



PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Oficina de
Normalización Previsional JEFATURA ONP



Firmado digitalmente por REMY
LLACSA Gastón Roger FAU
20254165035 soft
Jefa/E De La Onp
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28.01.2026 17:42:37 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 28 de Enero del 2026

OFICIO N° 000022-2026-JF-ONP

Señor

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Jr. Huallaga N° 364, Cercado de Lima

Presente. -

ASUNTO : Opinión Institucional sobre el Proyecto de Ley N°
13508/2025-CR

REFERENCIA : Oficio N° 01795-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR
Expediente N° 2026-0003592

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, reitera a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) el pedido de opinión técnica institucional sobre el proyecto de Ley (PL) N° 13508/2025-CR, "Proyecto de Ley que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP".

Al respecto, se adjunta el Informe N° 000016-2026-OAJ.AL-ONP, de fecha 09 de enero de 2026, junto con el Oficio N° 000012-2026-JF-ONP, remitidos al Ministerio de Economía y Finanzas, el 14 de enero de 2026, los cuales contienen la opinión institucional sobre el citado proyecto ley.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para renovarle las expresiones de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Firmado digitalmente por
GASTÓN ROGER REMY LLACSA
JEFE DE LA ONP

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 28 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>
CVD: 0160 1588 2063 9963





PERÚ

Ministerio de
Economía y Finanzas

Oficina de
Normalización Previsional JEFATURA ONP



Firmado digitalmente por REMY
LLACSA Gastón Roger FAU
20254165035 soft
Jefa/E De La Onp
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14.01.2026 16:49:14 -05:00

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Lima, 14 de Enero del 2026

OFICIO N° 000012-2026-JF-ONP

Señora
ROSARIO RIOFRÍO ESPINOZA
Secretaria General
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Jr. Junín N° 319, Cercado de Lima
Presente.

ASUNTO : Opinión Institucional sobre el Proyecto de Ley N°
13508/2025-CR

REFERENCIA : Oficio N° 834-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR
Expediente N° 2025-0071565

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente y, en relación con el Oficio de la referencia, mediante el cual la Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita opinión a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) respecto al Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR "Ley que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP".

Al respecto, con la finalidad de contar con la opinión sectorial consolidada, tengo a bien remitir la opinión de la ONP sobre el citado Proyecto de Ley, emitida a través del Informe N° 000530-2025-OPG-ONP de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión, del Informe N° 000002-2026-DPR-ONP de la Dirección de Producción, y del Memorando 000110-2026-OAJ-ONP, que contiene el Informe N° 000016-2026-OAJ.AL-ONP, de la Oficina de Asesoría Jurídica, en los cuales se concluye que no resulta viable.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para renovarles las expresiones de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Firmado digitalmente por
GASTÓN ROGER REMY LLACSA
JEFE DE LA ONP

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 14 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>
CVD: 0158 9307 0026 4300





Lima, 09 de Enero del 2026

INFORME N° 000016-2026-OAJ.AL-ONP

PARA : **ALDO CABRERA PINEDO**, DIRECTOR GENERAL DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA

DE : **ROXANA CARMEN BRAVO YNFANTE**, EJECUTIVA DE ASESORIA LEGAL (e)

ASUNTO : Opinión respecto del Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR

EXPEDIENTE : 2025-0071565

REFERENCIA : 1. Proveído 000086-2026-GG-ONP
2. Informe N° 000002-2026-DPR-ONP
3. Informe N° 000530-2025-OPG-ONP
4. Oficio N° 834-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La Presidencia de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República¹ solicita a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) la opinión institucional sobre el Proyecto de Ley (PL) N° 13508/2025-CR: "Ley que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP".
- 1.2 La Gerencia General (GG)² traslada la información precitada a la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión (OPG) y a la Dirección de Producción (DPR) para que emitan la opinión técnica correspondiente.
- 1.3 La OPG³ y la DPR⁴ remiten a la GG las opiniones técnicas solicitadas.
- 1.4 La GG⁵ solicita a la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ) emitir opinión legal sobre el PL, considerando las opiniones técnicas emitidas.

II. ANÁLISIS

- 2.1 **Competencia de la ONP para emitir opinión sobre proyectos de dispositivos legales:** La ONP es el organismo público técnico especializado del Sector Economía y Finanzas, que tiene a su cargo la administración del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y otros encargos previsionales realizados por mandato legal. Bajo esta competencia general, le corresponde opinar sobre los proyectos de dispositivos legales relacionados con los sistemas previsionales a su cargo.

¹ Oficio N° 834-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR recibido por mesa de partes el 17 de diciembre de 2025.

² Proveído N° 010023-2025-GG-ONP del 17 de diciembre de 2025.

³ Informe N° 000530-2025-OPG-ONP del 23 de diciembre de 2025.

⁴ Informe N° 000002-2026-DPR-ONP del 6 de enero de 2026.

⁵ Proveído N° 000086-2026-GG-ONP del 6 de diciembre de 2026.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>

CVD: 0158 5002 3762 6733





- 2.2 **Competencia de la OAJ:** La OAJ en su calidad de órgano de asesoría de la ONP, es la encargada, entre otros, de realizar acciones de índole jurídico – legal, coadyuvando a la mejora de la gestión y toma de decisiones de los demás órganos de la Institución; así como, de asesorar y/o emitir opinión en los asuntos de carácter jurídico legal y administrativo que sean requeridos por la Alta Dirección y demás órganos de la Institución⁶.
- 2.3 **Emisión de opinión jurídico legal:** En ese sentido, la Ejecutiva de Asesoría Legal (e) de la OAJ emitirá opinión de carácter jurídico legal en virtud de lo solicitado por la GG, para dar atención al requerimiento formulado por el Congreso de la República.
- 2.4 **Aspectos contenidos en el PL:** El Proyecto de Ley (PL) N° 13508/2025-CR “Ley que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP”, contiene los siguientes aspectos:
- a) **Objeto:** Autorizar, en forma excepcional y facultativa, el retiro de hasta tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de los fondos acumulados en su cuenta individual por los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP). (Artículo 1 del PL)
 - b) **Finalidad:** Proveer un alivio económico inmediato a los afiliados que se encuentren en situaciones financieras críticas. Esto se fundamenta en atender necesidades urgentes, reactivar su economía y reducir la presión social. (Artículo 2 del PL)
 - c) **Aplicación de la Ley:** Es aplicable a nivel nacional y comprende a todas las personas naturales, afiliados activos al SNP. (Artículo 3 del PL)
 - d) **Financiamiento:** Los recursos para la implementación de lo dispuesto en la presente ley se financiarán con cargo al presupuesto público de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía. (Artículo 4 del PL)
 - e) **Vigencia:** La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. (Primera Disposición Complementaria Final)
 - f) **Reglamentación:** El Poder Ejecutivo reglamentará la ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendarios desde su entrada en vigencia. (Segunda Disposición Complementaria Final)
- 2.5 **Estructura del Informe:** Con base en lo señalado, resulta necesario abordar el marco legal y constitucional del PL, analizando para ello en el presente Informe, los siguientes puntos:

⁶ Artículo 21 y literal b) del artículo 22 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ONP, aprobado por Resolución Ministerial N° 174-2013-EF/10.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.





- A. Derecho fundamental a la pensión, contenido esencial y constitucionalmente protegido y principio de sostenibilidad del sistema previsional.
- B. Intervención pública previsional: Sistema Nacional de Pensiones vs Sistema Privado de Pensiones.
- C. Recursos de la ONP y recursos de los sistemas previsionales
- D. Análisis normativo constitucional del Proyecto de Ley N° 13508/2025-CR.
 - D.1.- Análisis de técnica, calidad normativa, sistematización legislativa y estado procesal del PL.
 - D.2.- Análisis legal y constitucional del PL.
- E. Exigencia de la sostenibilidad financiera en las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios.

A. DERECHO FUNDAMENTAL A LA PENSIÓN, CONTENIDO ESENCIAL Y CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO Y PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA PREVISIONAL

2.6 **Derecho fundamental a la seguridad social:** El derecho fundamental a la seguridad social se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁷, en la que se indica que toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social⁸.

2.7 **La seguridad social como derecho fundamental de naturaleza social de contenido económico:** El Tribunal Constitucional⁹ ha establecido que el derecho a la seguridad social es de **naturaleza social de contenido económico**. Y, en lo que respecta a la búsqueda de la digna calidad de vida, ha establecido que en la **definición del contenido de este derecho fundamental es factor gravitante el esfuerzo económico que el proceso pensionario exige de los poderes públicos y de la capacidad presupuestaria.**

⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 22.

⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 9.

⁹ Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0050-2004-AI y acumulados, fundamentos 74 y 76.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>

CVD: 0158 5002 3762 6733





2.8 **Contenido esencial del derecho fundamental a la pensión:** Asimismo, el Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido esencial del derecho a la pensión, señalando: “El análisis sistemático de la disposición constitucional que reconoce el derecho fundamental a la pensión¹⁰ con los principios y valores que lo informan, es el que permite determinar los componentes de su contenido esencial. **Dichos principios y valores son el principio-derecho de dignidad y los valores de igualdad material y solidaridad**”¹¹. El derecho fundamental a la pensión posee un contenido, esencial y constitucionalmente protegido, que ha sido desarrollado por vía jurisprudencial¹²:

- a. Acceso a un sistema previsional.
- b. Acceso a una prestación de pensión.
- c. Pensión mínima vital.
- d. No privación arbitraria de la prestación de la pensión.

2.9 **Configuración legal del derecho fundamental a la pensión:** Por otro lado, es de indicar que la pensión es un derecho fundamental de configuración legal¹³ pues la ley delimita el contenido directamente protegido por dicho derecho y lo dota de plena eficacia. El reconocimiento de las prestaciones previsionales requiere necesariamente del cumplimiento de los requisitos establecidos en las leyes especiales de la materia. Corresponde al legislador optimizar y fortalecer el sistema de pensiones en el ordenamiento jurídico peruano.

2.10 **Principio de sostenibilidad del sistema previsional:** A este punto, es relevante anotar la definición de sostenibilidad la cual está referida a la viabilidad financiera en el largo plazo de las medidas de asignación de recursos, es decir, a la existencia de fuentes de financiamiento que garanticen el cumplimiento de compromisos de gastos presentes y futuros. Corresponde reiterar que la sostenibilidad debe entenderse en el marco del deber del Estado Social y democrático de derecho de la comunidad de contar con un sistema de seguridad social universal, solidario, integral y progresivo que, desde luego, requiere un tratamiento distinto a la concepción contractualista del seguro privado¹⁴.

B. INTERVENCIÓN PÚBLICA PREVISIONAL: SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES VS SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

2.11 **Sistema Nacional de Pensiones (SNP):** Fue creado¹⁵ en 1973, bajo la denominación de Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, siendo

¹⁰ Artículo 11 de la Constitución Política del Perú.

¹¹ Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1417-2005-PA/TC, fundamento 36.

¹² Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes Nros.0050-2004-AI/TC y 1417-2005-PA/TC.

¹³ Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0050-2004-AI/TC y otros, fundamento 120; así como, en la Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0007-2008-PI/TC, fundamento 6.

¹⁴ Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0020-2021-PI/TC, fundamento 111.

¹⁵ Decreto Ley N° 19990.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>

CVD: 0158 5002 3762 6733





administrado por el Estado a través de la ONP. Este sistema está asociado con la idea de solidaridad colectiva, basado en un sistema de reparto, que se financia a través de los aportes obligatorios, realizados por los trabajadores en actividad y de los aportes facultativos que se destina a un fondo común, para pagar las pensiones de quienes están jubilados.

2.12 Régimen contributivo: En el SNP no existen cuentas de capitalización individual como sí existen en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), sino que los aportes de los trabajadores se constituyen en un fondo de reparto, es decir, un fondo común al que ingresan los aportes de los trabajadores actuales, del cual se pagan las pensiones de los jubilados de hoy. Mañana, los aportantes actuales, ya jubilados, se beneficiarán del aporte que hagan los aportantes de ese momento¹⁶.

2.13 Características del régimen contributivo del SNP: El Tribunal Constitucional ha señalado las características del régimen contributivo del SNP, detallando lo siguiente¹⁷:

- a) Otorga una prestación económica mensual a quienes hayan cumplido con los requisitos exigidos legalmente.
- b) Se fundamenta en el principio de solidaridad intergeneracional. Los aportes realizados mensualmente por sus afiliados financian las pensiones de quienes ya se jubilaron. La totalidad de los aportes mensuales se destinan al pago de las pensiones que se deben abonar en la actualidad.
- c) Las personas que aportan más al sistema favorecen las pensiones de quienes aportaron menos en su momento.
- d) Los aportes aludidos no se acumulan en una cuenta de capitalización individual para el pago futuro a quienes los realizan, sino que se utilizan para financiar el pago de las pensiones actuales. Sin embargo, generan el derecho a recibir pensiones que, a su vez, serán financiadas por quienes sean los aportantes en el momento en que se jubilen.
- e) Los aportes que se recaudan no se acumulan en un fondo colectivo permanente ni mucho menos en uno individual a partir del cual sea posible identificar el monto entregado por cada trabajador. Es un sistema de reparto que se utiliza para asumir los gastos y cargas económicas de las generaciones previas. Y esto es independiente de la existencia de un registro de los montos aportados a lo largo del tiempo.

¹⁶ Fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2020-AI/TC, Caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, Demanda de inconstitucionalidad planteada contra la Ley N° 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley N° 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

¹⁷ Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2020-AI/TC.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.





- f) El ahorro previsional que se realiza en el SNP es colectivo. Las personas ahorran realizando aportes al SNP, para poder disfrutar luego de una pensión durante su vejez.

2.14 **Tipos de asegurados en el SNP:** Se precisa también que, en el SNP existen dos tipos de asegurados: obligatorios y facultativos. Los asegurados obligatorios son aquellos trabajadores que realizan actividades de forma dependiente a algún empleador, el cual está obligado a retener los aportes previsionales de sus trabajadores y realizar el pago correspondiente al régimen; en tanto los asegurados facultativos son aquellos que realizan actividad de forma independiente.

2.15 **Sistema Privado de Pensiones (SPP):** De otro lado, el SPP se crea en 1992¹⁸ y consiste en un sistema de capitalización individual, donde los aportes se depositan a una cuenta personal denominada Cuenta Individual de Capitalización (CIC), administrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

2.16 **Panorama general sobre el Sistema Previsional Peruano:** En la actualidad, como se ha explicado, existen dos grandes sistemas previsionales, esto es, el SNP y el SPP, y regímenes de naturaleza no contributiva¹⁹, los cuales coexisten en el sistema previsional peruano actual, con diversos regímenes previsionales de naturaleza contributiva, tales como: el Régimen de pensiones y compensaciones por los servicios civiles prestados al Estado²⁰; Régimen del personal militar y policial de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales²¹; Seguro por accidentes de trabajo²², sustituido por el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo Pensión²³; Régimen de pensiones del Servicio Diplomático²⁴ y el Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros²⁵.

2.17 **Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano:** Sobre el particular, es de precisar que mediante la Ley N° 32123²⁶ se crea el Sistema Integral Previsional Peruano, incorporando al SNP y al SPP, a fin de garantizar la protección previsional de todos los ciudadanos tengan o no vínculo laboral. El Sistema Integral Previsional Peruano dispone un sistema previsional único, universal, igualitario, inclusivo e integrado en una estructura multipilar, bajo administración

¹⁸ Decreto Ley N° 25897.

¹⁹ Tales como las establecidas en el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, Decreto Supremo que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65, Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, así como en el Decreto Supremo que crea el Programa de pensión por discapacidad severa (Programa Contigo)

²⁰ Decreto Ley N° 20530.

²¹ Decreto Legislativo N° 1133.

²² Decreto Ley N° 18846.

²³ Ley N° 26790.

²⁴ Decreto Legislativo N° 894.

²⁵ Ley N° 30003.

²⁶ Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>

CVD: 0158 5002 3762 6733





pública y privada, y establece mecanismos para garantizar el pago de, al menos, una pensión mínima a sus afiliados²⁷.

C. RECURSOS DE LA ONP Y RECURSOS DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES

2.18 **Recursos de la ONP:** De otro lado, es de indicar que, de conformidad con la Ley N° 28532 y su Reglamento²⁸, constituyen recursos de la ONP:

1. Los que le asigne el Gobierno Central para el cumplimiento de sus funciones.
2. Las transferencias de fondos provenientes de los sistemas previsionales, por concepto de gastos de administración; cuyos montos y procedimientos estarán regulados y normados por decreto supremo.
3. Las donaciones, créditos, legados, transferencias y demás recursos provenientes de cooperación nacional e internacional.
4. Recursos propios.
5. Otros ingresos que le sean asignados con arreglo a ley.

2.19 **Recursos de los sistemas previsionales:** Del mismo modo, el Reglamento de la Ley N° 28532²⁹ establece que son recursos de los sistemas previsionales a cargo de la ONP, enfatizando su condición de inembargables y que están destinados a pagar las obligaciones pensionarias, los siguientes:

1. Los ingresos por aportaciones y contribuciones, incluyendo los recargos e intereses correspondientes.
2. Los recursos y fondos previsionales transferidos por el gobierno central, así como por organismos, empresas y otras instituciones del Estado.
3. Las transferencias presupuestales que efectúe el Estado y en especial las señaladas en la Décimo Quinta Disposición Final del Decreto Ley N° 25897.
4. Otros ingresos que le sean asignados con arreglo a ley.

2.20 **Obligaciones de la ONP en la gestión de los fondos:** Asimismo, el Reglamento de la Ley N° 28532³⁰ establece las obligaciones a las que se sujeta la ONP en la gestión de los recursos que administra por mandato legal, así como de sus recursos propios, señalando que la ONP constituye un pliego presupuestal, sujeto a las normas del Sistema Nacional de Presupuesto, y tiene, entre otras obligaciones, que los fondos de cada sistema previsional son registrados como patrimonio del mismo y su administración es realizada discriminándolos por régimen legal, cuidando de su correcto uso, según las provisiones presupuestales correspondientes.

²⁷ Con fecha 9 de setiembre de 2025 se publica el Decreto Supremo N° 189-2025-EF, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

²⁸ Artículo 9 de la Ley N° 28532, concordante con el artículo 10 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 118-2006-EF.

²⁹ Artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 28532, aprobado por Decreto Supremo N° 118-2006-EF.

³⁰ Artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 28532, aprobado por Decreto Supremo N° 118-2006-EF.





D. ANÁLISIS NORMATIVO CONSTITUCIONAL DEL PL N° 13508/2025-CR

D.1 Análisis de técnica, calidad normativa, sistematización legislativa y estado procesal del PL

2.21 Aspectos legales para considerar en relación con la calidad normativa y sistematización legislativa del PL: Sobre el particular, se debe tener en cuenta la siguiente regulación:

- i) El artículo 2 de la Ley N° 26889³¹, señala que los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.
- ii) A su vez, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República³² señala que la Exposición de Motivos incluye lo siguiente: i) Fundamentos de la propuesta. Contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta; ii) El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional; iii) El análisis costo beneficio; iv) La incidencia ambiental, cuando corresponda; y, v) La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
- iii) Asimismo, el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República³³ dispone expresamente que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.
- iv) Aunado a ello, el artículo V del Título Preliminar del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³⁴ (en adelante el Reglamento), señala que la elaboración de todo proyecto normativo se encuentra sometido a un procedimiento normativo regulado por la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;

³¹ Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

³² Fuente: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/Manual-Tecnicas-Legislativas/index.html>

³³ Fuente: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/reglamento-11-2023.pdf>

³⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>

CVD: 0158 5002 3762 6733





la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el Reglamento del Congreso de la República, el presente Reglamento y las normas sectoriales que resulten aplicables. Así también, le son aplicables los principios previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en lo que corresponda.

- v) A su vez, en el artículo 1 del Reglamento se señala como partes integrantes de la estructura del proyecto normativo las siguientes:

“1.1 Los proyectos normativos de alcance general se estructuran en las siguientes partes:

1.1.1 Título de la disposición normativa.

1.1.2. Documento que sistematiza el AIR Ex Ante, cuando corresponda.

1.1.3. Exposición de motivos, que incluye:

a. Fundamento técnico de la propuesta normativa.

b. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma.

c. Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

1.1.4. Fórmula normativa en la que se incluye: una parte considerativa y una parte dispositiva, según corresponda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 del presente Reglamento (...).”

- vi) En cuanto al sustento de la norma, en el numeral 1.1.3 del artículo 1 en concordancia con el artículo 7 del Reglamento se contempla que la exposición de motivos debe describir el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, debe incluir el fundamento técnico de la propuesta normativa, análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma y el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

- vii) Por su parte, de conformidad al artículo 8 del Reglamento, la exposición de motivos contiene el fundamento técnico de la propuesta normativa, el cual debe contener la identificación del problema público, el análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el desarrollo del (los) objetivo (s) relacionado (s) con el problema identificado; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta normativa.

- viii) De igual manera, el artículo 9 del Reglamento señala que el Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma, es empleado para conocer los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>
CVD: 0158 5002 3762 6733





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. Asimismo, se indica en el referido artículo que el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, en particular en leyes que incidan en el desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado y en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios, y leyes relacionadas con política social y ambiental.

- ix) Finalmente, el artículo 10 del Reglamento indica que el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar de manera detallada si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si más bien se trata de una propuesta que modifica, deroga o complementa normas vigentes, debiendo incluir un análisis jurídico sobre la constitucionalidad, legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional.

2.22 Verificación del cumplimiento de la estructura de acuerdo con las normas de calidad normativa y sistematización legislativa: En esa línea, se procederá a verificar si la iniciativa legislativa ha cumplido con desarrollar las partes integrantes que debe contener la estructura del proyecto normativo:

- i) Respecto al Título de la disposición normativa, se verifica que este indica el contenido y el objeto del proyecto de ley, expresando con ello su alcance, permitiendo su identificación y facilitando su interpretación.
- ii) Respecto a la exposición de motivos, se aprecia que esta incluye los siguientes puntos: **I. Fundamentos de la propuesta** (aspectos generales, marco legal, descripción del problema, necesidad de dar solución a dicha problemática, propuesta de solución); **II. Efectos de la vigencia de la norma en la legislación nacional**; **III. Análisis Costo Beneficio**; y **IV. Relación con la Agenda Legislativa y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**. Es decir, no se cumple con señalar de manera específica el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo, la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, ni el desarrollo del (los) objetivo (s) relacionado (s) con el problema identificado.
- iii) En cuanto al análisis costo-beneficio se aprecia que la iniciativa legislativa no se encuentra debidamente sustentada en términos cuantitativos y cualitativos, puesto que se indica solo de manera general que: "(...) **El costo fiscal asociado al retiro será de naturaleza transitoria y se limitará al monto autorizado (...)**". Es decir, pese a que se originaría un gasto, no se analiza en detalle la cuantificación de los costos que se generarían para su implementación.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>
CVD: 0158 5002 3762 6733





2.23 **Estado procesal del PL N° 13508/2025-CR:** A este punto, se verifica en la página web del Congreso de la República³⁵, que el estado procesal de la iniciativa legislativa es que se encuentra en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera desde el 10 de diciembre de 2025.

D.2 Análisis legal y constitucional del PL

2.24 **Alcances del PL:** Conforme se ha indicado en el numeral 2.4 del presente Informe, la iniciativa presentada tiene por objeto autorizar de manera excepcional y facultativa el retiro de hasta tres (3) UIT de los fondos acumulados por los afiliados al SNP, con el objetivo de brindarles liquidez económica inmediata para afrontar situaciones de emergencia, necesidades básicas o contingencias personales, sin afectar la sostenibilidad financiera del sistema previsional ni los principios de solidaridad y equidad que lo rigen.

2.25 **Fundamentos de la Exposición de Motivos sobre el retiro de manera excepcional y facultativa de los fondos acumulados por los afiliados al SNP:** Al respecto, se resaltan los siguientes fundamentos señalados en la Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 ASPECTOS GENERALES

La presente iniciativa legislativa cuenta con un sólido sustento constitucional y legal, pues plantea un retiro excepcional orientado a proteger a los afiliados frente a situaciones económicas graves (verbigracia: el desempleo, la pobreza o situaciones de violencia) esto, en coherencia con la finalidad propia de la seguridad social. La presente se trata de una medida de carácter progresivo y temporal.

Es importante señalar que los fondos administrados por la ONP constituyen propiedad privada exclusiva de los afiliados, y no del Estado, es necesario tener esto como premisa en todo momento. En ese sentido, la ley reconoce el derecho de las personas a acceder a sus ahorros en circunstancias extraordinarias, sin afectar la estructura del sistema previsional. Debemos entender que negar el acceso a recursos propios en situaciones de vulnerabilidad (pobreza, desempleo o violencia) supondría contradecir dicho principio. La medida, por el contrario, prioriza la supervivencia y el bienestar inmediato de la población por encima de formalismos legales.

(...)

1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

(...)

Los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad debido a tres factores estructurales.

³⁵ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13508>





En primer lugar, no pueden disponer de sus aportes, aun cuando atraviesen periodos de desempleo, enfermedades, crisis financieras o dificultades graves de subsistencia.

En segundo lugar, una proporción considerable de aportantes no alcanzará los años de contribución (20) exigidos por ley para acceder a una pensión, lo que implica que sus aportes no generarán un beneficio directo ni serán recuperados.

Finalmente, el encarecimiento de la canasta básica, la reducción de ingresos reales y la precarización laboral han debilitado gravemente la estabilidad económica de millones de familias, haciendo necesaria la existencia de un mecanismo excepcional de alivio.

La falta de alternativas dentro del sistema ha generado una presión social sostenida y un reclamo legítimo de los afiliados, quienes demandan la posibilidad de disponer de una parte de los recursos que han aportado durante años. La inexistencia de cualquier instrumento de retiro o devolución crea una sensación de desprotección y desalienta la percepción de legitimidad del propio sistema previsional.

(...)

1.4 NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA
Resulta necesario establecer un mecanismo extraordinario que permita a los aportantes acceder a parte de sus recursos, bajo criterios de temporalidad, excepcionalidad y proporcionalidad.

Un retiro de hasta tres Unidades Impositivas Tributarias constituye una medida razonable que no compromete la arquitectura del régimen de reparto, pero que sí brinda una respuesta inmediata a situaciones de necesidad. Esta autorización, además de corregir una desigualdad existente frente a otros regímenes previsionales, garantiza un mínimo de justicia contributiva al permitir que los afiliados recuperen una fracción de sus aportes en momentos críticos. La intervención resulta oportuna y compatible con el marco constitucional, pues se orienta a proteger la dignidad humana, asegurar la satisfacción de necesidades básicas y otorgar herramientas para afrontar emergencias económicas sin generar afectaciones perjudiciales a la sostenibilidad del sistema.

(...)

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta no deroga ni altera disposiciones esenciales normativas ni la organización de la ONP. Se limita a habilitar un mecanismo de acceso excepcional a los aportes en razón de circunstancias económicas extraordinarias. **Su aplicación será complementaria a la normativa previsional vigente y exigirá la adecuación reglamentaria correspondiente para garantizar su correcta implementación operativa.**

No genera conflictos normativos ni afecta principios constitucionales, dado que se orienta a proteger derechos sociales y condiciones mínimas de bienestar.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>
CVD: 0158 5002 3762 6733





- 2.26 **La iniciativa legislativa desconoce que en el SNP no existen Cuentas Individuales de Capitalización (CIC):** Como puede apreciarse, en la Exposición de Motivos se hace referencia a que la autorización propuesta corrige una desigualdad existente frente a otros regímenes previsionales, entendiéndose como una referencia a que los afiliados al SPP han podido acceder voluntariamente a parte de sus fondos, los afiliados al SNP no han sido beneficiados con dichas medidas. Así, señala que la medida propuesta sobre el retiro extraordinario de hasta 3 UIT busca garantizar un mínimo de justicia contributiva al permitir al afiliado acceder a una fracción de sus aportes. No obstante, se debe tener en cuenta que en el SNP no existen Cuentas Individuales de Capitalización, como sí ocurre en el SPP, siendo que, en el SNP los aportes de los trabajadores se constituyen en un fondo de reparto, es decir, un fondo común al que ingresan los aportes de los trabajadores actuales, del cual se pagan las pensiones de los jubilados de hoy. Mañana, los aportantes actuales, ya jubilados, se beneficiarán del aporte que hagan los aportantes de ese momento. Es decir, el SNP se fundamenta en el principio de solidaridad intergeneracional, siendo que los aportes realizados mensualmente por sus afiliados financian las pensiones de quienes ya se jubilaron. Del mismo modo, se reitera que los aportes que se recaudan no se acumulan en un fondo colectivo permanente ni mucho menos en uno individual, del cual sea factible poder elegir de manera voluntaria retirar aportes.
- 2.27 **Contexto en el SNP sobre la acreditación de períodos de aportación con la prueba de la relación laboral:** Asimismo, resulta importante tener en cuenta, que en el SNP la acreditación de períodos de aportación se realiza con la prueba de la relación laboral, conforme a lo interpretado por el Tribunal Constitucional el que se ha pronunciado señalando: *“en todos los casos en que se hubiera probado adecuadamente la relación de trabajo deberá equipararse el periodo de labores como periodo de aportaciones efectivas al Sistema Nacional de Pensiones”*³⁶. Es decir, no necesariamente los asegurados obligatorios o sus empleadores realizaron el pago de estos, de igual manera, se debe considerar la falta de información sobre el pago de aportes realizados antes de julio de 1999. En tal sentido, se aprecia que, la medida legislativa no ha sido debidamente sustentada ni analizada en ese extremo, lo cual originaría expectativas de poder retirar aportes de asegurados activos del SNP, siendo que, como se ha explicado, no necesariamente se han realizado el pago de estos.
- 2.28 **Los aportes realizados al SNP constituyen un ahorro colectivo previsional:** Adicionalmente, en relación a la premisa indicada en la Exposición de Motivos que hace referencia a que los fondos administrados por la ONP constituyen propiedad privada exclusiva de los afiliados, y no del Estado, se debe tener en cuenta que, el Tribunal Constitucional en el **“Caso devolución de aportes al Sistema**

³⁶ Sentencia recaída en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC, fundamento 19.





Nacional de Pensiones”³⁷, estableció que: **“No cabe afirmar que los aportes realizados al fondo del SNP estén garantizados por el derecho de propiedad y, en consecuencia, esté justificada la devolución de la totalidad de aportes con fines previsionales que hicieran las personas de 65 años o más que no cumplieron con los requisitos legales para finalmente obtener una pensión. Como ya se advirtió, los aportes realizados al SNP constituyen un ahorro colectivo previsional que solo genera un derecho a percibir en el futuro una pensión, si se cumplen los requisitos legales para tal efecto (...).”**³⁸

- 2.29 **Observancia de las bases constitucionales para las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios:** Al respecto, la Constitución Política del Perú dispone, entre otros, 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 el criterio de sostenibilidad financiera y no nivelación**³⁹.
- 2.30 **La Iniciativa legislativa es presentada en forma paralela a un contexto de reforma pensionaria en el país:** De otro lado, es de tener en cuenta que, en la actualidad, lo que se pretende es una reforma pensionaria en la que en ambos sistemas (SPP y SNP) **se pueda acceder al derecho a la pensión**, tal y como lo ha señalado el Tribunal Constitucional al exhortar la necesidad de una reforma integral del sistema de pensiones, público y privado, con la finalidad de que se constituya en un auténtico sistema de seguridad social, que cumpla con los fines del Estado Social y Democrático de Derecho⁴⁰.
- 2.31 **Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano:** Sobre el particular, como se ha indicado en los párrafos precedentes, a la fecha se ha publicado la Ley N° 32123⁴¹ la cual tiene por finalidad reformar el sistema de pensiones para que sus beneficiarios accedan progresivamente a una pensión justa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, reconociendo la progresividad en la aplicación del derecho a la seguridad social en pensiones, fomentando la eficiencia y competencia, facilitando la libre elección y garantizando la sostenibilidad del sistema. Asimismo, asegura una mayor competencia en la oferta de gestores de pensiones, brinda una pensión mínima, ofrece comisiones por resultados y la pensión por consumo como mecanismo de aportes complementario.
- 2.32 **Opinión previa del Tribunal Constitucional sobre devolución de aportes en el SNP:** Adicionalmente a lo señalado, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en materia similar en el **“Caso devolución de aportes al Sistema**

³⁷ Pleno. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 151/2021, recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC.

³⁸ Pleno. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 151/2021, recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento 10.

³⁹ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 20-2021-PI/TC (Pleno Sentencia N° 300/2022 Caso de la Ley que autoriza el retiro de fondos de las AFP), fundamento 167.

⁴¹ Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.





Nacional de Pensiones⁴², en el que señaló expresamente que la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del Poder Ejecutivo, por lo que dicha competencia debe contrastarse con los principios que orientan las disposiciones de la Constitución presupuestaria, esto es, el de equilibrio presupuestal y estabilidad presupuestaria que operan como freno al endeudamiento público. Asimismo, se indicó que el régimen de devolución de aportes a la ONP implicaba un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública.

E. ANÁLISIS DE IMPACTO TÉCNICO

2.33 **Análisis de impacto técnico efectuado por la DPR:** La DPR⁴³ ha realizado el análisis técnico normativo del PL N° 13508/2025-CR, señalando que no resulta viable en el marco técnico, resaltándose los siguientes fundamentos:

- a) **Los aportes realizados al SNP constituyen un ahorro colectivo previsional:** Los aportes efectuados al SNP no constituyen ahorro individual, sino que integran un fondo común de naturaleza solidaria y de reparto. El Proyecto de Ley plantea la posibilidad de que los aportantes “retiren su dinero”, sin considerar que el Tribunal Constitucional cuando emite el precedente referido a la devolución de aportes al SNP ha señalado que estos no se encuentran amparados por el derecho de propiedad en términos de titularidad individual. Conforme a dicho criterio, los aportes realizados al sistema solo generan la expectativa de acceder a una pensión cuando se cumplen los requisitos legales correspondientes. Ello obedece a que, a diferencia del Sistema Privado de Pensiones (SPP), en el SNP no existen cuentas individuales, sino un fondo que se financia con los aportes de los trabajadores en actividad para el pago de las pensiones de los jubilados.
- b) **Opinión previa del Tribunal Constitucional sobre devolución de aportes en el SNP:** También es importante resaltar que el Tribunal Constitucional, en materia similar como en el “Caso devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones”, señaló expresamente, entre otros, que la aprobación de medidas que demanden gasto público requiere de la participación del Poder Ejecutivo siendo que dicha competencia debe contrastarse con los principios que orientan las disposiciones de la Constitución presupuestaria, esto es, el de equilibrio presupuestal y estabilidad presupuestaria que operan como freno al endeudamiento público. Asimismo, se indicó que el régimen de devolución de aportes a la ONP implicaba un gasto público no previsto en el pliego presupuestal de los órganos de la administración pública.
- c) **Sostenibilidad financiera en el ámbito previsional:** La sostenibilidad financiera es relevante para toda norma, lo es más en el caso de los que versen sobre materia previsional. Cualquier modificación de los regímenes

⁴² Pleno. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 151/2021, recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamentos 37 y 38).

⁴³ Informe N° 000002-2026-DPR-ONP.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.





previsionales requiere tener una viabilidad financiera, máxime si el Estado debe garantizar el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias y a las posibilidades de la economía nacional, teniendo en consideración, asimismo, que de conformidad a la Constitución Política del Perú, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. En ese mismo orden de ideas, vale recordar que, en las normas presupuestales del año en curso, se ha señalado que todo proyecto normativo debe estar plenamente costeadado.

2.34 **Análisis técnico de la OPG:** Por su parte, la OPG⁴⁴, en su condición de órgano de asesoría de la ONP encargado de conducir las actividades relacionadas con los procesos de planeamiento, presupuesto, organización, racionalización, estudios previsionales, métricas, evaluación de la gestión, así como la cooperación técnica internacional, de conformidad con la normativa vigente⁴⁵, concluye que, de la evaluación del impacto económico efectuado, el PL N° 13508/2025-CR no es técnicamente viable, toda vez que va contra los principios fundamentales del SNP e implicaría incurrir en mayores costos fiscales para su financiamiento, recomendando incluir dicho análisis en la respuesta institucional a ser emitida por la entidad.

F. EXIGENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN LAS MODIFICACIONES QUE SE INTRODUCAN EN LOS RÉGIMENES PENSIONARIOS

2.35 **La iniciativa legislativa implicaría recursos adicionales al Tesoro Público:** Así, se tiene que la propuesta legislativa de forma taxativa promueve el retiro de aportes sin analizar, conforme se ha explicado, que el SNP es un fondo solidario y de reparto, donde no existe un fondo acumulado por cada afiliado, siendo, además, que dichas medidas tendrían una estimación en términos económicos que incidiría en la sostenibilidad del Fondo dada su naturaleza contributiva, cuyos aportes de los asegurados obligatorios o facultativos activos, de manera conjunta con las transferencias que realiza el Tesoro Público, sirven para pagar a los jubilados actuales.

2.36 **La propuesta legislativa carece de un análisis costo beneficio:** Conforme se ha venido señalando, de acuerdo con la revisión efectuada a la Exposición de Motivos, se aprecia que la iniciativa legislativa no se encuentra debidamente sustentada⁴⁶, puesto que, pese a que dicha medida implicaría un gasto y que el

⁴⁴ Informe N° 000530-2025-OPG-ONP.

⁴⁵ Artículo 23 del ROF de la ONP.

⁴⁶ El Tribunal Constitucional (Pleno. Sentencia del Tribunal Constitucional N° 151/2021, recaída en el Expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento 24 y fundamento 31) respecto de medidas que puedan desestabilizar la economía señala: "(...) Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria". Del mismo modo, en la aludida sentencia se señala que "(...) **este Tribunal observa que las autoridades deben evitar la aprobación de**





SNP es un fondo de reparto solidario donde no existen Cuentas Individuales de Capitalización, se omite señalar cuál sería la fuente de financiamiento⁴⁷.

2.37 **Modificaciones en los regímenes pensionarios actuales:** Al respecto, se reitera que la Constitución Política del Perú⁴⁸ señala 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.

2.38 **Sostenibilidad financiera en el ámbito previsional:** Si bien la sostenibilidad financiera es relevante para toda norma, lo es más en el caso en los que versen sobre materia previsional. Cualquier modificación de los regímenes previsionales requiere tener una viabilidad financiera, máxime si el Estado debe garantizar el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias y a las posibilidades de la economía nacional⁴⁹, teniendo en consideración, asimismo, que de conformidad a la Constitución Política del Perú⁵⁰, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. En ese mismo orden de ideas, vale recordar que, en las normas presupuestales de naturaleza anual, se ha señalado que todo proyecto normativo debe estar plenamente costado⁵¹.

2.39 **Corolario de la evaluación normativa y constitucional realizada:** Por consiguiente, teniendo en cuenta los fundamentos vertidos en el presente Informe, se considera **NO VIABLE** el PL N° 13508/2025-CR y el sustento de su Exposición de Motivos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 De conformidad con el análisis normativo constitucional realizado al PL N° 13508/2025-CR “Ley que autoriza el retiro extraordinario de hasta 3 UIT de los aportes a la ONP”, se concluye que no resulta viable en lo relativo al marco legal y constitucional, toda vez que:

medidas que puedan desestabilizar la economía y mellar las reservas del tesoro, ya que esto afectaría la posibilidad de ejecutar los fines propios del Estado y comprometería las perspectivas económicas de las generaciones futuras. (fundamento 24 y fundamento 31).

⁴⁷ El numeral III. Análisis del costo beneficio, del PL 13508/2025-CR, señala que: “El costo fiscal asociado al retiro será de naturaleza transitoria y se limitará al monto autorizado”, mas no indica la fuente del financiamiento.

⁴⁸ Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

⁴⁹ Primera y Segunda Disposiciones Finales y Transitorias de la Constitución Política del Perú.

⁵⁰ Artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

⁵¹ 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, disposición recogida también en el numeral 4 del párrafo 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>

CVD: 0158 5002 3762 6733





- a. Con el Proyecto de Ley se proponen disposiciones que no guardan relación con la naturaleza del Sistema Nacional de Pensiones, conforme se ha desarrollado en los numerales 2.24 al 2.38 del presente Informe.
- b. La propuesta legislativa no cumple con los lineamientos de técnica normativa establecidos en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS. Al respecto, cabe señalar la importancia de una adecuada redacción de las normas a fin de efectuarse una correcta interpretación y aplicación de las mismas a determinados hechos. Es así como, el texto de proyecto normativo debería permitir una interpretación unívoca de su contenido, tanto por parte de los ciudadanos como de los aplicadores del Derecho, cuyos aspectos se encuentran detallados en el numeral 2.22 del presente Informe.
- c. Vulnera lo dispuesto por el artículo 79, la Primera y la Segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, así como de lo señalado por la Ley N° 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026.

3.2 Se recomienda que se remita la opinión institucional al Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de contar con la opinión sectorial consolidada.

Atentamente,

Firmado digitalmente por
ROXANA CARMEN BRAVO YNFANTE
EJECUTIVA/O DE ASESORIA LEGAL

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Oficina de Normalización Previsional. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 003-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del Lima, 09 de enero de 2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://consultasgd.onp.gob.pe/validadorDocumental>
CVD: 0158 5002 3762 6733

