⁷ De acuerdo al artículo 2 del Título V del Compendio de Normas de la Superintendencia Reglamentarias del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, referido a afiliación y aportes, aprobado por la Resolución N° 080- 98-EF/SAFP, se ha determinado que el procedimiento de afiliación al SPP de un trabajador que no se encuentre afiliado a ningún sistema pensionario, plazos y formas para acceder al sistema, una vez que se encuentre incorporado en el sistema que decida, se rige por el marco regulatorio de dicho sistema.

⁸ De conformidad con el artículo 41 del reglamento del TUO del SPP.

actuariales distintas, por lo que segmentar la aplicación de sus reglas para un grupo específico rompe con la lógica integral del sistema y puede generar incentivos inadecuados, además de presiones fiscales o desequilibrios actuariales.

La Autógrafa de Ley dispone otorgar a los maestros jubilados una pensión superior a la que perciben otros pensionistas del SNP, SPP, e incluso del régimen del Decreto Ley N° 20530. La propuesta carece de un análisis técnico que evalúe la razonabilidad y proporcionalidad de esta diferencia de trato. Si bien puede argumentarse que la labor de los maestros posee un valor social relevante, ello no basta para justificar un beneficio previsional desproporcionado que genere discriminación frente a otros afiliados que también han cumplido con los requisitos de aportación y edad de jubilación. El principio de proporcionalidad exige que toda medida diferenciadora sea adecuada, necesaria y equilibrada respecto a su objetivo, y que no genere un trato desigual injustificado.

Por otra parte, el artículo 103 de la Constitución Política del Perú establece que en la emisión de leyes siempre se legisle en función de la naturaleza de las cosas y no por la diferencia de las personas. Esta disposición constitucional se vincula estrechamente con el principio de igualdad ante la ley, que admite un tratamiento diferenciado únicamente cuando se acredite una situación objetiva, real y relevante que justifique dicha distinción.

Asimismo, el Tribunal Constitucional (TC) señala que, la discriminación es aquel trato diferente y arbitrario que le impide a la persona acceder a oportunidades esenciales a las que otros, en su misma condición, tienen acceso (Sentencia 0090-2004-AA/TC, fundamento 43)⁹. En tal sentido la Autógrafa de Ley establece una diferenciación a favor de un grupo de personas (maestros) que en la actualidad ya tienen la condición de pensionistas del SNP, SPP o del régimen del Decreto Ley N° 20530, en comparación con los demás pensionistas comprendidos en estos regímenes previsionales pero que no ejercieron la función docente.

En ese sentido, la propuesta legislativa no presenta evidencia suficiente que permita concluir que los maestros se encuentran en una situación previsional excepcional o diferenciada del resto de afiliados, que amerite un tratamiento preferente. Por tanto, la medida no supera el estándar mínimo de razonabilidad ni cumple con el test de igualdad exigido por el marco constitucional.

En consecuencia, no es recomendable establecer beneficios previsionales diferenciados y desarticulados por tipo de ocupación, sin un sustento que acredite su necesidad y razonabilidad. La creación de regímenes especiales sin respaldo actuarial ni equidad distributiva fragmenta el sistema, socava su sostenibilidad financiera y vulnera los principios que lo sustentan. En consecuencia, se considera importante que los maestros continúen sujetos a las normas vigentes del régimen previsional al que pertenezcan.

Sobre prohibición constitucional respecto de la nivelación de la pensión con la remuneración del personal en actividad

La propuesta para que la pensión sea equivalente a la remuneración correspondiente a la primera escala de la carrera magisterial implica, en la práctica, establecer una vinculación automática entre la pensión y la remuneración del personal en actividad. Al enlazar directamente el monto de la pensión a la remuneración de la primera escala de un docente en actividad, se introduce un mecanismo de reajuste permanente cada vez que se incremente la

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 0009-2015-PI/TC, fundamento 42

Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de dicha escala. Este tipo de disposición configura un esquema de "cédula viva", dado que genera un efecto espejo entre el ingreso del pensionista y el del trabajador en actividad.

Cabe precisar que esta medida vulnera la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, la cual prohíbe de manera expresa la nivelación de las pensiones con las remuneraciones que perciban los funcionarios o servidores en actividad. Dicha disposición tiene como finalidad preservar la sostenibilidad del sistema previsional, evitar privilegios indebidos, y garantizar un tratamiento equitativo y uniforme para todos los pensionistas, en atención a las condiciones bajo las cuales accedieron a su pensión.

Por tanto, incorporar un mecanismo de indexación directa de las pensiones con las remuneraciones del personal activo, transgrede el mandato constitucional. Además, introduce inequidades frente a otros pensionistas cuyas pensiones no se reajustan en función de los sueldos vigentes, generando un trato desigual y carente de justificación técnica.

A lo dicho anteriormente, debemos agregar que, con la Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, disposición que aún se mantiene vigente¹⁰, se dejaron sin efectos todas las disposiciones legales o administrativas que establezcan mecanismos de referencia o indexación, norma que entró en vigencia el 1 de enero del 2005. Es decir, que desde esa fecha ningún ingreso puede ser nivelado a algún concepto.

Dicha medida tiene un carácter prudencial, pues es conveniente tener en cuenta que otorgar una pensión vinculada a la remuneración que percibe el personal en actividad genera mayores costos, ya que cada vez que se incremente dicha remuneración, también aumentará la pensión debido al mecanismo de referencia, el cual carecería de financiamiento en las correspondientes leyes anuales del presupuesto del sector público, y, genera desigualdad entre aquellos grupos de pensionistas que han realizado el esfuerzo de aportar a un sistema de pensiones para acceder a una pensión de jubilación la cual no es nivelable a la remuneración de un trabajador en actividad.

Asimismo, el Tribunal Constitucional (sentencia recaída en el expediente Sentencia 00050-2004-AI) también ha manifestado que la nivelación pensionaria es una medida inconstitucional y constituye un abuso de derecho.

65. La nivelación pensionaria como abuso del derecho

Sobre la base del artículo 103 de la Constitución, según el cual no se "(...) ampara el abuso del derecho (...)",

cuando los pensionistas pretenden que se mantenga un sistema de reajuste pensionario sobre la base de una nivelación, no están buscando otra cosa que utilizar ventajosamente su derecho a la pensión, con el propósito de asimilarlo al sistema remunerativo bajo una cuestionable fórmula de 'cédula viva'.

Este Colegiado no puede ni debe avalar intento alguno de abuso en el ejercicio del derecho a la pensión.

99. derecho a la pensión no incluye una exigencia de 'nivelación'

(...)

¹⁰ Cabe indicar que si bien la Ley N° 28411 fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dicho decreto legislativo mantuvo la vigencia de la citada Séptima Disposición Transitoria.

el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión está constituido por el derecho de acceso a la pensión, por el derecho a no ser privado arbitrariamente de él y por el derecho a una pensión mínima.

Fuera de ese ámbito, se encuentra el contenido no esencial y adicional del derecho a la pensión, los que pueden ser configurados por el legislador a través de determinadas regulaciones, siempre que ellas no afecten el contenido esencial mediante intervenciones irrazonables que transgredan el principio de razonabilidad y proporcionalidad.

En el ámbito no esencial y adicional del derecho fundamental a la pensión, el legislador puede establecer determinadas regulaciones, sin que ello implique una intervención inconstitucional *per se*. De esta manera,

"(...) el legislador tiene un amplio margen de apreciación a la hora de regular y modificar las prestaciones para 'adaptarlas a las necesidades del momento', teniendo en cuenta el contexto general en que aquellas situaciones se producen, las circunstancias socioeconómicas, la disponibilidad de medios de financiación y las necesidades de los diversos grupos sociales, así como la importancia relativa de las mismas"⁶⁵.

Ahora bien, el hecho de que la ley de reforma prohíba la nivelación de pensiones con las remuneraciones, no implica la afectación del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión pues la nivelación no forma parte de ese contenido, sino del no esencial (...).

La Autógrafa vulnera lo dispuesto en la Ley N° 28449, la cual prohíbe expresamente la nivelación de pensiones con las remuneraciones o cualquier otro ingreso previsto para los servidores y funcionarios públicos en actividad. Esta disposición se encuentra conforme con los principios constitucionales y ha sido objeto de revisión y validación por parte del Tribunal Constitucional, lo que refuerza su plena legitimidad y vigencia en el marco del orden jurídico nacional.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00050-2004-AI

133. La inconstitucionalidad de la nivelación como mecanismo de reajuste del monto de la pensión

Tampoco resulta inconstitucional que, siguiendo lo dispuesto por la Primera Disposición Final Transitoria de la Constitución, con relación a la supresión definitiva de la nivelación como mecanismo de reajuste pensionario, el primer párrafo del artículo 4 de la Ley N° 28449, establezca que

"(...) está prohibida la nivelación de pensiones con las remuneraciones y con cualquier ingreso previsto para los empleados funcionarios públicos en actividad".

(...)

Sobre la implicancia de la propuesta de eliminar topes de pensión del SNP solo para un grupo de pensionistas

La iniciativa legislativa propone excluir, de manera específica, a los maestros, del límite máximo de pensión establecido en el SNP. En efecto, la medida busca que no se aplique a este grupo

las normas que regulan el tope de pensión¹¹, actualmente fijado en S/ 893 mensual, configurando así una excepción normativa que beneficiaría únicamente a un subconjunto de pensionistas dentro del régimen general del SNP. De aprobarse la propuesta, se reconocería a este grupo una pensión que supera tres veces el tope. Cabe señalar que los maestros pensionistas del régimen previsional regulado por el Decreto Ley N° 19990 acceden a sus prestaciones bajo las disposiciones generales que regulan este régimen, por lo que, en términos normativos, están sujetos a los mismos parámetros y restricciones que el resto de los afiliados, independientemente de su ocupación o grupo profesional.

La exclusión del parámetro de tope de pensión para los maestros implicaría brindarles un trato privilegiado y preferencial basado exclusivamente en su condición laboral, lo cual introduciría un elemento de inequidad en el otorgamiento de prestaciones dentro del régimen. Esta diferenciación no responde a criterios técnicos ni contributivos y afecta la equidad y uniformidad del sistema, principios fundamentales en un régimen de reparto como el que establece el Decreto Ley N° 19990.

El SNP se sustenta en el principio de solidaridad, por el cual los afiliados en actividad contribuyen al financiamiento de las pensiones de los jubilados, en función de su capacidad contributiva, medida a través del nivel de ingreso. Por ello, el aporte se determina como un porcentaje del ingreso percibido. Este esfuerzo solidario se realiza con la expectativa de acceder a una pensión al llegar a la edad de jubilación, bajo un conjunto de reglas comunes que regulan el acceso y la cuantía de las prestaciones.

En el SNP, no se establecen diferencias entre los afiliados según su profesión, género, ubicación geográfica o condición socioeconómica, y el monto de la pensión reconocida no mantiene una relación directa con el total de aportes realizados durante la vida laboral del afiliado. Como resultado, la mayoría de las pensiones otorgadas en el SNP son subsidiadas. De hecho, si las pensiones se determinarían exclusivamente en función del historial de aportes individuales realizados, una proporción significativa de las pensiones sería inferior a los montos actualmente otorgados.

Dado este diseño solidario, la mayoría de las pensiones que otorga el SNP son, en mayor o menor medida, subsidiadas con recursos del régimen previsional y transferencia de recursos públicos, incluyendo aquellas que alcanzan el tope máximo de pensión vigente. En este contexto, la existencia de un tope de pensión cumple una función fundamental: permite establecer una correlación mínima entre aportes y beneficios, previene egresos desproporcionados no respaldados por las cotizaciones, y protege al sistema de desequilibrios financieros, particularmente en escenarios de envejecimiento poblacional, donde disminuye la relación entre trabajadores activos y pensionistas.

El tope de pensión contribuye a **mantener predecible el gasto en pensiones y las transferencias fiscales necesarias para cubrir los déficits del sistema**, lo cual es esencial para la sostenibilidad. Desde un enfoque redistributivo, el tope también garantiza que los recursos limitados del régimen se utilicen prioritariamente para mejorar la pensión promedio y proteger a los pensionistas de menores ingresos. En ausencia de este mecanismo, el subsidio estatal podría incrementarse de forma regresiva, beneficiando en mayor proporción a quienes reciben pensiones altas en detrimento de quienes perciben prestaciones más bajas.

¹¹ Mediante Ley N° 30970 se reguló el tope vigente para el SNP, el cual es aplicable a todos los pensionistas de dicho régimen previsional.

En ese sentido, el **tope de pensión constituye un mecanismo esencial para preservar la equidad, sostenibilidad y eficiencia del SNP**, en coherencia con su naturaleza de régimen de reparto sustentado en la solidaridad intergeneracional. Su aplicación uniforme garantiza que los recursos limitados del sistema se asignen de manera justa y racional, priorizando el interés colectivo por encima de privilegios sectoriales.

Desde esta perspectiva, **resulta improcedente establecer una excepción al tope de pensión exclusivamente para un grupo de pensionistas del SNP con base únicamente en su pertenencia a un grupo ocupacional**, ya que ello rompería el principio de igualdad de trato entre los afiliados y generaría distorsiones en la asignación de los subsidios públicos.

Cabe recordar que el **Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a pensión no implica un derecho irrestricto a un monto determinado**, ni excluye la facultad del Estado de establecer límites razonables, como los topes de pensión, siempre que estos respondan a criterios objetivos y se enmarquen en la sostenibilidad del sistema previsional. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00050-2004-AI

100. El derecho a la pensión no excluye la imposición de 'topes máximos'

(...)

No existe un derecho fundamental a la nivelación, dado que ésta no forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, sino a su contenido no esencial.

Si así fuera, la 'nivelación' debería también aplicarse a otros regímenes pensionarios, pues de lo contrario se estaría incurriendo en un acto injustificado de discriminación. Lo que debe quedar claro es que el establecimiento de topes pensionarios obedece a dos razones esenciales, a saber: la disponibilidad económica del sistema de seguridad social y el principio de solidaridad.

En efecto, en virtud del primero, el legislador puede regular las prestaciones de la seguridad social en función de la escasez de recursos o medios económicos limitados con los que cuenta el sistema.

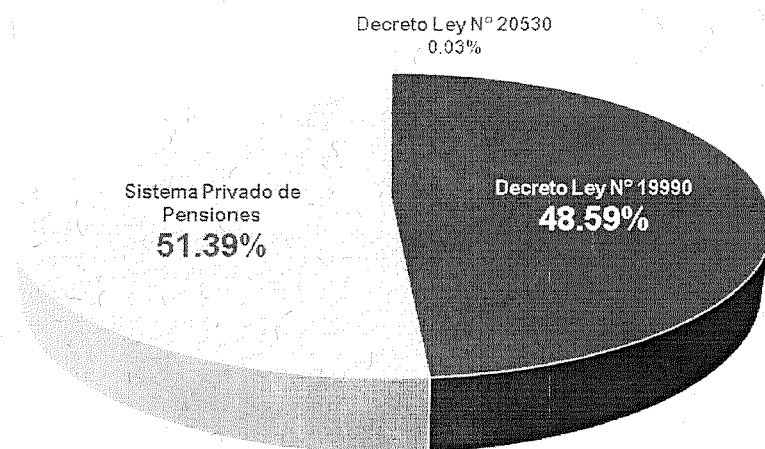
(...)

Mientras el Estado garantice el pago de las pensiones y los montos de estas cubran el mínimo de subsistencia, la fijación de topes no ser tachada de inconstitucional.

La Autógrafa de Ley no es consistente con el diseño estructural del SPP y del SNP

Situación de los maestros en actividad: Del cruce de información entre las bases de datos del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), y las bases de datos del SNP que administra la Oficina de Normalización Previsional (ONP), se verifica que el 52% de los maestros en actividad se encuentran afiliados al SPP, cerca del 48% restante se encuentra afiliado al SNP. En cuanto al régimen del Decreto Ley N° 20530, que fue cerrado en el año 2024, se observa que la mayoría de los docentes comprendidos en este régimen ya se encuentran en condición de pensionistas. Actualmente, solo el 0.03 % de los maestros que permanecen en actividad pertenece a régimen previsional.

Gráfico N° 01
Régimen previsional al que se encuentran afiliados los docentes en actividad



Fuente: AIRHSP, ONP
 Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones – DGGFRH - MEF

Cuadro N° 01
Docentes en actividad según régimen previsional

Régimen Previsional	Personas	Porcentaje
Decreto Ley N° 20530	83	0.03%
Decreto Ley N° 19990	191 656	48.59%
Sistema Privado de Pensiones	199 637	51.39%

Fuente: AIRHSP, ONP
 Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones - DGGFRH - MEF

Más del 50% de los maestros en actividad eligió afiliarse al SPP, que se caracteriza porque los aportes se acreditan en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC), que son administradas por las AFP, los aportes realizados y la rentabilidad generada durante la vida activa del afiliado, sirven para financiar la pensión.

La propuesta presenta inconsistencias con el diseño estructural del SPP, donde el monto de pensión depende de múltiples factores, como los montos aportados, la densidad de cotización, la edad de jubilación, la composición familiar, el tamaño del fondo de pensión que

el afiliado logre construir en base a sus propios aportes y la rentabilidad generada a lo largo de su vida laboral, entre otros. En ese contexto, la propuesta pretende conceder pensiones más altas en el SPP sin considerar el diseño estructural de este régimen previsional para la determinación de la pensión.

Cabe precisar que los pensionistas del SPP eligen una modalidad para recibir su pensión, entre ellas las rentas vitalicias provistas por compañías de seguros. En estos casos, el pensionista transfiere su CIC a la aseguradora mediante la suscripción de un contrato, a través del cual esta asume la responsabilidad del pago de la pensión prometida, asumiendo tanto el riesgo financiero como el riesgo de longevidad. En consecuencia, no resulta viable un incremento en las pensiones, especialmente en los casos en que los afiliados optaron por una renta vitalicia, ya que ello implicaría la necesidad de una transferencia adicional de recursos a la aseguradora, debido a que esta no podría financiar dicho aumento con los fondos originalmente transferidos desde la CIC del afiliado.

La propuesta resulta inconsistente con el diseño estructural del SNP, el cual opera bajo un esquema de reparto. En este modelo, las pensiones no están directamente vinculadas al monto de aportes individuales acumulados, sino que se determinan en función de una tasa de reemplazo aplicada al promedio de las últimas remuneraciones percibidas antes del cese laboral. El SNP se orienta a garantizar una renta previsional básica y sostenida, con un enfoque redistributivo y de protección frente al riesgo de pobreza en la vejez, asociado a la pérdida de capacidad de generar ingresos por razones de edad.

A diferencia de los sistemas de capitalización individual como el SPP, el objetivo del SNP no es maximizar la pensión individual, sino asegurar una pensión promedio adecuada para el colectivo de afiliados, en función de la sostenibilidad financiera del sistema. Este diseño se configura en base a la transferencia intergeneracional (la generación joven financia las pensiones de la generación en edad de jubilación) y la transferencia intrageneracional (los afiliados de mayores ingresos contribuyen a financiar las pensiones de aquellos de bajos ingresos). Estos mecanismos configuran el carácter solidario del sistema y reflejan su naturaleza como un instrumento de redistribución y protección colectiva frente a los riesgos que debe afrontar el afiliado en su vejez.

Los maestros afiliados al SPP han hecho retiros de fondos, lo que hace injustificable el otorgamiento de una pensión subsidiada por el Estado ignorando esta realidad

La propuesta de otorgar una pensión en el SPP equivalente a la remuneración de un docente en actividad de la primera escala (S/ 3 300) sin considerar los retiros efectuados por los propios afiliados, resulta insostenible y conceptualmente contradictoria. Pretender garantizar una pensión de ese monto, ignorando que muchos maestros han realizado retiros parciales o totales de sus fondos previsionales, es desconocer por completo la naturaleza del sistema de capitalización individual, en el cual la pensión está directamente vinculada al saldo acumulado en la cuenta individual.

Resulta técnicamente inviable ofrecer una pensión fija a los afiliados del SPP desvinculada de los aportes reales y del capital disponible, y hacerlo implicaría romper con los principios fundamentales del SPP. Más aún, esta propuesta introduce un grave riesgo moral, al premiar decisiones de retiro anticipado sin que exista responsabilidad financiera sobre sus consecuencias, lo que podría desestabilizar todo el sistema y generar expectativas irreales entre los afiliados actuales y futuros.

La Autógrafa no toma en cuenta que la pensión en el SPP se ha visto significativamente reducida a consecuencia de los retiros parciales o totales efectuados por el propio afiliado. En efecto, a lo largo del tiempo se han aprobado múltiples dispositivos legales que han autorizado diversos retiros de fondos. En el año 2009 se autorizó el retiro de hasta el 50% de la CIC, para los afiliados entre 55 y 65 años que no podían jubilarse anticipadamente por encontrarse en desempleo. Posteriormente, entre los años 2020 y 2025 se promulgaron ocho medidas extraordinarias de retiro de fondos, la mayoría, sin criterios focalizados. Estas disposiciones han permitido a cada afiliado retirar hasta S/ 111 800 de su CIC, lo que genera una significativa erosión de los fondos del SPP. Adicionalmente, los afiliados al SPP tienen la opción de retirar hasta 25% de su CIC para la adquisición de una primera vivienda, así como el retiro de hasta el 95.5% de su fondo al llegar a la edad de jubilación. En el siguiente cuadro se resume los retiros autorizados a los afiliados del SPP.

Cuadro N° 02
Retiros autorizados a los afiliados del SPP

Normativa	Fecha Publicación	Descripción	Monto autorizado para el retiro	Número de afiliados que retiraron fondos	Millones S/
Ley N° 30425 Ley N° 30478	21/04/2016 29/06/2016	Se autoriza al retiro de fondos a la edad de jubilación	Hasta 95.5% de la CIC	566 085	58 877
Ley N° 30425 Ley N° 30478	21/04/2016 29/06/2016	Retiro para la compra de una primera vivienda	Hasta 25% de la CIC	121 817	3 667
Decreto de Urgencia N° 034-2020	01/04/2020	Retiro de un monto fijo	S/ 2 000	1 935 164	2 966
Decreto de Urgencia N° 038-2020	14/04/2020	Retiro de un monto fijo	S/ 2 000	1 305 719	2 094
Ley N° 31017	01/05/2020	Retiro de hasta 25 % CIC, sujeto a un tope de 3 UIT del año 2020	S/ 12 600	3 775 066	19 647
Ley N° 31068	18/11/2020	Hasta 4 UIT del año 2020	S/ 17 200	1 256 676	9 016
Ley N° 31192	07/05/2021	Hasta 4 UIT del año 2021	S/ 17 600	3 218 211	32 219
Ley N° 31478	21/05/2022	Hasta 4 UIT del año 2022	S/ 18 400	3 133 988	21 994
Ley N° 32002	18/04/2024	Hasta 4 UIT del año 2024	S/ 20 600	4 238 939	27 258
Ley N° 32445	20/09/2025	Hasta 4 UIT del año 2025	S/ 21 400		

Fuente: SBS https://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=31#
Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones – DGGFRH -MEF

La Autógrafa de Ley no toma en cuenta que los retiros de fondos efectuados por los afiliados del SPP tienen como consecuencia directa la disminución del capital acumulado en su CIC, que constituye la base para el cálculo y financiamiento de la pensión de jubilación. Esta reducción en el saldo CIC impacta negativamente en el monto de la pensión, pudiendo incluso resultar en pensiones de monto muy reducido o nulo, dependiendo de la magnitud de los retiros realizados.

Cabe recordar que los retiros han sido realizados por decisión del propio afiliado, con pleno conocimiento de su efecto sobre su pensión futura. En este sentido, no corresponde trasladar al Estado la responsabilidad de financiar pensiones complementarias o aumentos a cargo del erario público, cuando la insuficiencia del capital para financiar mayores pensiones es consecuencia directa de decisiones individuales adoptadas por los afiliados.

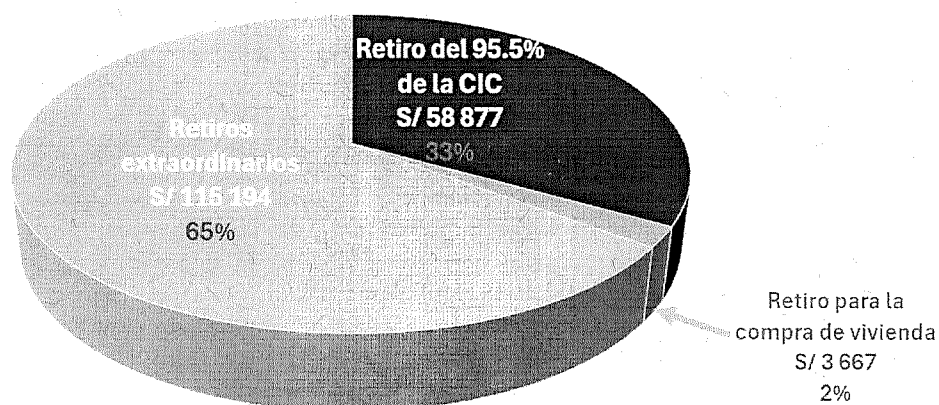
Pretender compensar con recursos fiscales las reducciones previsionales originadas por retiros previos implica distorsionar los principios del sistema previsional de capitalización individual, el

cual se basa en la relación directa entre los aportes acumulados y el monto de la pensión. Asimismo, dicha compensación generaría incentivos contrarios a la sostenibilidad del sistema y a la responsabilidad individual de ahorro con fines previsionales.

De acuerdo a la SBS¹², al 31 de diciembre de 2024, como resultado de la promulgación de los dispositivos legales que autorizaron retiros extraordinarios de fondos entre el año 2020 y 2024¹³, el 72% de los afiliados al SPP, aproximadamente 7.06 millones de afiliados, han retirado sus fondos. En adición a ello, cabe precisar que S/ 65,5 mil millones fueron retirados bajo las disposiciones que autorizan el retiro de fondos a la edad de jubilación o para la adquisición de una primera vivienda.

El monto total retirado del SPP a diciembre 2024, asciende a S/ 180.7 mil millones, cifra que representa el 17,1% del Producto Bruto Interno (PBI) del Perú en el 2024. A consecuencia de ello, muchos afiliados del SPP, incluidos los maestros, reciben o recibirán pensiones muy bajas o nulas.

Gráfico N° 02
Recursos Retirados del SPP
S/ Millones



Fuente: SBS

Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones – DGGFRH -MEF

Asimismo, el 23% del total de afiliados activos a diciembre de 2024 accedieron a retirar el 100% de su fondo de pensiones. Para este grupo, el panorama previsional resulta crítico porque ya

12 Informe Conjunto N° 00024-2025-SBS de fecha 12 de marzo de 2025.

13 Las normas emitidas fueron las siguientes:

- i) Decreto de Urgencia N° 34-2020
- ii) Decreto de Urgencia N° 38-2020, que autorizaron el retiro de hasta S/ 2,000 de la CIC;
- iii) Ley N° 31017, que autorizó el retiro de hasta 25% de la CIC con un retiro mínimo de una (1) UIT y máximo de tres (3) UIT
- iv) Ley N° 31068, que estableció el acceso de hasta cuatro (4) UIT de la CIC, bajo criterio de desempleo;
- v) Ley N° 31192 que permitió retirar hasta cuatro (4) UIT de la CIC,
- vi) Ley N° 31478 que permitió retirar hasta cuatro (4) UIT; y
- vii) Ley N° 32002 que autorizó el retiro de hasta cuatro (4) UIT de la CIC para todos los afiliados al SPP.

no cuentan con un ahorro jubilatorio¹⁴, generando una potencial situación de vulnerabilidad económica en su vejez y caer en situación de pobreza. Dentro del grupo de afiliados al SPP que realizaron retiros totales o parciales, se encuentran los maestros. En ese contexto, resulta incoherente desde el punto de vista técnico y fiscal promover medidas legislativas que planteen otorgar incrementos de pensiones a estos afiliados, que en la práctica equivaldría a compensar parte de los fondos retirados, mediante transferencias o subsidios públicos.

En el SNP y SPP no existe una categoría de maestro pensionista, la pensión se determina por la acumulación de aportes realizados y sin diferenciar la ocupación

En el SNP, las pensiones se calculan bajo reglas uniformes, sin distinción del grupo ocupacional al que perteneció el afiliado durante su vida laboral. Este régimen no contempla la categoría ocupacional ni el historial laboral detallado por tipo de actividad como criterios para el cálculo o reajuste de las pensiones. En tal sentido, otorgar incrementos diferenciados a determinados colectivos —como los docentes— desnaturaliza los principios de uniformidad y solidaridad sobre los cuales se sustenta el SNP.

Asimismo, debe señalarse que, en el SNP, no es posible identificar dentro del universo de pensionistas a quienes, en su etapa activa, se desempeñaron como docentes, ya que dicha información no forma parte de los registros que administra la ONP. Por tanto, de aprobarse una medida que otorgue un beneficio pensionario exclusivo para docentes, la ONP no contaría con los elementos necesarios para implementarla operativamente, al no poder discriminar a los beneficiarios conforme a su actividad laboral previa. Esta limitación haría inviable la aplicación práctica de la Autógrafa y generaría riesgos de inequidad, arbitrariedad y judicialización por trato diferenciado.

El acceso a una pensión de jubilación del régimen general del SNP está condicionado al cumplimiento del requisito mínimo de 20 años de aportes, conforme a lo establecido en las normas que regulan a este régimen previsional¹⁵. No obstante, la normativa no exige que dichos aportes provengan de una única modalidad de empleo, tipo de ocupación o sector económico. En tal sentido, el afiliado puede haber efectuado aportes como trabajador dependiente del sector público o privado, como independiente, o en el ejercicio de una o más profesiones u ocupaciones, entre otros. Todos estos aportes son acumulables y se integran para acreditar el periodo mínimo exigido para acceder a una pensión.

De manera similar, en el SPP, todos los aportes realizados —independientemente del tipo de vínculo laboral o de la naturaleza de la actividad desarrollada— se acreditan en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) del afiliado. El sistema no distingue ni desagrega los aportes según la actividad específica realizada, como, por ejemplo, si provienen o no del ejercicio laboral como maestros de la carrera magisterial. En este régimen previsional, el acceso a pensión no está condicionado a un periodo mínimo de aportación, sino únicamente al cumplimiento de la edad legal de jubilación (65 años), siendo el monto de la pensión el resultado directo del capital acumulado en la CIC y del esquema de financiamiento elegido (retiro programado, renta vitalicia, entre otros).

En ese contexto, resulta necesario precisar que los aportes efectuados en el SNP o al SPP pueden provenir de las diversas ocupaciones, no necesariamente vinculadas al desempeño como maestros. Por tanto, no resulta válido establecer una categoría de "maestro pensionista".

14 Oficio N° 30945-2025-SBS de fecha 12 de junio de 2025.

<https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/2-OFICIO-30945-2025-SBS-PL-10494.pdf>

15 Decreto Ley N° 19990, Decreto Supremo N° 354-2020-EF y demás normas complementarias.

en el marco de los regímenes previsionales mencionados, ya que el sistema no distingue entre las distintas actividades laborales desarrolladas durante la vida laboral del trabajador. En caso se restringiera el cómputo de aportes únicamente a los efectuados durante la permanencia en la carrera magisterial, el personal que no alcanza los 20 años requeridos en el SNP no recibiría pensión o accedería únicamente a una pensión reducida. Esto afectaría especialmente a aquellos que empezaron la labor de maestro en una etapa avanzada de su vida laboral, o que se desempeñaron bajo otras modalidades de contratación, distinta a la de maestro antes de su incorporación formal a dicha carrera.

El otorgamiento de una pensión equivalente a la remuneración de un docente en actividad plantea una serie de problemas estructurales en su aplicación. En particular, el proyecto asume que la pertenencia a dicha carrera al momento de la jubilación debería bastar para acceder a una pensión nivelada, sin considerar el número de años efectivamente aportados bajo esa condición.

La propuesta no considera la duración ni la proporcionalidad del esfuerzo contributivo acumulado bajo la ocupación de maestro. Esta disposición genera un problema estructural, ya que permitiría, por ejemplo, que un afiliado que desarrolló la mayor parte de su vida laboral en actividades ajenas al sector educativo y que solo en una etapa tardía comenzó a aportar como maestro —durante un período breve— acceda a una pensión significativamente superior a la que le correspondería en función de sus aportes reales.

De aplicarse la Autógrafa de Ley en los términos propuestos, se estaría desvinculando el derecho y el monto de la pensión del principio contributivo, que es el eje fundamental de los sistemas de pensiones, tanto en el SNP como en el SPP. En su lugar, se establecería un criterio exclusivamente ocupacional al momento del cese como determinante del beneficio, lo que constituye una distorsión previsional de alto impacto.

Esta lógica subvierte los principios que rigen un sistema de pensiones sostenible, equitativo y financieramente responsable, al introducir una desconexión entre los aportes efectuados durante la vida laboral y el beneficio recibido en la jubilación. Además, sienta un precedente normativo riesgoso, que podría abrir la puerta a demandas similares desde otros sectores laborales, con efectos negativos sobre la coherencia normativa del sistema, la equidad intergeneracional y la sostenibilidad financiera de los regímenes previsionales vigentes.

En consecuencia, **no resulta procedente ni técnicamente viable establecer un esquema de pensión nivelada basado únicamente en la condición de maestro al momento del retiro, sin atender al historial completo de aportaciones del afiliado, ni al tiempo efectivo de permanencia en la actividad.**

La propuesta quiebra el nexo fundamental que debe existir entre aportes y beneficios de un régimen previsional

La propuesta legislativa plantea que los maestros perciban una pensión equivalente a la RIM de un docente activo de la primera escala de la Carrera Pública Magisterial, actualmente fijada en S/ 3 300. Sin embargo, esta medida no guarda correspondencia con el diseño contributivo del sistema previsional, ya que ignora que los aportes previsionales de los maestros no se realizan sobre la totalidad de su remuneración, sino únicamente sobre el 65% de esta¹⁶, el 35% restante no es pensionable y por tanto no está sujeto a contribuciones a la seguridad social.

16 Artículo único de la Ley N° 30002 y de la Octogésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114

Bajo los términos de la Autógrafa de Ley, se pretende calcular la pensión sobre el total del ingreso mensual del docente de la primera escala, pero mantener una base de aporte significativamente menor, lo que rompe con la proporcionalidad que debe existir entre el esfuerzo contributivo y el beneficio previsional. Este desajuste contraviene los principios de equidad y sostenibilidad del sistema, al pretender ampliar el derecho al beneficio sin una contraprestación contributiva equivalente.

En la práctica, se estaría proponiendo que los maestros reciban una pensión tomando como referencia un mayor ingreso, sobre el cual no realizaron aportes previsionales, lo que implicaría una subvención implícita del sistema y una alteración de su equilibrio financiero. Esta asimetría entre la base de aportación y la base de cálculo del beneficio pensional introduce un elemento regresivo, comprometiendo los fundamentos del sistema previsional contributivo y sentando un precedente que podría replicarse en otros colectivos de trabajadores.

Remuneración de naturaleza pensionable: De conformidad con lo establecido en la normativa que regula las remuneraciones del maestro¹⁷, el 65% de la remuneración mensual se encuentra afecta a cargas sociales y es de naturaleza pensionable. Eso significa que la base imponible sobre la cual se calculan los aportes previsionales no corresponde a la totalidad de la remuneración, sino a una fracción de ella (65%), y para el caso particular del SNP, la determinación de la pensión se realiza considerando las últimas remuneraciones pensionables percibidas por el trabajador.

En dicho contexto, la propuesta legislativa pretende establecer una pensión equivalente a la remuneración total de un docente en actividad, sin distinguir el componente pensionable y no pensionable de las remuneraciones del maestro.

Eso implica el establecimiento de una pensión superior a la remuneración pensionable del maestro. La medida genera una gran asimetría entre base remunerativa sobre la que se debe realizar las aportaciones y la base remunerativa para el cálculo de los beneficios (Ver cuadro N° 03). Es decir, mientras que para efectos de la obligación de aportar se reconoce solo el componente pensionable de la remuneración, para efectos del beneficio se pretende considerar una base remunerativa mucho mayor. Este desbalance agrava la inequidad y afecta directamente la sostenibilidad del régimen previsional, al desvincular el esfuerzo contributivo del nivel del beneficio otorgado. En consecuencia, otorgar una pensión calculada sobre la totalidad de la remuneración, cuando los aportes se han efectuado únicamente sobre una fracción de esta, constituye una medida técnicamente improcedente y financieramente insostenible.

Cuadro N° 03
Comparación de la base remunerativa de primera escala para los
aportes y la pensión

Base remunerativa para los aportes	Base remunerativa para la pensión
65% de la remuneración S/ 2 145	100% de la remuneración S/ 3 300

¹⁷ Artículo 6 de la Ley N° 30493, Ley que regula la política remunerativa del auxiliar de educación en las instituciones educativas públicas, en el marco de la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, y el artículo único de la Ley N° 30002, Ley que establece las características de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM).

Asimismo, la Autógrafa de Ley desconoce una diferencia clave entre remuneración y pensión del SNP, mientras que los docentes en actividad perciben su remuneración en 12 pagos anuales (uno por mes)¹⁸, las pensiones se pagan 14 veces por año (una pensión en cada mes y 2 pagos adicionales en julio y diciembre). Por lo tanto, al equiparar la pensión mensual a la RIM ignorando la frecuencia de pago, en la práctica se estaría otorgando una pensión mensualizada superior a la remuneración del docente activo. Por ejemplo, si se fija la pensión en S/ 3 300 el cual se paga 14 veces al año, el monto mensualizado ascendería a S/ 3 850. Esto implicaría que los maestros pensionistas del SNP percibirían un ingreso mensualizado superior al que perciben los maestros activos de la primera escala. La diferencia se vuelve aún más evidente al analizar el ingreso disponible, el maestro en actividad de la primera escala percibe un ingreso de S/ 3 300, descontando su aporte al SNP, su ingreso neto —es decir, el disponible para consumo o ahorro— asciende a S/ 3 021, al comparar este monto con la pensión mensualizada del SNP (S/ 3 850), se observa que el monto de la pensión sería aproximadamente un 27% mayor que el ingreso disponible del docente en actividad. En el siguiente cuadro se ilustra la comparación de la pensión propuesta y el ingreso disponible.

Cuadro N° 04
Comparación entre la pensión propuesta y el ingreso disponible de los maestros de la primera escala

Descripción	Montos y ratio de pensión/ ingreso disponible
a) Remuneración (RIM) del maestro activo	S/ 3 300
b) Aportes al SNP (13% del 65% de la RIM)	S/ 278
c) Ingreso disponible (a – b)	S/ 3 021
d) Propuesta de pensión (100% de la RIM)	S/ 3 300
e) Monto mensualizado de la pensión (RIM*14/12)	S/ 3 850
f) Pensión / Ingreso disponible	3 850 / 3 021 = 1.27

Este diseño resulta contrario a los principios fundamentales de cualquier sistema de pensiones, en especial en esquemas de reparto como el SNP, que no están concebidos para que la pensión sea mayor al ingreso percibido previo al cese de la vida laboral activa. Propuestas de esta naturaleza generan distorsiones en el sistema previsional y comprometen su sostenibilidad financiera, al establecer beneficios desalineados con los niveles de aporte y el esfuerzo contributivo del afiliado.

¹⁸ Los maestros perciben una remuneración mensual que está sujeta a aportes previsionales. Adicionalmente, perciben conceptos no remunerativos que no están afectos a cargas sociales y, por tanto, no generan aportes al sistema previsional. Entre estos conceptos se encuentra el pago por escolaridad de S/ 400 y 2 aguinaldos de S/ 300 cada uno que se otorgan en julio y diciembre.

Capital requerido para asegurar el pago de pensión. Las pensiones del régimen previsional se otorgan de manera vitalicia, y de ocurrir el fallecimiento del pensionista, el cónyuge, los hijos menores de edad y los padres que dependan económicamente del afiliado titular, tienen derecho a percibir una pensión de viudez, orfandad y/o ascendencia. Todos estos beneficios representan una obligación de largo plazo para el régimen previsional por cada pensionista, y a través de un cálculo actuarial se cuantifica el capital requerido para financiar la pensión desde la edad de jubilación, considerando la expectativa de vida del titular y de su composición familiar con derecho a recibir una pensión en caso de fallecimiento del titular.

En el Cuadro N° 05 se resume el capital requerido¹⁹ para financiar el pago de pensiones hasta su total extinción. Así, para el pago de una pensión mensual de S/ 893, equivalente al actual tope de pensión del SNP, se requiere un capital aproximado de a S/ 184 mil en el caso de un afiliado hombre y de S/ 189 mil en el caso de una afiliada mujer, tomando en cuenta las diferencias en la esperanza de vida por género.

No obstante, bajo los términos planteados en la Autógrafa de Ley, de otorgarse una pensión equivalente a la primera escala remunerativa de los docentes, el capital necesario para cubrir las obligaciones se incrementaría sustancialmente. Para financiar la pensión propuesta, el capital requerido ascendería a aproximadamente S/ 671 mil para los hombres y S/ 702 mil para las mujeres. Esto representa un incremento del 270% respecto al capital originalmente necesario para cubrir una pensión dentro del tope legal vigente.

Este aumento significativo en el requerimiento de capital pone de manifiesto el alto costo fiscal per cápita, que evidentemente tendría un fuerte impacto sobre la sostenibilidad del sistema previsional, puesto que se propone otorgar pensiones muy por encima de los parámetros técnicos y contributivos que rigen el régimen general del SNP.

Cuadro N° 05
Incremento de pensión y del capital requerido para asegurar su financiamiento (S/)

Cargo	Situación Actual	Propuesta Legislativa	Incremento
Pensión	893	3 300	2 407
Capital Requerido (Hombre)	181 782	671 791	489 978
Capital Requerido (Mujer)	189 992	702 100	512 107

Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones – DGGFRH -MEF

Según se aprecia del Cuadro N° 05, el capital requerido para asegurar el financiamiento de las pensiones que se propone en la Autógrafa de Ley resulta elevado, difícilmente los afiliados podrían financiar con sus aportes, por lo menos una proporción razonable de este capital para cubrir el financiamiento de su propia pensión, más aun teniendo en cuenta que los aportes pasados se hicieron sobre la base de una remuneración mucho menor.

¹⁹ Se asume una tasa de reemplazo de 40% para el titular, el pago de pensiones mensuales y gratificaciones en julio y diciembre de igual monto que la pensión, densidad de cotización de 100%, la edad de cese se produce a los 70 años, la cónyuge con derecho a pensión de viudez es 5 años menor que el titular y recibe una pensión equivalente al 50% de la pensión del titular, una tasa de interés técnica de 4% y las probabilidades de supervivencia derivada de la tabla de mortalidad vigente para el SPP.

En ese sentido, el financiamiento de la pensión tendría un alto componente de subsidio, por lo que la medida distorsiona el grado de correlación que debe existir entre la pensión y el esfuerzo contributivo, al privilegiarse el ingreso más alto para la obtención del beneficio se quiebra el nexo fundamental que debe existir entre contribuciones y beneficios, entre derechos y responsabilidades, entre lo que se aporta y lo que se recibe como beneficio del régimen previsional.

La propuesta generaría expectativa para que los demás servidores públicos soliciten similar trato. Los servidores públicos pertenecen a diversos regímenes laborales o carreras especiales²⁰, muchos de ellos perciben una remuneración que tiene el componente pensionable y no pensionable, y la pensión que reciben está sujeto a las reglas de SNP y SPP que aplica a todos los afiliados comprendidos en cada régimen previsional. De aprobarse la propuesta legislativa, es previsible que se generen expectativas y se sienta un precedente que motive a otros colectivos de servidores públicos a demandar un trato previsional similar, y soliciten la modificación del cálculo de sus pensiones, en base a la remuneración del personal en actividad. Esta situación podría comprometer aún más la sostenibilidad financiera y la solvencia de los regímenes previsionales, al introducir criterios ajenos a su diseño técnico y normativo.

Las aportaciones que un trabajador realice al sistema previsional, que le ofrece la posibilidad de recibir pensiones futuras para suplir la falta de ingresos al llegar a edades avanzadas, debe ajustarse a una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones realizadas y el monto de la pensión que recibe del sistema. La iniciativa legislativa se aparta de esta lógica, al exigir que se otorgue pensiones más altas, sin considerar su viabilidad en el largo plazo.

Precisamente, debido al mantenimiento de beneficios (pensiones) que no guardan relación con la capacidad de los regímenes previsionales, y la adopción de variables paramétricas (tasa de reemplazo, tasa de aporte, edad de jubilación, etc.) que no responden a los cambios demográficos y carentes de sustento técnico, se terminó afectando el perfil financiero del SNP y del régimen del Decreto Ley N° 20530, pues las contribuciones son insuficientes para que la aportación colectiva financie las pensiones. En ese orden de ideas, es necesario e imprescindible que la modificación de los regímenes previsionales, deban contar con una evaluación económica que determine su viabilidad.

Respecto a otorgar aumentos de pensión en el Decreto Ley N° 20530

Antecedentes del régimen previsional: El régimen previsional del Decreto Ley N° 20530 tiene su origen en leyes muy antiguas que concedían pensiones vitalicias a cargo del Tesoro Público a un grupo muy reducido de funcionarios del Estado, como recompensa por los servicios prestados²¹. Con los años, el ámbito de aplicación de este régimen se fue ampliando, incluyendo más beneficiarios y con mayores beneficios. Así, fue convirtiéndose en una preocupación fiscal, no sólo porque en este sistema las aportaciones a lo largo de la vida no financiaban el beneficio de la pensión, sino porque la brecha entre aportaciones acumuladas y pagos de pensiones se incrementó significativamente.

20 Así tenemos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, del Decreto Legislativo N° 728, del Decreto Legislativo N° 1057, y las carreras especiales, como es el caso de fiscales – Decreto Legislativo N° 052, Jueces – Carrera Judicial - Ley N° 29277, Magisterio – Ley N° 29944, Policía Nacional del Perú – Decreto Legislativo N° 1149, Profesionales de la salud - Ley N° 23536, Servidores penitenciarios - Ley N° 29709, Servicio Diplomático de la República - Ley N° 28091 y técnicos y auxiliares asistenciales de salud. - Ley N° 28561.

21 Ley de Goces de 1850

Reforma constitucional del año 2004: En ese contexto, se justificó que en el año 2004 se llevara a cabo una reforma de la Constitución Política²² que estableció diversos principios y reglas expresas, de nivel constitucional, en materia pensionaria; se prohibió, a partir de ese momento, la nivelación de las pensiones con los ingresos; se dispuso la imposición progresiva de topes máximos a las pensiones ya otorgadas que excedan 1 Unidad de Imposición Tributaria (UIT)²³; y se dispuso el cierre del régimen del Decreto Ley N° 20530, para evitar su reapertura por la vía infra constitucional (legal).

En efecto, con la citada reforma constitucional, se declaró el cierre definitivo del régimen del Decreto Ley N° 20530²⁴; además, se dispuso que, por razones de interés social, las nuevas reglas establecidas por ley se aplicarán inmediatamente a trabajadores y pensionistas de los regímenes pensionarios a cargo del Estado, según corresponda, y que no se podrá prever en ellas la nivelación de las pensiones con las remuneraciones.

Prohibición de nivelación y cumplimiento del marco legal vigente: En cumplimiento de dicho mandato, se promulgó la Ley N° 28449²⁵ mediante el cual se estableció como parte de las nuevas reglas un único aumento para los pensionistas titulares cuyas pensiones no excedían de S/ 800²⁶, así como reajustes anuales para quienes reciben pensiones que no excedan de dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

En ese contexto, las pensiones del régimen del Decreto Ley N° 20530 correspondientes a beneficiarios de 65 años o más, cuyo monto no excede de dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes en cada oportunidad²⁷, **se reajustan anualmente al inicio de cada año**, en función de la variación del costo de vida y la capacidad financiera del Estado. Este mecanismo se aplica desde el año 2005, y el **último reajuste fue de S/ 30,00**²⁸.

De ello se desprende que, en el régimen de Decreto Ley N° 20530 se viene dando cumplimiento al marco legal, que resguarda el derecho de todos sus beneficiarios al goce de su pensión; En esa línea, los reajustes aplicados a lo largo del tiempo han permitido incrementos acumulados que, desde el año 2005, ascienden aproximadamente a S/ 520,0.

Pronunciamientos del Tribunal Constitucional: Se debe tener presente que la reforma constitucional del año 2004 fija un hito clave en el Perú, pues a partir de ese momento en el tiempo, ya no es posible que se ordene la nivelación de las pensiones con las remuneraciones. Así ha fundamentado el Tribunal Constitucional la denegatoria de pedidos de nivelación de pensiones, precisando que:

22 A través de la Ley N° 28389.

23 A través de la Ley N° 28449, se estableció en 2 UIT el límite de las pensiones ya otorgadas para el régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530.

24 Ley N° 28389, Ley de Reforma de los artículos 11, 103 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

25 Ley N° 28449, Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530.

26 El cual se hizo efectivo con el Decreto Supremo N° 017-2005-EF, Establecen disposiciones para la aplicación de nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 20530 y modifican el Art. 3 del Decreto Supremo N° 053-2004-EF.

27 Disposición precisada por la Ley N° 28789, con el fin que el valor máximo de pensión a considerarse para el beneficio del reajuste se base en el monto anualizado de las pensiones (incluyendo pensiones adicionales, gratificaciones, aguinaldos, etc.) hasta en el equivalente a 28 UIT (14 veces el tope de 2 UIT).

28 Mediante el Decreto Supremo 003-2025-EF, Disponen el reajuste de pensiones del régimen del Decreto Ley N° 20530 y autoriza transferencia de partidas a favor de diversos pliegos.

“Al respecto, cabe recordar que, conforme a la reforma constitucional implementada por la Ley 28389, ha quedado proscrita cualquier nivelación entre remuneraciones y pensiones. En efecto, la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 establece que «No se podrá prever en ellas [reglas pensionarias] la nivelación de las pensiones con las remuneraciones», reforma constitucional que posteriormente fue convalidada por el propio Tribunal (...)”²⁹.

En consecuencia, la aprobación de beneficios adicionales o diferenciados en función de la ocupación desempeñada en la etapa activa —como lo sería otorgar una pensión especial o mayor a docentes— desnaturaliza el diseño legal del régimen, crea precedentes de trato preferencial contrarios al principio de igualdad ante la ley y desconoce la prohibición constitucional de nivelación de beneficios.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha respaldado estos principios en los siguientes términos³⁰:

“Las pretensiones vinculadas a la nivelación como sistema de reajuste de las pensiones o a la aplicación de la teoría de los derechos adquiridos en materia pensionaria, no son susceptibles de protección a través del amparo constitucional, no sólo porque no forman parte del contenido protegido del derecho fundamental a la pensión, sino también, y fundamentalmente, porque han sido proscritas constitucionalmente, mediante la Primera Disposición Final y el artículo 103º de la Constitución, respectivamente.”

De lo anterior se desprende que no existe un derecho constitucional a la nivelación automática de las pensiones con las remuneraciones de los trabajadores activos, pues ello atentaría contra la sostenibilidad financiera del sistema y la potestad del legislador para regular los regímenes pensionarios.

En resumen, el régimen del Decreto Ley N° 20530 ya cuenta con un esquema legal de reajustes definido, que no admite excepciones por tipo de ocupación, por lo que modificar esta estructura en favor exclusivo de un grupo —como los docentes— sería inconstitucional, regresivo y financieramente inviable.

Está prohibido cualquier mecanismo de indexación. Finalmente, cabe mencionar que vincular el monto de las pensiones al valor de la escala magisterial implica un mecanismo de indexación, debido a que la RIM se encuentra sujeta a incrementos periódicos dispuestos por norma expresa. En esa línea, que cada vez que aumente la RIM produciría un incremento automático en las pensiones vinculadas, lo cual contraviene el numeral 3 de la Sexta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto³¹, que prohíbe expresamente la utilización de mecanismos de indexación en la determinación de obligaciones del Estado.

Impacto económico de la Autógrafa de Ley

La propuesta carece de un análisis de largo plazo y un estudio actuarial que demuestre su sostenibilidad. Cualquier propuesta de modificación de los regímenes previsionales debe

29 Tribunal Constitucional (2022). Sentencia N° 179/2022 (FJ. 6). Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/03811-2021-AA.pdf>

30 Exp. N° 1417-2005-AC/TC.

31 “3. Déjase sin efecto todas las disposiciones legales o administrativas que establezcan mecanismos de referencia o indexación, percibiéndose en los mismos montos en dinero recibidos actualmente, las remuneraciones, bonificaciones, beneficios, pensiones, dietas y en general, toda cualquier otra retribución por cualquier concepto de los trabajadores y pensionistas de los organismos y Entidades del Sector Público”

demostrar su sostenibilidad financiera necesariamente, el cual debe contar un análisis con una perspectiva de largo plazo, y no solo limitarse al requisito de la disponibilidad presupuestaria (por ser de carácter anual), es decir, la cobertura de los pagos de pensiones en el corto plazo, no debe perder de vista que las pensiones constituyen sobre todo una obligación de largo plazo (incluso sujeta a los efectos del ciclo económico).

Por ello, en previsión de que la sostenibilidad se define en torno al tiempo que dure la obligación, es decir a la esperanza de vida, se considera imprescindible efectuar el cálculo actuarial que incluya el total de dicha obligación previsional, es decir toda propuesta de incremento de pensiones debe sustentarse en la elaboración de dicho cálculo, pues, de lo contrario, se subestimaría la magnitud de los recursos necesarios para respaldar las obligaciones que deba asumir el régimen previsional, a fin de identificar una fuente de financiamiento que lo haga sostenible. De la revisión de la Autógrafa se verifica que este aspecto no ha sido desarrollado y por lo tanto carece de un estudio que demuestre en términos cuantitativos la sostenibilidad de la medida, lo que representa una omisión crítica desde el punto de vista técnico y fiscal

Impacto económico para el Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley N° 19990

Costo actuarial per cápita para los actuales pensionistas del SNP: Los pensionistas del SNP y SPP perciben una pensión conforme a las reglas específicas de cada régimen previsional. En consecuencia, los montos de pensión varían de acuerdo con los criterios de cálculo, requisitos y condiciones establecidos en cada uno de estos marcos normativos. No existe una categoría previsional específica para "maestros pensionistas" dentro del SNP o SPP, las pensiones no se otorgan en función de esta ocupación. A la fecha, no se dispone de información desagregada que permita identificar a todos los pensionistas que cesaron siendo maestros comprendidos en la carrera pública magisterial. Esta es una limitación para la estimación del costo total para el incremento de pensiones del SNP a los maestros que ya tienen la condición de pensionistas. No obstante, es posible calcular un costo actuarial per cápita —esto es, el costo individual del incremento propuesto— en función del monto de pensión actual que vienen percibiendo y de variables demográficas relevantes, como edad y sexo. A continuación, se presenta un cuadro resumen con los resultados estimados:

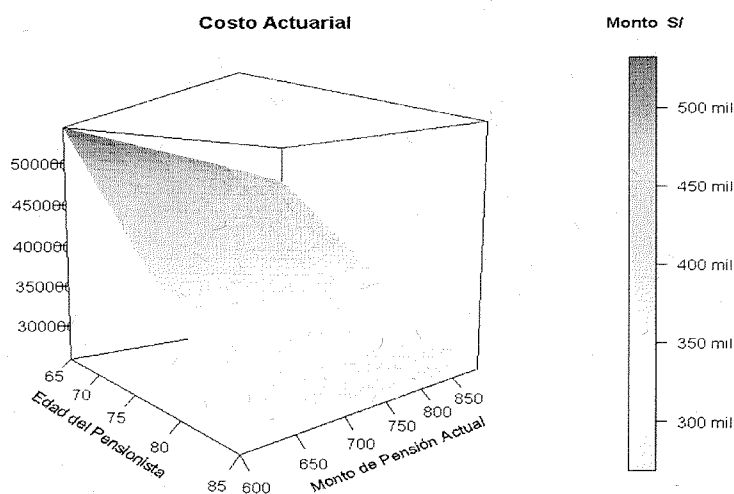
**Cuadro N° 06
Costo actuarial per cápita por el incremento a los maestros pensionistas del SNP, según edad y nivel de pensión actual**

Edad	Hombre			Mujer		
	S/ 600	S/ 700	S/ 800	S/ 600	S/ 700	S/ 800
65 años	S/ 542 189	S/ 525 549	S/ 508 910	S/ 573 179	S/ 552 536	S/ 531 894
70 años	S/ 476 369	S/ 462 406	S/ 448 437	S/ 508 395	S/ 490 153	S/ 471 910
75 años	S/ 410 709	S/ 399 203	S/ 387 698	S/ 442 508	S/ 426 649	S/ 410 791
80 años	S/ 345 705	S/ 336 522	S/ 327 340	S/ 374 651	S/ 361 224	S/ 347 798

Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones – DGGFRH –MEF

Como puede verse en el Cuadro N° 06, el costo actuarial per cápita varía según la edad, sexo y el monto de pensión que recibe el pensionista. Por ejemplo, para el caso de un pensionista del SNP de 65 años que percibe el monto S/ 800, el costo actuarial de incrementar su pensión a la remuneración de primera escala de la Ley N° 29944, se estima en S/ 508 mil para los hombres y S/ 531 mil para las mujeres, debido a la diferencia en la esperanza de vida. A mayor edad del pensionista, menor es el costo actuarial, ya que se reduce el número esperado de pagos futuros. En el siguiente gráfico se muestra la proyección del costo actuarial per cápita por las múltiples combinaciones de edad y monto actual de pensión, para el caso de un pensionista masculino.

Gráfico N° 03
Costo actuarial per cápita del incremento de pensión al 100% de la RIM, en función de la edad, y monto de la pensión actual



Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones – DGGFRH- MEF

De acuerdo con la información consignada en el análisis de costo beneficio del dictamen de la Comisión de Economía³², que dio lugar al texto sustitutorio de la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley, el número de maestros que actualmente tienen la condición de pensionistas asciende a 162 mil, con una pensión promedio mensual de S/ 800. El dictamen estima un costo total de S/ 4 860 millones; sin embargo, este monto estaría subestimado, ya que solo considera los pagos mensuales regulares y omite los pagos adicionales correspondientes a julio y diciembre. Al incluir dichos pagos, el costo total anual ascendería a aproximadamente S/ 5 670 millones.

32 <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjkwOTQw/pdf>

Cuadro N° 07
Costo anual para el SNP por el incremento de pensiones a los maestros que ya son pensionistas

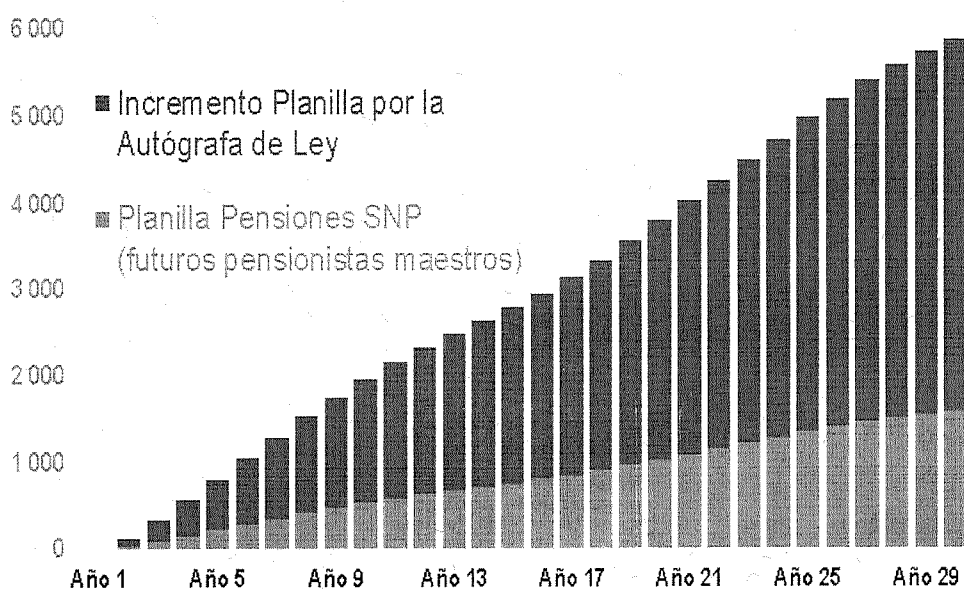
DESCRIPCIÓN	SITUACIÓN ACTUAL	AUTÓGRAFA DE LEY	INCREMENTO
Número de pensionistas	162 000	162 000	
Pensión promedio	800	3 300	2 500
Costo anual de la pensión mensual	1 555 200 000	6 415 200 000	4 860 000 000
Pagos adicionales de julio y diciembre	259 200 000	1 069 200 000	810 000 000
TOTAL COSTO ANUAL	1 814 400 000	7 484 400 000	4 670 000 000

Todas las personas aseguradas al SNP, en un determinado momento, tienen el mismo estatus jurídico previsional. Es decir, realizan aportes al sistema sobre la base de sus remuneraciones y sobre la base de las reglas de este régimen previsional, tienen relativamente claro cuánto podrían percibir del sistema, el cual establece un mínimo y un máximo por cuestiones de sostenibilidad y equidad.

Como se observa en el Cuadro N° 07, el costo total anual inmediato por la nivelación de pensiones para los maestros pensionistas alcanzaría los S/ 5 670 millones, monto que se incurriría desde el primer año de aplicación y que representa un impacto financiero significativo para el SNP. No obstante, es importante destacar que en el SNP los incrementos en las pensiones no se han otorgado de manera exclusiva a un grupo reducido. El régimen previsional está diseñado para que cualquier ajuste o mejora en las pensiones beneficie a la totalidad de los pensionistas, tal como ha ocurrido históricamente. En consecuencia, esta medida genera un riesgo fiscal aun mayor, dado que los demás pensionistas, quienes poseen el mismo estatus jurídico que los maestros, exigirán incrementos equivalentes en sus pensiones. Esto implicaría que el incremento del costo total para el SNP podría aumentar sustancialmente, alcanzando aproximadamente S/ 18 837 millones al año para cubrir a todos los pensionistas actuales.

Costo actuarial por el incremento futuro de pensiones para los maestros en actividad afiliados al SNP. El número de maestros que se encuentran en actividad y están afiliados a este régimen previsional es 191 656 personas, de las cuales aproximadamente el 12 % se encuentra próximo a la edad de jubilación. La Autógrafa genera un incremento de la planilla futura de pensiones del SNP, a medida que los maestros alcanzan la edad de jubilación. En el siguiente gráfico se muestra el costo de la planilla de pensiones bajo las reglas actuales del SNP y el incremento de la planilla por efecto de la Autógrafa de Ley al nivelar las pensiones a la remuneración de primera escala que percibe un maestro en actividad.

Gráfico N° 04
Incremento futuro de la planilla de pensiones del SNP por la nivelación de pensiones a los maestros en actividad



Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones- DGGFRH-MEF

Costo actuarial agregado para los maestros en actividad afiliados al SNP: Para estimar el impacto de la Autógrafa en el grupo de maestros que aún permanecen en actividad, expresado en términos del déficit que esta genera al SNP, se ha calculado el costo actuarial de la medida. Actualmente, el SNP ya presenta un déficit actuarial por los beneficios futuros que deberá otorgar a estos docentes bajo las reglas vigentes. Este déficit se debe a que los aportes de los maestros no son suficientes, para el financiamiento colectivo de las pensiones que recibirán al jubilarse

La aprobación de la Autógrafa de Ley agrava significativamente esta situación. Como se muestra en el Cuadro N° 08, el déficit actuarial alcanza S/ 56 942 millones, lo cual representa un incremento de S/ 47 647 millones, principalmente debido al aumento de la planilla de pensiones del SNP. Este incremento no viene acompañado de un aumento en los aportes de los maestros ni de nuevos recursos que financien esta mayor carga. Este aumento representa una presión adicional considerable sobre el pasivo previsional del SNP, un sistema que, por su diseño, ya opera con un déficit estructural, requiriendo financiamiento continuo del Tesoro Público para cumplir con sus obligaciones.

Cuadro N° 08
Incremento del déficit actuarial del SNP por los mayores beneficios que debe otorgar a los maestros actualmente en actividad

Descripción	Situación Actual S/ millones	Autógrafa de Ley S/ millones
Valor presente de aportes futuros	8 312	8 312
Valor presente del pago futuro de pensiones	17 607	65 254
Déficit actuarial	9 295	56 942

Elaboración: Dirección de Gestión de Pensiones- DGGFRH-MEF

Impacto económico para el régimen del Decreto Ley N° 20530

De acuerdo con la información registrada en el AIRHSP, se cuenta con un total de 176 473 pensionistas, entre titulares y sobrevivientes, de los cuales aproximadamente el 40% corresponde a docentes. En este grupo, se ha identificado que el monto máximo de pensión alcanza los S/ 6 856, mientras que el promedio se sitúa en S/ 1 293.

Debe señalarse que los reajustes de pensión no pueden otorgarse diferenciando por grupo ocupacional —esto es, según la actividad laboral desempeñada en la etapa activa—, por lo que cualquier incremento debería aplicarse a la totalidad de pensionistas del régimen. Bajo dicho supuesto, el costo anual de la medida se estima en S/ 4 186 millones.

Cuadro N° 09
Costo de otorgar el aumento a todas las pensiones en el Decreto Ley N° 20530 al monto de la primera escala magisterial (S/ 3 300)
 (En S/)

Prestación	N° beneficiarios	Costo mensual pensiones	Incremento (1era. Escala RIM)	Incremento mensual	Costo anual
Pensionistas	130 359	184 647 962	3 300	245 536 738	2 946 440 859
Sobrevivientes	46 114	48 908 220	3 300	103 267 980	1 239 215 758
Total general	176 473	233 556 182	6 600	348 804 718	4 185 656 616

Fuente: AIRHSP 19.08.2025

En el supuesto de que el incremento solo se otorgue solamente a los pensionistas que han sido docentes, el costo anual asciende a S/ 1 726 millones.

Cuadro N° 10
Costo de otorgar el aumento las pensiones en el Decreto Ley N° 20530 que han sido docentes, al monto de la primera escala magisterial (S/ 3 300)
 (En S/)

Prestación	N° beneficiarios	Costo mensual pensiones	Incremento (1era. Escala RIM)	Incremento mensual	Costo anual
Pensionistas	56 964	73 667 618	3 300	114 313 582	1 371 762 981
Sobrevivientes	12 337	11 206 363	3 300	29 505 737	354 068 845
Total general	69 301	84 873 981	6 600	143 819 319	1 725 831 826

Fuente: AIRHSP 19.08.2025

Impacto económico en el Sistema Privado de Pensiones

Maestros pensionistas del SPP: Al cierre del presente informe no se dispone de información precisa sobre la cantidad de maestros que ya tienen la condición de pensionistas comprendidos en el SPP. No obstante, considerando la composición de los maestros activos afiliados a este régimen, es razonable suponer que se trata de un número significativo, incluso podría ser mayor que el SNP.

En el SPP, las pensiones se otorgan en función del capital acumulado en la cuenta individual de cada afiliado. Sin embargo, en la práctica, se observa una tendencia marcada: aproximadamente 9 de cada 10 afiliados que alcanzan la edad de jubilación optan por retirar el 95,5 % de su fondo acumulado en su CIC, transfiriéndose únicamente el 4,5 % a EsSalud, con el fin de acceder a la cobertura en salud como pensionistas.

Como resultado, si bien estos afiliados mantienen su condición formal de pensionistas para efectos de salud, en términos previsionales la pensión efectiva que reciben es nula. Es probable que un número importante de maestros se encuentre en esta situación. Por tanto, cualquier medida que implique otorgarles una pensión nivelada generaría un costo fiscal aún mayor en términos per cápita, especialmente en comparación con los pensionistas del SNP, quienes sí reciben una pensión regular.

Maestros en actividad afiliados al SPP, Actualmente, se registra un total de 199 367 maestros en actividad afiliados al SPP, lo que representa aproximadamente el 52% del total de docentes activos. Este dato evidencia que más de la mitad de los maestros ha optado por este régimen previsional, reflejando una preferencia significativa por el modelo de capitalización individual. Para estimar con precisión el impacto económico de la Autógrafa, resulta indispensable contar con información detallada sobre el saldo acumulado en las Cuentas Individuales de Capitalización

Maestros pensionistas del SPP: A la fecha, no se dispone de información precisa sobre la cantidad de maestros que ya tienen la condición de pensionistas comprendidos en el SPP. No obstante, considerando la composición de los maestros activos afiliados a este régimen, es razonable suponer que se trata de un número significativo, incluso podría ser mayor que el SNP.

En el SPP, las pensiones se otorgan en función del capital acumulado en la cuenta individual de cada afiliado. Sin embargo, en la práctica, se observa una tendencia marcada: aproximadamente 9 de cada 10 afiliados que alcanzan la edad de jubilación optan por retirar el 95,5 % de su fondo acumulado en su CIC, transfiriéndose únicamente el 4,5 % a EsSalud, con el fin de acceder a la cobertura en salud como pensionistas.

Como resultado, si bien estos afiliados mantienen su condición formal de pensionistas para efectos de salud, en términos previsionales la pensión efectiva que reciben es nula. Es probable que un número importante de maestros se encuentre en esta situación. Por tanto, cualquier medida que implique otorgarles una pensión nivelada generaría un costo fiscal aún mayor en términos per cápita, especialmente en comparación con los pensionistas del SNP, quienes sí reciben una pensión regular.

Maestros en actividad afiliados al SPP, Actualmente, se registra un total de 199 367 maestros en actividad afiliados al SPP, lo que representa aproximadamente el 52% del total de docentes activos. Este dato evidencia que más de la mitad de los maestros ha optado por este régimen previsional, reflejando una preferencia significativa por el modelo de capitalización individual. Para estimar con precisión el impacto económico de la Autógrafa, resulta indispensable contar con información detallada sobre el saldo acumulado en las Cuentas Individuales de Capitalización (CIC) de estos afiliados, ya que esta variable es fundamental para realizar una proyección actuarial robusta. Sin embargo, dicha información no se encuentra disponible.

A pesar de esta limitación, puede anticiparse que el impacto fiscal potencial en el SPP es mayor que en el SNP. Esto se explica por las características observadas en este grupo de afiliados respecto a la densidad, y una proporción importante ha efectuado retiros parciales o totales de sus fondos, reduciendo significativamente el monto disponible para financiar su pensión futura.

En este contexto, si se plantea —como lo hace la Autógrafa— garantizar una pensión equivalente al 100 % de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) correspondiente a la primera escala magisterial, la brecha previsional que el Estado tendría que cubrir sería sustancialmente mayor en el caso del SPP. Esto implicaría un compromiso fiscal considerable a futuro, que debe ser cuidadosamente evaluado en términos de sostenibilidad del gasto público.

Resumen del Impacto económico: Con base en los costos actuariales per cápita estimados para los pensionistas actuales del SNP, expuestos en los apartados precedentes, se concluye que la implementación de la Autógrafa de Ley generaría un impacto financiero agregado de magnitud considerable. De acuerdo con la información contenida en las iniciativas legislativas que dieron origen a la Autógrafa de Ley, el costo asociado a la nivelación de pensiones para los maestros que ya se encuentran en condición de pensionistas se estima en aproximadamente S/ 5 670 millones anuales. Si a este costo, le sumamos a los pensionistas del Decreto Ley N° 20530 que también han sido docentes, se incrementaría a S/ 7 395 millones.

Este costo tendría un carácter inmediato, al requerirse su ejecución desde el primer año de entrada en vigencia de la norma. No obstante, el impacto potencial podría ser incluso mayor. Tanto en el SNP como en el régimen del Decreto Ley N° 20530, todos los pensionistas ostentan el mismo estatus jurídico. En consecuencia, es previsible que, en aras del principio de igualdad de trato, los demás pensionistas de dichos regímenes exijan también la aplicación de la nivelación dispuesta para el magisterio. De materializarse esta extensión, el gasto previsional anual se incrementaría de manera significativa: en el caso del SNP, alcanzaría los S/ 18 837 millones, mientras que para el régimen del Decreto Ley N° 20530 el aumento anual ascendería a más de S/ 4 185 millones. El impacto potencial entre ambos regímenes supera los S/ 23 mil millones. Esta proyección evidencia un riesgo fiscal estructural que debe ser considerado con atención en cualquier evaluación de sostenibilidad del sistema previsional y de las finanzas públicas en su conjunto.

El impacto económico de la Autógrafa de Ley no se limita únicamente a los pensionistas actuales, sino que también se extiende de manera significativa a los maestros en actividad. Bajo el esquema propuesto en la Autógrafa, al momento de su jubilación, estos docentes tendrían derecho a percibir una pensión equivalente al 100% de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) correspondiente a la primera escala magisterial.

En el caso de los afiliados al SNP, el costo actuarial estimado asociado a esta medida asciende a S/ 56 942 millones, lo que agravaría aún más el déficit estructural que enfrenta actualmente dicho sistema. Esta carga previsional adicional tendría que ser asumida por el Tesoro Público, incrementando sustancialmente la presión sobre las finanzas fiscales. En lo que respecta al SPP, si bien no se dispone de una cuantificación precisa, se anticipa que la necesidad de complementación estatal para alcanzar el nivel de pensión propuesto sería aún mayor. Esta proyección se sustenta en características estructurales del SPP, como la baja densidad de cotización, los retiros parciales o totales de los fondos acumulados y los saldos previsionales insuficientes que muchos afiliados mantienen en sus cuentas individuales.

En conjunto, estas obligaciones proyectadas comprometen gravemente la sostenibilidad de ambos regímenes previsionales y generan un riesgo fiscal de gran magnitud. De implementarse esta propuesta se pone en riesgo la viabilidad operativa de los sistemas de pensiones y se trasladaría una carga insostenible al presupuesto público. El siguiente cuadro resume los principales impactos y riesgos identificados.

Cuadro N° 11
Resumen del impacto económico de la Autógrafa de Ley

	DESCRIPCIÓN	IMPACTO
1	Debilitamiento del nexo que debe existir entre derechos y obligaciones , se busca que el aporte se realice sobre una remuneración menor (65% de la RIM) y para la pensión se tome como referencia el 100% de la remuneración.	Aumento de la inequidad en materia previsional
2	Incremento de la planilla de pensiones del SNP y del Decreto Ley N° 20530 por el incremento de las actuales pensiones a maestros que ya tienen la condición de pensionista.	Costo Anual S/ 7 395 millones
3	Posible incremento para todos los pensionistas del SNP y del D.L. N° 20530 , en aplicación del principio de igualdad de trato, dado que ostentan el mismo estatus jurídico que los maestros pensionistas	Costo Anual S/ 23 022 millones
4	Incremento de obligaciones previsionales del SNP , por el otorgamiento de pensiones futuras más altas a los maestros en actividad	Costo actuarial: S/ 56 942 millones
5	Transferencia de recursos para el SPP , para garantizar el pago de pensiones más altas a los maestros afiliados a este régimen previsional	Incremento del costo fiscal
6	Creación de precedentes para que otros servidores públicos exijan pensiones basadas en la remuneración de un trabajador en actividad , la medida podría alcanzar a más de un millón doscientos mil trabajadores que se desempeñan en el sector público.	Mayor riesgo fiscal
7	Trato diferenciado en favor de un grupo de pensionistas , se les concedería una pensión de privilegio, ignorando que muchos han retirado sus fondos del SPP, o que no se aplique los parámetros vigentes del SNP por sola condición de su ocupación laboral.	Distorsión del funcionamiento del sistema de pensiones

Cuadro N° 11
Resumen del impacto económico de la Autógrafa de Ley

	DESCRIPCION	IMPACTO
7	Trato diferenciado en favor de un grupo de pensionistas se les concedería una pensión de privilegio, ignorando que muchos han retirado sus fondos del SPP, o que no se aplique los parámetros vigentes del SNP por sola condición de su ocupación laboral.	Distorsión del funcionamiento del sistema de pensiones

De lo expuesto, se concluye que la iniciativa legislativa generaría cargas económicas significativas y permanentes para el Estado, especialmente en el caso del SNP, cuya sostenibilidad ya se encuentra comprometida. La implementación de esta medida ampliaría el déficit actuarial y aumentaría la dependencia estructural del sistema respecto al financiamiento del Tesoro Público. Adicionalmente, el otorgamiento de pensiones equivalentes al 100 % de la RIM para afiliados al SPP que no cuenten con saldos suficientes en sus cuentas individuales conllevaría la transferencia de recursos públicos hacia un segmento de población que no necesariamente ha contribuido en forma proporcional, introduciendo elementos regresivos en el diseño del sistema de pensiones. Esto no solo genera un mayor costo fiscal, sino también distorsiones e inequidades en el sistema previsional.

La inequidad y la injusticia social como causal de inconstitucionalidad de normas pensionarias

Esta falta de equidad en los sistemas de pensiones a cargo de Estado, y frente a la sociedad en general, que es la que finalmente paga el déficit pensionario, a través de la tributación, **justificó que en el 2004 se realice una reforma constitucional³³** que eliminó la teoría de los derechos adquiridos y la sustituyó por la de los hechos cumplidos, para evitar que las reformas legislativas de detalle sucumban ante cualquier acción judicial; asimismo estableció diversos principios y reglas expresas, de nivel constitucional, en materia pensionaria; **se prohibió, a partir de ese momento, la nivelación de las pensiones con los ingresos; y se dispuso el cierre del régimen del Decreto Ley N° 20530**, para evitar su reapertura por la vía infra constitucional (legal).

Con la finalidad de garantizar que no existan cambios en la política financiera del Estado que puedan poner en riesgo nuevamente las finanzas públicas y con ello la atención de las necesidades básicas de la población, mediante Ley N° 28389 del año 2004, se produjo una reforma constitucional que estableció en la primera disposición final y transitoria de la Constitución Política, con total claridad que:

“Las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro, deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y no nivelación”.

En este sentido, el criterio constitucionalmente impuesto de sostenibilidad financiera busca evitar que sistemas con las características que imperaban en el régimen del Decreto Ley N° 20530 no vuelvan a ser instaurados, **en la medida que el acceso a beneficios pensionarios privilegiados, como la percepción de montos cercanos o iguales a los ingresos percibidos, con la característica adicional de ser actualizados en cada incremento de la**

33 A través de la Ley N° 28389.

remuneración de un trabajador en actividad; en la práctica es muy difícil de financiar sin un subsidio elevado del Estado a favor de un sector reducido de la población.

El alto gasto en las pensiones del Decreto Ley N° 20530 para un reducido grupo de trabajadores, en este caso pertenecientes al sector público, en la medida que representaba una fuerte limitante para el financiamiento en otro tipo de gastos dirigidos a la población más vulnerable, fue considerado como una situación contraria a los valores constitucionales de justicia y equidad y que precisamente la señalada reforma constitucional de 2004 buscó restablecer.

En efecto, la reforma constitucional fue cuestionada jurisdiccionalmente y el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda al considerar que dicha reforma ha buscado que el goce del derecho a una pensión "se realice mediante la materialización de **valores superiores como la justicia e igualdad**"³⁴. Sobre dichos valores el Tribunal Constitucional señaló que:

*"(...) si bien es cierto que la variedad de los regímenes pensionarios existentes en nuestra legislación impide que exista un tratamiento objetivamente uniforme para todas las personas pertenecientes al sistema de seguridad social (aunque, **por el principio de igualdad la legislación debe procurar que tienda a unificarse**), también lo es que, constitucionalmente, sí se puede establecer una homologación interna. Esto, desde luego, no implica que todos los pensionistas de determinado régimen sean titulares de un monto de pensión único, pues éste depende, entre otros factores, del aporte individual que cada persona efectúa al sistema, pero **exige que no exista una distancia marcadamente inequitativa entre dichos montos, que esté desprovista de razonabilidad y proporcionalidad**"³⁵ (énfasis agregado).*

En este sentido, el Tribunal Constitucional hace notar que, si bien la existencia de distintas realidades hace muy difícil que se pueda pretender una igualdad absoluta entre las personas, un esfuerzo laboral similar debería tener como correlato el acceso a una pensión. No obstante, este mínimo de equidad no se verificaba en el régimen del Decreto Ley N° 20530 conocido como la Cédula Viva, pues los trabajadores del sector público recibían y aun reciben una pensión promedio mayor que los trabajadores de otros regímenes, ello a costa de un elevado subsidio estatal.

En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional señalaba sobre el Decreto Ley N° 20530:

*"(...) el referido régimen previsional es un sistema inherentemente desfinanciado, pues, **en la mayoría de casos, los aportes que los pensionistas han realizado durante sus años de actividad son claramente insuficientes para financiar los beneficios que perciben** (...) Debido al reducido valor de los aportes, las pensiones del DL 20530 **deben ser financiadas a través de recursos públicos**, provenientes de los impuestos que pagamos todos los peruanos. Así, el costo del DL 20530 representa el 17% de los ingresos tributarios del Gobierno Central y el 81% de la inversión pública. En tal sentido, recursos que podrían destinarse a sectores prioritarios como la **salud, la educación y la infraestructura básica**, deben ser destinados al pago de pensiones de **290 mil pensionistas, que apenas representan el 2,51% de la PEA del país**"³⁶.*

En consecuencia, el Tribunal Constitucional hace notar que los recursos públicos recaudados en base a los impuestos que pagan todos peruanos, inclusive los más vulnerables, no se atiende a

34 Tribunal Constitucional (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 50-2004-AI/TC (Fundamento 114). Recuperada de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>

35 Ídem (Fundamento 59).

36 Ídem (Fundamento 60).

quien más lo necesita y que conforma un grupo considerable de la población, sino por el contrario, se destina para subsidiar las elevadas pensiones de unos pocos.

En este sentido, la reforma constitucional del año 2004 ha tenido como fin que los sistemas de pensiones públicos sean acordes a los valores constitucionales de equidad y justicia, por lo que **la reinstauración de regímenes de pensiones privilegiados que benefician a unos pocos sobre la base de los recursos públicos de toda la Nación, son incompatibles con la Constitución Política del Perú.** Un aspecto central para advertir con claridad la inequidad que la Autógrafa plantea es la creación de un régimen previsional donde se fija pensiones altas, sin topes, y sin medir la relación entre aportes y beneficios, cuando en el Perú ningún otro funcionario que percibe ingresos no pensionables recibiría una pensión sobre la base de estos conceptos, y las pensiones se encuentran sujetos a topes en todos los regímenes previsionales a cargo del Estado.

De modo referencial, cabe señalar que la Oficina Internacional del Trabajo ha realizado diversos estudios en los que pone en evidencia la inequidad que existe entre los sistemas de pensiones establecidos por un mismo país, **en los cuales los trabajadores aportan porcentajes similares de sus remuneraciones, pero sus pensiones varían según el régimen legal que se les asigna** (a esto se le denomina **rendimiento jubilatorio**). Así, por ejemplo, en el caso de Paraguay se concluía que:

"El rendimiento jubilatorio observado varía según el régimen analizado, evidenciando signos de inequidad intrageneracional. Cada unidad monetaria (guaraníes) cotizada al régimen previsional obtendrá un rendimiento distinto según sea aportado al IPS o a cada uno de los sistemas que conforman la Caja Fiscal. (...) dada la alta proporción de trabajadores que no llegarían a jubilarse, los subsidios no se encuentran correctamente focalizados hacia la población más vulnerable. Atendiendo a los objetivos del sistema y a partir del análisis de la densidad de cotización, es necesario repensar los parámetros del régimen previsional en su conjunto con miras a mejorar su impacto redistributivo (...)"³⁷.

Asimismo, estudios realizados por la Oficina Internacional del Trabajo manifiestan que la existencia de "regímenes especiales", en los cuales se accede a pensiones en condiciones más beneficiosas que en otros regímenes generales o "comunes", solo encontraría cierta justificación en razón del **trabajo penoso o insalubre** que se realiza. Sin embargo, se precisa que **ello no sucede con los diversos grupos de trabajadores del sector público** que existen en varios países.

Por lo expuesto, tal y como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, debe tenerse en cuenta que la igualdad prevista en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución, es un principio rector de la organización del Estado social y democrático de derecho, y de la actuación de los poderes públicos, y por lo tanto vincula positivamente al legislador con los derechos fundamentales, de forma tal que la ley esté llamada a reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en perjuicio de las aspiraciones constitucionales del país³⁸.

³⁷ Oficina Internacional del Trabajo (2014). Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre. Un estudio comparado (p. 25). Santiago de Chile. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_244747.pdf

³⁸ Tribunal Constitucional (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 50-2004-AI/TC (Fundamento 47). Recuperada de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>

Así, para analizar la afectación del principio de igualdad en materia de seguridad social en pensiones, el Tribunal Constitucional ha precisado que: *"El criterio de evaluación para ello será el del beneficio de todas las personas que reciben pensión, y no exclusivamente el de los que están adscritos al régimen pensionario (...)"*³⁹.

Por tanto, las modificaciones que la Autógrafa de Ley propone introducir, las cuales establecen situaciones de privilegio extremadamente costosas para la sociedad peruana en general y el resto de los pensionistas del país, contravienen el principio de igualdad previsto en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución.

Incompatibilidad de la Autógrafa de Ley con las normas sobre gasto público y pronunciamientos del Tribunal Constitucional

Normativa que regula la producción y sistematización legislativa: No se evidencia que en la elaboración de la Autógrafa de Ley se haya considerado lo establecido en la normativa que regula la producción y sistematización legislativa⁴⁰, que dispone entre otros, que todo proyecto de ley debe contener en el análisis de impacto cuantitativo y/o cualitativo, la cuantificación de todos los costos y no se debe limitar únicamente a la materia presupuestal.

Decreto Supremo N° 007-2022-JUS

Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental. (Subrayado agregado)

Necesidad de un correcto análisis costo beneficio: Para la elaboración de un correcto análisis costo beneficio, se deben establecer los impactos y efectos de la propuesta sobre diversas variables que afectan a distintos actores de la sociedad y al bienestar general, análisis que no se observa en la exposición de motivos del proyecto. La modificación de los regímenes de pensiones demanda una evaluación con una perspectiva de largo plazo, producto de un análisis actuarial, y así verificar la sostenibilidad del régimen de pensiones, la iniciativa legislativa carece de este análisis, la Autógrafa de Ley genera mayores obligaciones previsionales, lo cual conlleva a un incremento del gasto público.

Revisión de la constitucionalidad de forma de la iniciativa legislativa: En este caso, se aprecia que la iniciativa legislativa materia de opinión genera gasto a ser cubierto con recursos del Tesoro Público, sin que se precise como reemplazar estos recursos, que son necesarios para la provisión de servicios públicos (educación, salud, entre otros). Sin embargo, no se incluye en su exposición de motivos la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios destinados para su aplicación, así como el impacto de dicha

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Decreto Supremo N° 007-2022-JUS Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

aplicación en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2025, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos elaborado por el pliego presupuestario correspondiente.

Consecuencias de las normas que generan gastos: El TC ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (Sentencia 0032- 2008-PI/TC, fundamento 16).

Norma presupuestal 2025: Los proyectos de normas que generen gasto público deben contar, como requisito para iniciar su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de ley deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo⁴¹.

La Autógrafa de Ley no es concordante con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional: Las limitaciones al Congreso para crear gasto público fueron explicitadas por el TC en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC:

(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "[e]l Congreso no tiene [] iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "[a]dministrar la hacienda pública".

Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...).

32. Por otra parte, incluso si una ley generadora de gasto público es avalada previamente por el Poder Ejecutivo, también resulta inconstitucional si, por vía de tal ley, la habilitación de dicho gasto pretende ser imputada a la ya vigente Ley de Presupuesto, escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos

Necesidad de contar con estudio favorable del Poder Ejecutivo: Según el TC, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general, que no podrá ser imputado a una Ley de Presupuesto ya vigente. De lo contrario, las leyes que emita creando gasto público serán inconstitucionales (Expediente N° 00008-2015-AI/TC, caso Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba, fundamento 42).

41 Numeral 4 del párrafo 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025.

“42. Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general, que no podrá ser imputado a una Ley de Presupuesto ya vigente. De lo contrario, las leyes que emita creando gasto público serán inconstitucionales”.

Además, en la sentencia recaída en el Expediente N° 016-2020-PI/TC, el TC sostuvo - sobre la Ley N° 31083⁴²- que respecto a los recursos que se necesitarían para su implementación, ésta no contenía un análisis que sustentase de forma técnica una fuente de financiamiento sin afectar el equilibrio fiscal, como lo exige el artículo 78 de la Constitución en materia presupuestaria; es decir, no había realizado la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que podrían ser destinados para su aplicación. Por tal motivo, dicho Colegiado precisó que la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere la participación del órgano administrador de la hacienda pública, esto es, del Poder Ejecutivo⁴³. Además, el ejercicio de dicha competencia debe contrastarse con los principios que orientan las disposiciones de la Constitución presupuestaria: el equilibrio y estabilidad presupuestaria, que operan como freno al endeudamiento público⁴⁴.

Por su parte, la Autógrafa de Ley propone otorgar a los maestros jubilados y cesantes comprendidos en los Decretos Ley N° 19990 y N° 20530, en la Ley N° 29944 y en el Sistema Privado de Pensiones, una pensión equivalente a la Remuneración Íntegra Mensual de la primera escala magisterial.

En la Exposición de Motivos (EM) del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 3864/2022-CR, antecedente de la presente Autógrafa de Ley, se señala que la medida beneficiaría a 162 000 pensionistas y generaría un gasto adicional aproximado de S/ 4,9 mil millones anuales, equivalente al 0,4% del PBI de los años 2025 y 2026. En consecuencia, el incremento de pensiones implica una mayor demanda de recursos del Tesoro Público, sin que exista un respaldo financiero que garantice su sostenibilidad, tratándose además de un gasto permanente y creciente en el tiempo. Cabe precisar que dichos recursos no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, aprobado por la Ley N° 32185, lo que comprometería la sostenibilidad de las finanzas públicas en los años siguientes.

Asimismo, las fuentes de financiamiento planteadas en la Exposición de Motivos, como el impuesto a instituciones educativas privadas y el impuesto a la renta de quinta categoría de los docentes en actividad, carecen de sustento que acredite su disponibilidad o suficiencia y, además, no se demuestra que puedan destinarse legalmente a cubrir obligaciones previsionales. Cabe precisar que los impuestos no son ingresos destinados a un fin específico, sino que constituyen Recursos Ordinarios que financian la totalidad del presupuesto del sector público. Ello implicaría desatender gastos prioritarios (programas sociales, salud, seguridad ciudadana o infraestructura pública en continuidad) para generar espacio fiscal que permita financiar la medida, o en su defecto, incrementar los impuestos.

Esta situación representa un riesgo significativo para la sostenibilidad fiscal, ya que el marco presupuestario exige mantener un equilibrio entre ingresos y gastos, y la medida no acredita financiamiento suficiente, lo que la hace inviable desde el punto de vista presupuestal. En ese sentido, su implementación podría afectar el cumplimiento de las metas fiscales vigentes y futuras, en particular los compromisos asumidos en el Marco Macroeconómico Multianual, las reglas de estabilidad y responsabilidad fiscal y los límites de gasto establecidos en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público.

42 Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la oficina de normalización previsional (ONP).

43 Fuente: Dirección de prestaciones de la ONP, derivado mediante correo electrónico de fecha 06 de julio de 2023.

44 Fundamentos 35, 36 y 37 del Pleno Sentencia 151/2021 recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC.

En consecuencia, dicho incremento contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario previsto en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú⁴⁵, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440⁴⁶, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, así como las reglas de estabilidad presupuestaria establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025; y en el Decreto Legislativo N° 1276, Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Ello debido a que se crea un gasto previsional permanente sin fuente de financiamiento específica ni evaluación presupuestal que acredite la disponibilidad de créditos, comprometiendo la estabilidad y sostenibilidad del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025 y su continuidad en los años subsiguientes, así como generando demandas adicionales no previstas en la Ley de Presupuesto vigente ni en el Proyecto de Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2026 remitido al Congreso de la República.

Adicionalmente, se advierte que en la Exposición de Motivos no se ha desarrollado la evaluación presupuestal que permita verificar el impacto de la medida ni la factibilidad de su financiamiento por las entidades del sector público del gobierno nacional, regional y local. Ello resulta relevante, dado que la asignación de presupuesto obedece a una programación que debe guardar concordancia con las reglas fiscales del Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

A su vez, conforme a la Quincuagésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32185, la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de la primera escala se incrementa en marzo y noviembre de 2025, pasando de S/ 3 300 a aproximadamente S/ 3 500, lo que implica mayores recursos respecto a los estimados inicialmente. En ese sentido, la propuesta tampoco acredita la existencia de créditos presupuestarios disponibles para su implementación en el Año Fiscal 2025 ni mecanismos que aseguren su sostenibilidad en los ejercicios posteriores, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En esa línea, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025⁴⁷, reglas que indican que todo proyecto normativo que genere gasto debe estar acompañado de dicho análisis que muestre el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

45 "Artículo 78.-

(...)

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado"

46 "Artículo 2. Principios

2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. **Equilibrio presupuestario:** Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

(...)"

47 "Artículo 2.- Estabilidad presupuestaria

(...)

2.2 Durante el año fiscal 2025, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:

(...)

3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.

4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

De otro lado, conforme a la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley N° 28389, las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos que se establezcan en el futuro, deben regirse por los criterios de sostenibilidad financiera y prohibición de nivelación. En ese sentido, la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley resulta contraria a dicho mandato, al equiparar las pensiones a la RIM de la primera escala magisterial sin contar con un sustento que acredite su sostenibilidad en el tiempo.

Así también, la Autógrafa de Ley genera sobre las entidades públicas involucradas, la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para su implementación, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del Pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

El sentido de la prohibición de iniciativa de gasto del artículo 79 de la Constitución Política

El artículo 79 de la Constitución es extremadamente claro cuando señala que: *“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”*.

A quien corresponde la iniciativa en esta materia es al Poder Ejecutivo. Lo que busca la Constitución Política es dividir el poder público, repartiendo competencias en materias exclusivas según la especialidad de cada órgano interviniente, con la finalidad garantizar un manejo predominantemente técnico⁴⁸ de los fondos públicos y evitar que dicho poder sea usado, como se hizo con anterioridad a la imposición de este tipo de restricciones constitucionales, con fines políticos y/o electorales⁴⁹.

Es necesario poner de relieve que **el artículo 79 de la Constitución alude a los gastos públicos en general, sin efectuar distinción alguna**. Es decir que no interesa su particular naturaleza, modalidad o momento en el que se efectúa. Bastará que se trate de un gasto que pueda ser considerado como público.

Una limitación constitucional así de amplia sobre las iniciativas de gasto público es común en países que han logrado un alto nivel de desarrollo económico y social. Así, por ejemplo, puede verse en la Constitución de la República Francesa de 1958⁵⁰, en la cual se señala que:

“Las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no son admisibles cuando su adopción resultaría en una disminución de los recursos públicos o en la creación o el agravamiento de un cargo público”.

En el caso de la Ley Fundamental de la República Alemana, el artículo 113 pone énfasis en que las restricciones constitucionales dirigidas al Parlamento, incluyen también el aumento de los gastos para el futuro, al señalar que:

“Requieren la aprobación del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los involucren para el futuro. Lo mismo requerirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Bundestag postergue su decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Bundestag un dictamen en el plazo de seis semanas.”⁵¹.

48 Rubio, M. (2017). Para conocer la Constitución de 1993 (p. 155). Fondo Editorial PUCP.

49 Morón, J. (1999). Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. *THEMIS Revista De Derecho*, (39), 170. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10430>

50 Meny, Y. (1986). El proceso legislativo en Francia. *Revista española de derecho constitucional*, (16), 124-125. Recuperado a partir de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/24783redc016129.pdf>

51 <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

En este sentido, en el Perú la aprobación de una norma que genera mayores gastos públicos sea en el corto, mediano o largo plazo, requiere de la iniciativa del Poder Ejecutivo, la cual está negada por el artículo 79 al Congreso de la República. **Por ende, toda ley que genere mayores gastos públicos y que sea aprobada por el Congreso de la República sin contar con la concurrencia del Poder Ejecutivo resulta inconstitucional por contravenir el citado artículo 79 de la Carta Magna.**

En múltiples oportunidades, como ocurre en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política "(...) es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, «[a]dministrar la hacienda pública»".

Las medidas que crean o aumentan el gasto público tiene impacto en las finanzas públicas y una afectación al equilibrio presupuestal, es por ello que se requiere contar con opinión técnica favorable del MEF, este argumento también ha sido desarrollado por el TC en los fundamentos 31, 33, 34 y 35 de la sentencia recaída en el Expediente 00016-2021-PI/TC (demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la ley de devolución del dinero del Fonavi).

31 (...) Al respecto, el artículo 79 de la Constitución dispone la prohibición de los representantes ante el Congreso para crear o amentar gasto público, salvo en lo que refiere a su presupuesto. Sin embargo, también existen casos en los que, por el especial impacto que puede producirse en el equilibrio presupuestal, **se requiere la elaboración de un informe aprobatorio previo por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.** Esto ocurre, por ejemplo, con el hecho que las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren de esta clase de informes favorables.

(...)

33. De esta manera, la introducción del requisito de la participación del MEF obedece a la circunstancia, bien conocida, de que las normas que ocasionan gastos también genera graves consecuencias en otros sectores. Es por ello que la concurrencia del Poder Ejecutivo en la adopción de medidas que generan gasto público se relaciona con la necesidad de evitar un desbalance en el equilibrio presupuestal. La Constitución peruana, por esta misma razón, no permite que los congresistas tengan de forma directa e incondicional iniciativa de gasto público.

34. Queda claro, entonces, que el Poder Legislativo necesita de la participación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa legislativa que promueva, si es que esta implica creación o aumento del gasto público.

35. En consecuencia, **el Congreso de la República no puede utilizar su facultad de iniciativa legislativa para crear o incrementar el gasto de recursos, toda vez que dicha facultad constitucionalmente le corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo.** Esta competencia se establece, además, en los incisos 3, 4 y 5 del artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (...). (énfasis agregado)

Vulneración de preceptos constitucionales: De aprobarse las medidas propuestas, se vulneraría la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución que ordena que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos regímenes pensionarios que se establezcan en el futuro deberán regirse por los criterios de sostenibilidad financiera, así como el artículo 79 del mismo texto constitucional que dispone que los miembros del Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gasto público.

La actuación del Poder Ejecutivo como responsable de la hacienda pública: Cabe mencionar que cualquier propuesta de reforma paramétrica y estructural a los sistemas de pensiones, debe ser producto del diálogo y coordinación previa entre los poderes Legislativo y

del Ejecutivo. Por competencia, es el Ejecutivo el responsable de la hacienda pública⁵², por lo que debe actuar en virtud de los principios de la administración financiera del sector público: “*Responsabilidad Fiscal*: consiste en que las políticas públicas se establecen con el compromiso de seguir un manejo fiscal prudente y disciplinado que incluya el estricto cumplimiento del marco macrofiscal, con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica. *Sostenibilidad Fiscal*: consiste en preservar la solvencia financiera del Sector Público en el mediano plazo, considerando de forma estricta su capacidad financiera en forma previa a la asunción de obligaciones de cualquier naturaleza que tengan impacto fiscal”⁵³.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Presidente del Consejo de Ministros

⁵² Inciso 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú

⁵³ Incisos 6 y 7 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE GARANTIZA EL PAGO DE LA PENSIÓN PARA LA
PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MAESTROS
JUBILADOS Y CESANTES DEL PERÚ**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto disponer el pago de la pensión para la protección y seguridad social de los maestros jubilados y cesantes de la carrera pública magisterial, mediante el otorgamiento de una pensión equivalente a la remuneración íntegra mensual (RIM) correspondiente a la primera escala magisterial.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es garantizar que los maestros jubilados y cesantes de la carrera pública magisterial obtengan una pensión adecuada que cubra sus necesidades básicas y les permita mantener un nivel de vida decente.

Artículo 3. Establecimiento de las pensiones sobre la base de la escala magisterial

Se establece una pensión para los maestros jubilados y cesantes de la educación básica regular, la educación básica alternativa, la educación básica especial y la educación técnico-productiva, comprendidos en los decretos ley 19990 y 20530, y en la Ley 29944, así como para los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP). Dichas pensiones serán equivalentes al monto de la remuneración íntegra mensual (RIM) correspondiente a la primera escala magisterial y serán establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Educación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los doce días del mes de setiembre de dos mil veinticinco.



[Signature]
JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente del Congreso de la República

[Signature]
FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA