



PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO Y RESTABLECE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El congresista de la República **ALEX FLORES RAMÍREZ**, miembro de la **BANCADA SOCIALISTA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, Y RESTABLECE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto derogar en su totalidad la Ley N.º 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, a fin de restablecer los principios y garantías constitucionales de la seguridad social, reconocidos en los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Derogación expresa

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

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL ÚNICA

El Poder Ejecutivo, a través de los sectores competentes, adoptará las medidas necesarias para garantizar la continuidad de las prestaciones previsionales y la protección de los derechos pensionarios, bajo el marco legal vigente anterior a la Ley N.º 32123, conforme a los principios de intangibilidad, progresividad y equidad.

Lima, 04 de noviembre de 2025



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMÍREZ Alex Randu
FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2025 10:55:24-0500

ALEX FLORES RAMÍREZ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2025 11:38:04-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2025 12:05:52-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2025 12:19:11-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/11/2025 11:38:36-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La **Ley N.º 32123**, denominada *Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano*, fue promulgada en septiembre de 2024 con el propósito de unificar y modernizar los regímenes previsionales del país. Su Reglamento fue aprobado mediante **Decreto Supremo N.º 189-2025-EF**, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), estableciendo disposiciones de aplicación inmediata en materia de afiliación, aportes, administración de fondos y acceso a pensiones¹

Sin embargo, desde su promulgación, la Ley N.º 32123 ha demostrado graves problemas y un enfoque claramente financiero que deja de lado la justicia social. En la práctica, esta norma ha impuesto más cargas económicas a los trabajadores y trabajadoras, ha afectado derechos ya reconocidos y ha reducido la protección previsional real, vulnerando los artículos 10, 11 y 12 de la Constitución Política del Perú.

La ley, lejos de garantizar una reforma equitativa y progresiva, ha trasladado el riesgo previsional al trabajador, debilitando el rol del Estado en la regulación y supervisión del sistema, y convirtiendo la seguridad social en un mecanismo de rentabilidad privada. Asimismo, su reglamento —aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 189-2025-EF— ha agravado los efectos negativos al incorporar disposiciones restrictivas en materia de afiliación, edad de jubilación y retiro de fondos, consolidando un modelo que prioriza la lógica financiera sobre la función social de la seguridad social.

Además, cabe agregar que, la norma ha suscitado múltiples críticas desde su entrada en vigor. Organizaciones de consumidores, asociaciones de jubilados y especialistas en derecho previsional han advertido que la Ley 32123 introduce cargas desproporcionadas para los trabajadores, afecta derechos adquiridos y reduce el nivel de protección previsional, contrariando los principios constitucionales de seguridad social, progresividad y equidad².

¹ Decreto Supremo N.º 189-2025-EF, Reglamento de la Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, publicado en *El Peruano* el 20 de febrero de 2025.

² Fuente: "Reforma de pensiones genera preocupación entre trabajadores", *La República*, 14 de septiembre de 2024, <https://larepublica.pe/economia/2025/09/14/reforma-previsional-dispararia-el-gasto-fiscal-anual-a-s20000-millones-desde-2075-hnews-847824>

La **Asociación Peruana de Consumidores (ASPEC)**, por ejemplo, señaló que la reforma “incrementa las cargas para trabajadores y el Estado, sin garantizar pensiones dignas”, solicitando expresamente su derogatoria³.

Cabe destacar que, posteriormente a la promulgación de la Ley N.º 32123, el Congreso aprobó la Ley N.º 32445⁴, que autorizó retiros extraordinarios de fondos y eliminó el aporte obligatorio de los trabajadores independientes. Sin embargo, esta intervención legislativa fue de carácter correctivo y temporal, orientada a mitigar efectos inmediatos y evitar perjuicios sociales derivados de la reforma.

Estas modificaciones no alteraron el núcleo de la Ley N.º 32123 ni su modelo previsional, que mantiene criterios actuariales regresivos, facultades discrecionales para elevar la edad de jubilación, condiciones restrictivas para acceder a pensión mínima, y un diseño centrado en la sostenibilidad financiera antes que en la suficiencia y equidad previsional. Por ello, la derogación integral continúa siendo necesaria y justificada.

En consecuencia, el presente proyecto de ley plantea la derogación total de la Ley N.º 32123 y de su reglamento, en ejercicio del deber constitucional del Congreso de restablecer el equilibrio entre el interés público y los derechos fundamentales de los trabajadores, garantizando un sistema previsional solidario, justo y sostenible.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 10⁵ de la Constitución Política del Perú establece que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social. Este principio impone al Estado la obligación de no retroceder en el nivel de protección alcanzado, conforme al principio de progresividad de los derechos sociales.

Asimismo, el artículo 12⁶ de la Constitución dispone que “*los fondos y reservas de la seguridad social son intangibles*”, lo cual implica que no pueden ser utilizados, transferidos o administrados de forma que perjudiquen a los titulares de los fondos. Cualquier norma que altere los mecanismos de administración,

³ ASPEC (2025). *Pronunciamiento sobre la reforma previsional y sus impactos sociales*. Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2025/09/12/aspec-pide-derogar-reforma-de-pensiones-aumentan-las-cargas-para-trabajadores-y-estado/>

⁴ Publicada en el Diario el Peruano el 20 de setiembre de 2025

⁵ **Constitución Política del Perú (1993)**

Artículo 10.- 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 vida.

⁶ **Constitución Política del Perú (1993)**

Artículo 12.- Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley

acceso o garantía de los fondos previsionales sin respetar los derechos adquiridos resulta inconstitucional.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional —como se evidencia en la sentencia Exp. N.º 1417-2005-AA/TC⁷— reconoce que el derecho a la pensión es un derecho fundamental específico derivado del artículo 11 de la Constitución, que exige una protección constitucional frente a su negación o restricción, y que debe respetar su contenido esencial, aun cuando su desarrollo sea de configuración legal

III. FUNDAMENTO INTERNACIONAL

El **Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 13284, establece estándares mínimos de protección social, incluyendo prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia. Este convenio dispone que los Estados deben garantizar **prestaciones suficientes y sostenibles**, evitando medidas regresivas en materia previsional⁸.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 9, reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social⁹. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha sostenido que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que restrinjan injustificadamente el acceso a beneficios previsionales, salvo en contextos excepcionales y de manera temporal.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26) refuerza este deber, al obligar a los Estados parte a adoptar medidas progresivas para lograr la plena efectividad de los derechos económicos y sociales¹⁰. En consecuencia, cualquier norma que **reduzca prestaciones o restrinja el acceso a una pensión digna** contraviene compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA DEROGACIÓN

En atención a los fundamentos constitucionales e internacionales antes expuestos, la derogación de la Ley N.º 32123 se sustenta en un conjunto de razones jurídicas, económicas y sociales que evidencian su inviabilidad práctica y su incompatibilidad con los principios de la seguridad social.

⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.º 1417-2005-AA/TC, caso vs. ONP. Sentencia del 8 de julio de 2005, fundamentos 36 y 37. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>

⁸ Convenio N.º 102 sobre la norma mínima de seguridad social, OIT, 1952. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1C80A42AF218024405257E2E0053F67B/\\$FILE/83_C102.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1C80A42AF218024405257E2E0053F67B/$FILE/83_C102.pdf)

⁹ Fuente: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>

¹⁰ Fuente: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

A continuación, se detallan los principales aspectos que justifican la medida propuesta:

a) Afectación de derechos previsionales y expectativas legítimas:

La entrada en vigor de la Ley N.º 32123 y su Reglamento aprobado mediante D.S. N.º 189-2025-EF ha modificado de manera sustancial las reglas estructurales del sistema previsional peruano, afectando derechos adquiridos y expectativas legítimas de los afiliados tanto del Sistema Nacional de Pensiones (ONP) como del Sistema Privado de Pensiones (SPP).

El artículo 29 de la Ley N.º 32123 dispone que el Reglamento establezca los mecanismos de elección y afiliación obligatoria, fijando como plazo máximo de implementación el 31 de mayo de 2027¹¹. Esta disposición ha generado incertidumbre entre los afiliados que ya planificaban su retiro bajo normas anteriores, pues introduce un proceso de transición forzosa sin garantías de estabilidad normativa.

Asimismo, el artículo 12 de la ley ratifica la edad mínima de jubilación en 65 años, pero en su numeral 12.2 autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del Consejo Previsional, a revisarla cada cinco años en función de la sostenibilidad actuarial del sistema¹².

Esta revisión quinquenal abre la posibilidad de elevar la edad de jubilación hasta 68 años u otra cifra superior, configurando una medida regresiva que reduce la protección previsional alcanzada y genera inseguridad en la planificación de retiro de los trabajadores.

El Reglamento de la Ley 32123 no solo cambia las reglas de pensión mínima y proporcional; obliga a cumplir años de aporte continuo, limita usar tu propio fondo y condiciona beneficios a reglas administrativas. Esto golpea principalmente a trabajadores informales, mujeres y personas con empleos discontinuos. En un país donde más del 70% trabaja en la informalidad, estas reglas son regresivas y socialmente injustas.

b) Falta de sostenibilidad técnica y financiera

Diversos indicadores evidencian que el actual esquema previsional traslada el riesgo financiero al trabajador, mientras las administradoras mantienen utilidades aun en contextos de pérdidas para los afiliados. Según datos

¹¹ Ley 32123, art. 29 (mandato de reglamentación de elección/afiliación); D.S. 189-2025-EF, Disp. Compl. Transitoria Segunda (plazo máximo **31/05/2027**)

¹² **Ley N.º 32123**, art. 12.1 (edad mínima 65 años), art. 12.2 (revisión quinquenal) y art. 12.3 (jubilación adelantada desde 55 años)

recogidos en base a información de la SBS, en 2022 los fondos de los afiliados registraron una caída de **S/ 27,400 millones**, mientras que las AFP obtuvieron ganancias acumuladas por **S/ 4,757 millones entre 2015 y 2024**. Asimismo, la rentabilidad real promedio del Fondo 2 —el de mayor número de aportantes— fue solo de **2.45% en la última década**¹³.

Este comportamiento evidencia un modelo financierista que no garantiza sostenibilidad social ni pensiones adecuadas, y donde las ganancias del sistema no están vinculadas al bienestar del afiliado sino al cobro de comisiones, lo que refuerza la necesidad de revisar y corregir el marco normativo vigente.

Ganancias totales de las AFP desde 2015

Año	Monto total
2015	S/466 millones
2016	S/448 millones
2017	S/438 millones
2018	S/488 millones
2019	S/502 millones
2020	S/414 millones
2021	S/554 millones
2022	S/471 millones
2023	S/486 millones
2024	S/491 millones
2025	S/264 millones

** Las cuatro AFP han registrado, en la última década, más de S/400 millones de utilidades al año. Este 2025, hasta abril, ya sumaban más de S/263 millones.

c) Déficit de legitimidad y participación social

La aprobación y reglamentación de la Ley N.º 32123 careció de consenso social y generó rechazo ciudadano desde su puesta en marcha. Tras la publicación de su reglamento, miles de jóvenes y trabajadores se movilaron en Lima y otras ciudades señalando que la reforma previsional favorecía a las AFP antes que, a los aportantes, especialmente por medidas como la

¹³ Ojo-Público (21.09.2025). "Las AFP ganaron más de S/ 4,700 millones en la última década y lograron una reforma de pensiones a su favor." Disponible en: <https://ojo-publico.com/5915/afp-ganaron-mas-s4700-millones-la-ultima-decada>

afiliación obligatoria, el aporte forzoso de independientes y restricciones al retiro de fondos.

Este descontento fue reconocido oficialmente por la Defensoría del Pueblo, que en pronunciamiento público de fecha 1 de octubre de 2025 reafirmó que la protesta pacífica es un derecho legítimo y advirtió que el Sistema Privado de Pensiones “se ha distanciado de las premisas básicas de la seguridad social”, generando “desconfianza y descontento social debido a sus altos costos administrativos, bajos niveles de cobertura y a que la gran mayoría de afiliados opta por retirar sus fondos por no esperar una pensión digna”.

Asimismo, la entidad enfatizó que, mientras los afiliados sufren pérdidas o rentabilidad nula, “las AFP no se ven afectadas en igual proporción”, situación que constituye fuente de conflictos sociales y evidencia un modelo que privilegia la lógica de mercado antes que la protección social.

En ese contexto, la Defensoría llamó al Estado a construir una reforma previsional “social, solidaria y humana”, con participación efectiva de jóvenes y sectores vulnerables, subrayando que atender estos reclamos es indispensable para la legitimidad del sistema y la paz social¹⁴.

Este pronunciamiento institucional confirma que el proceso de modernización previsional careció de transparencia, participación y consenso social, y que su diseño generó efectos regresivos y conflictividad pública, reforzando la necesidad de su derogación integral.

d) Compatibilidad con el principio de justicia social

La Ley N.º 32123 ha sido cuestionada por privilegiar un enfoque financiero y de mercado antes que la finalidad social de la seguridad social. Este diseño normativo traslada los riesgos previsionales al trabajador —en lugar de asumir un carácter solidario y protector— y orienta el sistema hacia la rentabilidad financiera de los administradores antes que a la suficiencia de las pensiones y el bienestar de los aportantes.

El principio de justicia social establece que el Estado Social y Democrático de Derecho debe orientar sus políticas públicas —incluyendo las previsionales— a la reducción de desigualdades y la protección de las personas en situación de vulnerabilidad. En línea con ello, los artículos 10 y 11 de la Constitución consagran la seguridad social y el derecho a la pensión como derechos progresivos y de carácter humano, no meramente financiero.

¹⁴ Defensoría del Pueblo (01/10/2025). “Pronunciamiento en el contexto de las recientes protestas juveniles cuestionando la Ley N.º 32123”. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-se-pronuncia-n-el-contexto-de-las-recientes-protestas-juveniles-cuestionando-la-ley-n-o-32123-ley-de-modernizacion-del-sistema-previsional-peruano/>

Asimismo, la **Defensoría del Pueblo**, en su pronunciamiento del 1 de octubre de 2025 respecto a la Ley 32123, ha señalado que el Sistema Privado de Pensiones “se ha distanciado de las premisas básicas de la seguridad social”, generando “desconfianza y descontento social debido a sus altos costos administrativos, sus bajos niveles de cobertura y al hecho de que la gran mayoría de afiliados opta por retirar sus fondos por no esperar una pensión digna”. La entidad recordó que la administración previsional no puede ser tratada como un mecanismo de mercado de capitales, sino como un pilar de dignidad humana, sostenibilidad social y solidaridad intergeneracional.

En consecuencia, cuando un modelo previsional prioriza la lógica financiera sobre la protección efectiva frente a la vejez, invalidez o contingencias sociales, se **quiebra el principio de justicia social** y se vulnera la función esencial de la seguridad social como derecho humano y como deber estatal.

Por su parte, es necesario acotar que, la Ley N.º 32445, al modificar artículos 11 y 14 y derogar el 9 de la Ley 32123, reconoce de hecho las deficiencias estructurales del modelo previsional, al permitir retiros extraordinarios y al suprimir el aporte obligatorio de trabajadores independientes. Sin embargo, dichas modificaciones no corrigen los problemas de fondo: la falta de sostenibilidad solidaria, la regresividad en la edad jubilatoria y la ausencia de participación social en la gestión del sistema.

En esa línea, corresponde señalar que, si bien aprobación de la Ley N.º 32445, corrigió aspectos puntuales de la Ley N.º 32123 debido a la presión social y técnica, persisten elementos estructurales que afectan los derechos previsionales, tales como:

- Facultad para elevar la edad de jubilación.
- Condiciones restrictivas para la pensión mínima.
- Ausencia de pilar solidario universal.
- Enfoque financiero por encima del derecho social.
- Carencia de una transición realista y participativa.
- Riesgo continuo sobre la intangibilidad y libre disponibilidad en el largo plazo.

Por tanto, la derogación integral de la Ley 32123 sigue siendo jurídicamente necesaria para restablecer las garantías constitucionales de la seguridad social y dar paso a una reforma concertada.

Asimismo, la mencionada derogación de la Ley 32123 y de su reglamento (D.S. N.º 189-2025-EF) permitirá:

- Restablecer el marco jurídico anterior.
- Evitar la aplicación de disposiciones regresivas que comprometan el derecho a una pensión suficiente.

- Reabrir el debate nacional sobre una reforma previsional integral, participativa y técnicamente viable.
- Reafirmar el principio de intangibilidad de los fondos previsionales, asegurando la confianza de los afiliados en el sistema.

Esta medida no genera gasto público adicional ni implica obligaciones financieras para el Estado, limitándose a restaurar el orden jurídico previo y proteger derechos fundamentales.

Por lo tanto, la presente iniciativa legislativa se enmarca en el deber del Congreso de la República de garantizar los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. La derogación de la Ley N.º 32123 es una medida necesaria y constitucionalmente legítima para restablecer la seguridad jurídica, la confianza en el sistema previsional y la protección de los trabajadores.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no contraviene disposiciones constitucionales ni legales vigentes. Por el contrario, reafirma los principios de seguridad jurídica, igualdad ante la ley y protección de la seguridad social reconocidos en los artículos 2, 10, 11 y 12 de la Constitución Política del Perú. La derogación de la Ley N.º 32123 y su reglamento restituye el marco previsional previo, evitando regímenes diferenciados y disposiciones regresivas que afectaban derechos y expectativas legítimas de los afiliados al Sistema Nacional y al Sistema Privado de Pensiones.

Con su vigencia, se retoman las reglas previsionales anteriormente aplicables mientras el Congreso impulsa un proceso participativo y técnico orientado a construir un sistema previsional justo, sostenible y centrado en las personas, sin alterar la estabilidad normativa ni administrativa existente.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La derogación propuesta **no genera costos adicionales al Estado**, pues no crea obligaciones presupuestales nuevas ni demanda recursos adicionales. Por el contrario, evita costos derivados de la implementación de la reforma previsional derogada y previene litigios por afectación de derechos previsionales.

Asimismo, corrige distorsiones de un modelo que había trasladado la carga financiera al trabajador e impuesto obligaciones desproporcionadas, especialmente a jóvenes e independientes. Su permanencia habría profundizado la informalidad laboral, ampliado brechas sociales y mantenido un esquema ineficiente e inequitativo. En cambio, el beneficio principal de la derogación es la protección de derechos previsionales, la

recuperación de confianza institucional y la apertura hacia una reforma previsional inclusiva, técnica y socialmente responsable.

VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con las **Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**, particularmente con las siguientes:

- **Política de Estado N.º 1:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Política de Estado N.º 11:** Igualdad de oportunidades sin discriminación.
- **Política de Estado N.º 13:** Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social.
- **Política de Estado N.º 14:** Reducción de la pobreza.

La derogación contribuye al cumplimiento de estos compromisos nacionales, al asegurar que el sistema previsional se mantenga como un instrumento de protección social, solidario, inclusivo y orientado al bienestar de las personas, evitando retrocesos en los derechos sociales adquiridos y garantizando condiciones de dignidad en la vejez.

Asimismo, la propuesta es coherente con las obligaciones internacionales asumidas por el Perú, como los Convenios 102 y 128 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y con los lineamientos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, que prioriza la sostenibilidad social, la seguridad económica y la garantía de derechos de la población adulta mayor.

En conjunto, esta iniciativa reafirma el deber del Estado de asegurar un sistema previsional justo, solidario y centrado en las personas, contribuyendo a la protección social y a la cohesión democrática del país.