

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14485/2025-CR RU 2286707

24 ABRIL 2026 02:19 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL FONDO DE COMPENSACIÓN PREVISIONAL DOCENTE A FIN DE GARANTIZAR LA APLICACIÓN DE LA LEY 32581

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL FONDO DE COMPENSACIÓN PREVISIONAL DOCENTE Y GARANTIZA EL PAGO DE LA PENSIÓN MÍNIMA PARA DOCENTES DE EDUCACIÓN BÁSICA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD) y viabilizar financieramente la aplicación de la Ley 32581, Ley que garantiza el pago de la pensión para la protección y seguridad social de los maestros jubilados y cesantes del Perú.

Artículo 2. Creación del Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD)

Créase el Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD) como un mecanismo destinado a financiar el Complemento de Ingreso Previsional Docente (CIPD) a favor de los docentes jubilados y cesantes del sector educación.

El Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD):

- a) Es un fondo público de carácter intangible, distinto de los regímenes pensionarios existentes.

- b) No forma parte del Sistema Nacional de Pensiones ni del Sistema Privado de Pensiones.
- c) Se orienta exclusivamente a financiar beneficios complementarios de carácter asistencial para docentes de la Educación Básica sujetos a cualquier régimen de pensiones.

Artículo 3. Financiamiento del Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD)

El FCPD se financia con:

- a) Recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuesto del Sector Público.
- b) Recursos provenientes de reordenamientos presupuestales autorizados por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- c) Otros recursos que se le asignen conforme a ley.

Artículo 4. Administración y mecanismo de compensación

El Fondo es administrado por la ONP es la Oficina de Normalización Previsional bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual establece:

- a) La creación del registro de Complemento de Ingreso Previsional Docente (CIPD) a favor de los docentes jubilados y cesantes del sector educación.
- b) Los criterios de asignación y compensación para los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Pensiones.
- c) Los mecanismos de coordinación las Administradoras de Fondos de Pensiones, para la determinación y asignación de los montos compensatorios a favor de los docentes jubilados sujetos a su sistema previsional.
- d) La programación multianual del gasto.

Artículo 5. Aplicación diferenciada según régimen

La compensación previsional docente se aplica considerando las características de cada sistema:

5.1 En el Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley 19990): Se respeta el tope pensionario y el complemento se otorga fuera del sistema previsional hasta alcanzar la equivalencia con la Remuneración Íntegra Mensual (RIM).

5.2 En el Sistema Privado de Pensiones: No se intervienen las cuentas individuales y el complemento se otorga como transferencia directa a los beneficiarios, hasta alcanzar la equivalencia con la Remuneración Íntegra Mensual (RIM).

5.3 En el régimen del Decreto Ley 20530: Se respeta la naturaleza del régimen, y el complemento se otorga como transferencia directa a los beneficiarios, hasta alcanzar la equivalencia con la Remuneración Íntegra Mensual (RIM).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Implementación del Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD)

El Poder Ejecutivo establece los mecanismos presupuestales para la implementación y fortalecimiento del Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD) a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley.

Asimismo, dispone la ejecución del FCPD conforme a lo dispuesto por la Ley 32581, Ley que garantiza el pago de la pensión para la protección y seguridad social de los maestros jubilados y cesantes del Perú.

Segunda. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el ministro de Educación, aprueba las disposiciones necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario.

Lima, abril de 2026



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/04/2026 15:14:00-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/04/2026 15:14:30-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/04/2026 15:57:39-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2026 08:45:04-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/04/2026 10:59:12-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Resumen de los alcances de la norma

El Poder Legislativo ha votado por insistencia, el 19 de marzo de este año, la autógrafa del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3864 LEY QUE GARANTIZA EL PAGO DE LA PENSIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MAESTROS JUBILADOS Y CESANTES DEL PERÚ.

Esta autógrafa establece que los docentes de la educación básica recibirán una pensión equivalente a una Remuneración Integral Mensual que se calcula en 3300 soles actualmente.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha sostenido que esta norma sería inaplicable por lo menos por dos razones:

- i. El Ejecutivo sostiene que no se puede intervenir directamente en los sistemas previsionales públicos o privados como la ONP y las AFP. Ya que la ONP tiene su propia ley Orgánica y las AFP responden a un sistema privado.
- ii. Sería inconstitucional establecer mecanismos de nivelación.

A pesar de estas observaciones, el Congreso de la República ha publicado, por insistencia, la Ley N° 32581 que establece que los maestros jubilados y cesantes del país deben recibir una pensión equivalente a la Remuneración Integral Mensual (RIM) de la primera escala magisterial, con el objetivo de garantizar una protección social adecuada y un nivel de vida digno. La norma alcanza a docentes de todos los niveles de educación básica y técnico-productiva, incluyendo a quienes pertenecen a los regímenes de los Decretos Ley 19990 y 20530, a la Ley de Reforma Magisterial y al Sistema Privado de Pensiones, encargando al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Educación la determinación del monto y su implementación. Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo reglamente la ley en un plazo de 90 días.

En este contexto de tensión, el despacho del congresista Reymundo Mercado, propone una norma que levanta estas observaciones del Poder Ejecutivo al cambiar el enfoque de una reforma estructural del sistema previsional hacia la creación de un mecanismo complementario, externo y no pensionario. Todo esto para hacer aplicable la ley 32581

En resumen, la norma propone:

- i. En lugar de modificar las reglas del Sistema Nacional de Pensiones o del Sistema Privado de Pensiones, establece un Fondo de

Compensación Previsional Docente (FCPD), que financia un ingreso adicional de carácter asistencial, sin alterar la naturaleza de las pensiones.

- ii. El sistema de compensación no nivela la pensión sino la complementa. Esta compensación no tiene naturaleza remunerativa ni generar nivelación prohibida por la Constitución.

Asimismo, la propuesta, al no modificar los sistemas de pensiones, no es necesario que se adecuen ni se modifiquen los distintos regímenes laborales de los docentes de la educación básica.

2. Antecedentes

El sistema previsional peruano se encuentra estructurado sobre la coexistencia de distintos regímenes, entre los cuales destacan el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional, el Sistema Privado de Pensiones (SPP) y el régimen del Decreto Ley 20530, actualmente cerrado.

En este contexto, los docentes del sector educación, tanto en actividad como en condición de jubilados y cesantes, se encuentran distribuidos en dichos regímenes previsionales. Esta fragmentación ha generado una marcada heterogeneidad en los niveles de pensión, sin correspondencia con la importancia social de la función docente.

De acuerdo con información administrativa del sector público, aproximadamente el 52% de los docentes en actividad se encuentran afiliados al SPP, mientras que cerca del 48% pertenece al SNP, en tanto que el régimen del Decreto Ley 20530 se encuentra en proceso de extinción. Esta situación ha derivado en que un número significativo de docentes jubilados perciba pensiones que resultan insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, afectando su calidad de vida.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que si bien el derecho a la pensión forma parte del contenido esencial del derecho a la seguridad social, no existe un derecho fundamental a la nivelación pensionaria, ni a percibir un monto determinado, siendo legítimo que el Estado establezca límites como los topes pensionarios, en función de la sostenibilidad del sistema.

En este marco, las propuestas legislativas orientadas a mejorar las pensiones docentes han enfrentado observaciones del Poder Ejecutivo, principalmente por:

- La afectación de los topes del SNP
- La incompatibilidad con la naturaleza del SPP
- La ausencia de financiamiento

- La afectación al principio de igualdad

Frente a ello, la presente iniciativa propone un mecanismo alternativo y jurídicamente viable, que permite mejorar el ingreso de los docentes jubilados sin alterar la estructura de los sistemas previsionales vigentes.

3. Observaciones establecidas por el Poder ejecutivo al dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3864 y cómo la presente iniciativa legal responde a estas.

El poder ejecutivo estableció distintas observaciones al dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3864 que crea la LEY QUE GARANTIZA EL PAGO DE LA PENSIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MAESTROS JUBILADOS Y CESANTES DEL PERÚ.

En ese sentido, la presente iniciativa responde a estas observaciones estableciendo un mecanismo que le otorga viabilidad a la autógrafa que surgió del dictamen correspondiente.

A continuación, se detalla cómo se levantan se subsanan las observaciones con la norma propuesta:

a) Finalidad y marco constitucional del sistema previsional

Las observaciones del Poder Ejecutivo parten de un reconocimiento fundamental: el sistema previsional peruano tiene como finalidad garantizar ingresos a las personas cuando, debido a la vejez, pierden su capacidad de generarlos por sí mismas. En este marco, la Constitución consagra el derecho a la seguridad social y al acceso a pensiones, estableciendo que estas pueden ser administradas por entidades públicas, privadas o mixtas. Este diseño institucional se materializa en la coexistencia del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional, y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), ambos orientados a proteger a los trabajadores frente a contingencias como la vejez, invalidez o fallecimiento.

Frente a este marco constitucional, la propuesta normativa no plantea modificar el contenido esencial del derecho a la pensión ni alterar la estructura de los sistemas previsionales. Por el contrario, introduce un mecanismo complementario —el Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD)— que actúa fuera del sistema previsional. De este modo, no interfiere con las reglas de acceso ni con la determinación de las pensiones, sino que refuerza la protección social mediante una herramienta asistencial, plenamente compatible con el principio de progresividad del derecho a la seguridad social.

b) Diferencias estructurales entre el SNP y el SPP

El análisis del Ejecutivo enfatiza que el SNP y el SPP responden a lógicas estructurales distintas. Mientras el primero se basa en un esquema de reparto solidario, donde los aportes de los trabajadores activos financian a los pensionistas, el segundo se sustenta en la capitalización individual, donde cada afiliado acumula un fondo propio que determina su pensión. Estas diferencias implican que las reglas de cálculo, financiamiento y acceso a la pensión no pueden ser uniformizadas sin generar distorsiones en el sistema.

La propuesta normativa reconoce expresamente esta realidad y, en lugar de imponer un tratamiento uniforme, establece una aplicación diferenciada según el régimen previsional. En el caso del SNP, respeta el tope pensionario y otorga el complemento fuera del sistema; en el SPP, evita intervenir las cuentas individuales y dispone transferencias directas; y en el régimen del Decreto Ley 20530, respeta su naturaleza sin generar efectos nivelables. En consecuencia, la iniciativa no desnaturaliza los sistemas, sino que se adapta a sus particularidades, actuando de manera paralela y respetuosa de su diseño.

c) Crítica a la creación de un régimen privilegiado para docentes

El Ejecutivo cuestiona que la propuesta otorgue un tratamiento preferente a los docentes, basado únicamente en su condición ocupacional, lo cual podría vulnerar el principio de igualdad ante la ley. Desde esta perspectiva, se argumenta que la normativa no debe establecer diferencias arbitrarias entre grupos de pensionistas que se encuentran en condiciones similares.

Sin embargo, la propuesta no crea un régimen pensionario privilegiado ni modifica las reglas internas de los sistemas previsionales. Lo que establece es un beneficio complementario de naturaleza asistencial, financiado por el Estado, que no forma parte de la pensión. Este tipo de intervención sí admite diferenciaciones, siempre que estas respondan a criterios objetivos. En este caso, la medida se justifica en el rol estratégico de la educación y en la existencia de brechas previsionales que afectan a los docentes jubilados. Así, la propuesta no rompe el principio de igualdad dentro del sistema previsional, sino que introduce una política pública diferenciada fuera de este, lo cual resulta constitucionalmente viable.

d) Riesgos de inequidad y fragmentación del sistema

Otro de los cuestionamientos es que la creación de beneficios diferenciados podría generar inequidades y fragmentar el sistema previsional, incentivando que otros grupos ocupacionales demanden tratamientos similares. Esto, a su vez, podría afectar la coherencia y sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

La propuesta normativa evita este riesgo al no crear un régimen previsional especial ni modificar las reglas estructurales de los sistemas existentes. El FCPD se configura como un instrumento presupuestal focalizado, que opera de manera independiente y no altera parámetros como la edad de jubilación, las tasas de aporte o las fórmulas de cálculo de las pensiones. En ese sentido, no fragmenta el sistema previsional, sino que introduce una herramienta de política social complementaria, comparable a otros mecanismos de apoyo estatal dirigidos a poblaciones específicas.

e) Prohibición de la nivelación pensionaria (“cédula viva”)

Una de las principales observaciones se refiere a la vinculación de la pensión con la Remuneración Íntegra Mensual (RIM), lo que, según el Ejecutivo, configuraría un mecanismo de nivelación o “cédula viva”, expresamente prohibido por la Constitución y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú.

La propuesta normativa evita esta inconstitucionalidad al no establecer una nivelación jurídica de la pensión. En ningún caso se modifica el monto pensionario ni se introduce un mecanismo automático de reajuste. La RIM es utilizada únicamente como un referente para determinar el monto del complemento económico, el cual tiene naturaleza no pensionaria, no es nivelable, no genera derechos adquiridos y depende de la disponibilidad fiscal. En consecuencia, no existe una relación jurídica de equivalencia entre pensión y remuneración, sino un subsidio externo que puede variar en el tiempo, lo que impide calificarlo como “cédula viva”.

f) Eliminación del tope pensionario en el SNP

El Ejecutivo advierte que eliminar el tope pensionario en el SNP para un grupo específico afectaría la equidad y la sostenibilidad del sistema, ya que este límite cumple una función esencial en el control del gasto y en la distribución de recursos.

La propuesta normativa recoge esta preocupación y establece expresamente que el tope pensionario se mantiene intacto. El incremento en el ingreso del docente jubilado no proviene de la pensión, sino de un complemento externo financiado por el FCPD. De esta manera, se preserva la lógica del sistema de reparto, se evita la generación de subsidios regresivos y se garantiza la sostenibilidad financiera del SNP.

g) Incompatibilidad con el diseño del SPP

El Ejecutivo también señala que la propuesta sería incompatible con el SPP, dado que en este sistema la pensión depende exclusivamente del fondo acumulado por el afiliado y no puede ser fijada por ley.

La propuesta normativa supera esta objeción al no intervenir en las cuentas individuales ni modificar la lógica actuarial del sistema. El complemento se otorga como una transferencia directa del Estado, completamente separada del fondo previsional del afiliado. De este modo, el SPP mantiene su integridad y funcionamiento, mientras que el Estado actúa de manera externa para mejorar el ingreso de los pensionistas.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa crea el Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD), como un mecanismo de naturaleza no pensionaria, orientado a financiar un complemento económico que permita elevar progresivamente el ingreso de los docentes jubilados hasta un nivel equivalente a la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de la primera escala magisterial.

La implementación del Fondo de Compensación Previsional Docente (FCPD) supone un esfuerzo fiscal que debe ser analizado en función de su magnitud, su gradualidad y los beneficios sociales que genera.

Desde una perspectiva preliminar, se estima que el universo potencial de beneficiarios —docentes jubilados y cesantes de la educación básica en los distintos regímenes— podría situarse en un rango aproximado de entre 180,000 y 220,000 personas a nivel nacional.

Considerando que una proporción significativa de estos pensionistas percibe ingresos por debajo de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de la primera escala magisterial (que puede estimarse referencialmente en un rango cercano a S/ 3,300 – S/ 3,500 mensuales, dependiendo de actualizaciones), la brecha promedio a cubrir podría ubicarse entre S/ 800 y S/ 1,500 mensuales por beneficiario, con variaciones según régimen y nivel de pensión.

Bajo un escenario intermedio, si se asume:

- 200,000 beneficiarios
- Una brecha promedio de S/ 1,000 mensuales

El costo anual estimado sería:

S/ 2,400 millones anuales aproximadamente

No obstante, es importante destacar que la norma no establece una implementación inmediata ni universal, sino que dispone:

- Aplicación progresiva
- Priorización de pensionistas con menores ingresos
- Sujeción a la disponibilidad presupuestaria
- Programación multianual del gasto

En un escenario de implementación gradual (por ejemplo, cubriendo inicialmente al 30% de los pensionistas más vulnerables), el costo podría reducirse a aproximadamente S/ 700 a S/ 900 millones anuales en una primera etapa, lo que lo hace más manejable dentro del marco fiscal.

Desde el punto de vista de los beneficios, la medida tiene un impacto significativo en términos sociales y económicos. En primer lugar, permite mejorar de manera directa el ingreso disponible de una población vulnerable, reduciendo brechas de pobreza y precariedad en la vejez. En segundo lugar, genera efectos positivos indirectos en el consumo interno, dado que los recursos transferidos a pensionistas tienden a destinarse principalmente a bienes y servicios básicos.

Adicionalmente, la medida contribuye a fortalecer la legitimidad del sistema educativo, al enviar una señal clara de reconocimiento al rol del docente, no solo en su etapa activa, sino también en su etapa de retiro. Este aspecto resulta fundamental para atraer y retener talento en la carrera pública magisterial.

Finalmente, al tratarse de un mecanismo complementario y no pensionario, el FCPD evita generar distorsiones en los sistemas previsionales existentes, preservando su sostenibilidad estructural.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no introduce modificaciones a los regímenes previsionales vigentes ni altera sus reglas de funcionamiento. Por el contrario, se configura como un instrumento complementario que opera fuera de dichos sistemas. En ese sentido, la norma respeta íntegramente:

- Las disposiciones del Decreto Ley 19990, incluyendo los topes pensionarios
- La naturaleza de capitalización individual del Sistema Privado de Pensiones
- El carácter cerrado y las reglas específicas del Decreto Ley 20530

Asimismo, la propuesta se enmarca en la potestad del Estado de implementar políticas públicas de protección social, sin generar derechos pensionarios adicionales ni establecer mecanismos de nivelación, lo cual la hace compatible con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Desde una perspectiva normativa, la creación del Fondo de Compensación Previsional Docente no genera conflictos de jerarquía ni contradicciones con el ordenamiento vigente, en tanto constituye un instrumento autónomo de naturaleza presupuestal y asistencial.

De este modo, la norma se integra de manera armónica al sistema jurídico nacional, evitando los riesgos de inconstitucionalidad que han afectado a propuestas similares en el pasado.

IV. VINCULACIÓN DE LA NORMA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se encuentra alineada con diversas políticas de Estado del Acuerdo Nacional, entre las cuales destacan:

Política de Estado N.º 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad

La mejora de las condiciones de los docentes, incluyendo su protección social en la etapa de jubilación, constituye un elemento fundamental para garantizar la calidad del sistema educativo.

Política de Estado N.º 13: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social

La norma fortalece el acceso a una protección previsional adecuada, especialmente para un grupo vulnerable como los docentes jubilados, contribuyendo a mejorar su bienestar.

Política de Estado N.º 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente

La creación de un mecanismo focalizado, progresivo y sujeto a sostenibilidad fiscal contribuye a una gestión responsable de los recursos públicos, en línea con los principios de eficiencia y equilibrio presupuestario.

Política de Estado N.º 10: Reducción de la pobreza

Al mejorar el ingreso de los docentes jubilados con pensiones bajas, la norma contribuye directamente a reducir condiciones de vulnerabilidad económica.