

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, de iniciativa del Poder Judicial, que propone la “Ley que fija el porcentaje de aportación de los trabajadores del Sector Público Nacional comprendidos en el régimen del Decreto Ley 20530”.

Luego de la exposición y debate, en la Décimo Quinta Sesión Ordinaria de fecha 03 de junio de 2026, se acordó por MAYORÍA aprobar el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”; con dieciocho (18) votos a favor, de los señores congresistas Víctor Seferino Flores Ruíz, Ana Zadith Zegarra Saboya, María Grimaneza Acuña Peralta, Diego Alonso Bazán Calderón, Nilza Merly Chacón Trujillo, Luis Gustavo Cordero Jon Tay, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Américo Gonza Castillo, Noelia Rossvith Herrera Medina, José Enrique Jerí Oré, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Esdras Ricardo Medina Minaya, Silvia María Monteza Facho, Jorge Carlos Montoya Manrique, Tania Estefany Ramírez García, César Manuel Revilla Villanueva y Nivardo Edgar Tello Montes; y, dos (02) abstenciones, de los señores congresistas Judith Laura Rojas y Wilson Rusbel Quispe Mamani. Se deja constancia del voto a favor de los señores congresista Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Segundo Toribio Montalvo Cubas y Elías Marcial Varas Meléndez.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 13517/2025-PJ ingresó al Área de Trámite Documentario y Digitalización el 11 de diciembre de 2025. Ha sido decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente; ambas el 11 de diciembre de 2025.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 13517/2025-PJ tiene por objeto fijar el criterio porcentual de aportaciones de los trabajadores del Sector Público Nacional comprendidos en el régimen previsional a que se refiere el Decreto Ley 20530.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la Republica.
- Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del Sector Público Nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530.
- Ley 28449, Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.
- Decreto Ley 20530, Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

4.1. Presidencia del Consejo de Ministros - PCM

Mediante el Oficio 0844-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR de fecha 16 de diciembre de 2025, se solicitó opinión a la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ.

4.2. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF

Mediante el Oficio 0845-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR de fecha 16 de diciembre de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ.

4.3. Oficina de Normalización Previsional - ONP

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

Mediante el Oficio 0846-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR de fecha 16 de diciembre de 2025, se solicitó opinión a la Oficina de Normalización Previsional sobre el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ.

V. OPINIONES RECIBIDAS

5.1. Presidencia de Consejo de Ministros - PCM

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Oficio D003142-2025-PCM-SG de fecha 23 de diciembre de 2025, en respuesta a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, remite el Informe D002121-2025-PCM-OGAJ que concluye que no tiene competencia en el pronunciamiento de la iniciativa legislativa, razón por la cual traslada el pedido de opinión al Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

6.1. Problemática

La protección social se define como el marco institucionalizado mediante el cual el Estado mitiga las vulnerabilidades socioeconómicas -tales como la pobreza, la contingencia sanitaria, la invalidez, el envejecimiento demográfico y el desempleo- cuya gestión excede las capacidades individuales y los mecanismos del mercado privado. Bajo esta premisa, se legitima una intervención estatal estratégica y proactiva, fundamentada en el principio de la dignidad humana y orientada hacia la equidad distributiva, la igualdad de oportunidades y el acceso universal a servicios públicos esenciales.

Existe una heterogeneidad de regímenes pensionarios en el sistema de pensiones peruano del sector público asociados principalmente a la naturaleza de la especialidad. Así, Bernal (2020)¹, sostiene que uno de los desafíos en los sistemas de pensiones radica en garantizar

¹ Bernal, N. (2020). *El Sistema de pensiones en el Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Macroeconomía en Desarrollo 207. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

la sostenibilidad financiera del mismo. La autora indica que los sistemas de reparto fueron concebidos dentro una lógica de crecimiento demográfico distinto al actual, y por tanto, ha generado un desbalance financiero, al citar lo siguiente:

“Los sistemas de reparto creados en los años 1973 (Decreto Ley No. 19990) y 1974 (Decreto Ley No. 20530) fueron concebidos y respondían a la realidad de ese momento. Sin embargo, la falta de adecuación y ajustes requeridos como consecuencia, entre otros, de los cambios demográficos, originó que dichos sistemas devinieran en deficitarios y colapsaran”.

En relación con el régimen del Decreto Ley 20530, Bernal (2020, 57 pp.) sostiene que no es un sistema de reparto y fue creado para un número específico de funcionarios públicos, donde a lo largo del tiempo hasta su término, incluyó más beneficiarios e incluso beneficios. Los desembolsos que realizaba el Estado peruano representaron aproximadamente el 2% del PBI durante el periodo de 1997 – 2003, siendo incluso las transferencias de recursos el triple de lo realmente aprobado entre los años de 1974 y 2003. Sobre la base de la reforma constitucional establecida en la Ley 28389, Ley de Reforma de los artículos 11, 103 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, la autora indica que el costo previsional tenía previsto en descender en un 24% a partir de dicha reforma.

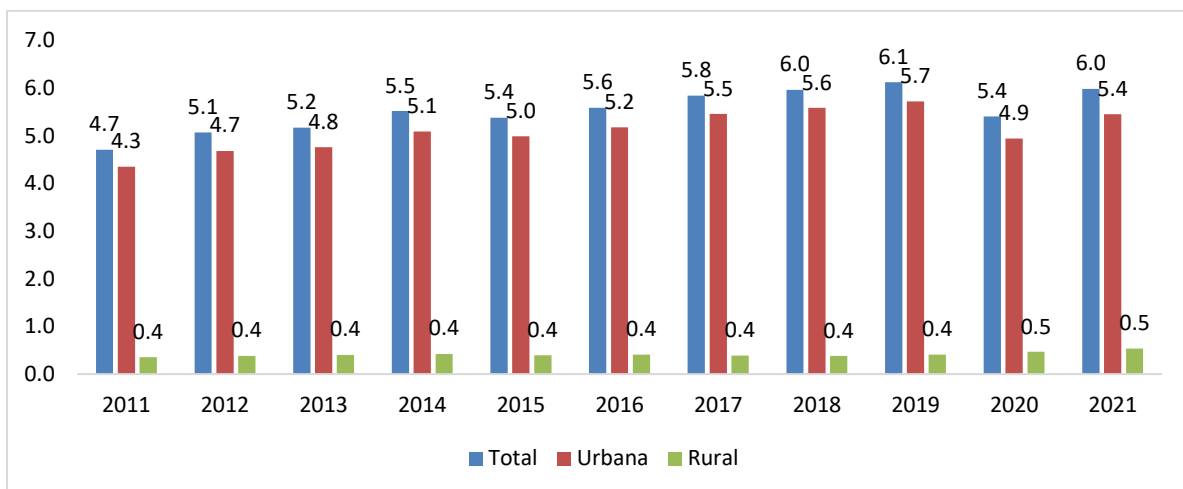
El número de afiliados a un sistema de pensiones ha aumentado a lo largo de los últimos años, a pesar de las dinámicas laborales formales en nuestro país. En efecto, la Figura 1 muestra dicho número por ámbito geográfico en el periodo del 2011 al 2021. Así, el número de afiliados a algún sistema de pensiones fue de poco más de 4 millones 700 mil personas en el 2011, mientras que 10 años después, casi 6 millones, representando un incremento del 27.2%. Por ámbito urbano y rural, se encuentra que el incremento ha sido de 25.4% y 49.7% para el mismo horizonte de tiempo, respectivamente. En suma, estos resultados dan cuenta que la afiliación a los sistemas de pensiones ha aumentado en ambos ámbitos geográficos, relativamente más en los rurales.

En la misma línea, el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo también ha aumentado a lo largo del tiempo, salvo en los dos últimos años de pandemia, donde cayó

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

dramáticamente. En efecto, la Figura 2 muestra la evolución del ingreso promedio mensual por ámbito geográfico y total. En el año 2021, por ejemplo, el ingreso en ámbito urbano fue S/1445, mientras que, en el 2011, S/1201, representando un aumento del 20.3%. A pesar de esta mejora en el poder adquisitivo, destinar una proporción mayor al 13% por aportes de pensión resulta significativa, y más considerando que en los últimos años, la tasa de inflación acumulada para el mismo periodo de análisis, así como el gasto promedio de los hogares han aumentado, resultando que mayores incrementos de porcentajes para los aportantes representen mayores premuras económicas de las que ya experimentan la población promedio peruana. En tal sentido, se requiere establecer umbrales de aporte acordes con la realidad peruana a fin de evitar episodios de insatisfacción de necesidades básicas asociadas a alimentación, vivienda y adquisición de bienes y servicios.

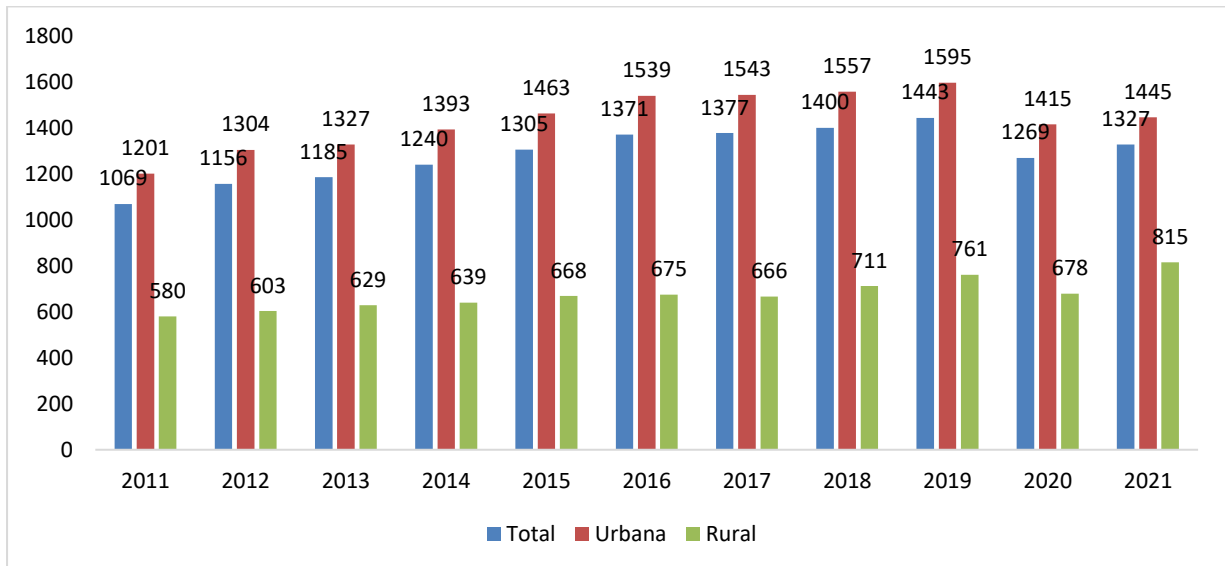
Figura 1. Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones (en millones)



Fuente: INEI (2022), elaboración propia

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

Figura 2. Ingreso promedio mensual proveniente del trabajo



Fuente: INEI (2022), elaboración propia

6.2 Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional

El Decreto Ley 20530, que crea el Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles Prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990 es un régimen pensionario de carácter cerrado cuya entidad administradora es el Ministerio de Economía y Finanzas según la Ley 28449, Ley que establece las nuevas reglas del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530.

La sentencia del Tribunal Constitucional del Perú materializada en el Expediente 0030-2004-AI/TC es una resolución que abordó la constitucionalidad de la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del Sector Público Nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, que modificaba los porcentajes de aportación para los trabajadores y pensionistas adscritos al régimen previsional del Decreto Ley 20530 (conocido históricamente como la "Cédula Viva").

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

En materia de financiamiento del sistema de seguridad social, el Tribunal Constitucional delimita los alcances del principio de proporcionalidad adscrito a la justicia distributiva. El fallo establece que la progresión impositiva o el incremento de aportaciones de carácter solidario debe responder a criterios empíricos de equidad vertical (quien posee mayor capacidad contributiva debe asumir un gravamen mayor). Sin embargo, advierte que la aplicación de topes o descuentos previsionales resulta en inconstitucional y desproporcionada si impacta en aquellos sectores con ingresos reducidos, comprometiendo el núcleo mínimo vital necesario para la subsistencia digna de los pensionistas.

El desarrollo de la sentencia considera la protección de los derechos de seguridad social, evaluando la tensión entre la intangibilidad de los fondos previsionales y la viabilidad económica del Estado. Así, el fallo consolida que las reglas de juego de regímenes previsionales deficitarios pueden ser válidamente reestructuradas bajo la teoría de los hechos cumplidos (Constitución de 1993). El Tribunal argumenta que la optimización del sistema de seguridad social requiere una administración fiscalmente responsable; razón por la cual, limita privilegios desmedidos o nivelaciones automáticas insostenibles no configura una expropiación ilícita de derechos, sino una medida de ponderación colectiva para redirigir los recursos públicos hacia el aseguramiento universal y progresivo de pensiones dignas para las mayorías desprotegidas.

En suma, el Tribunal Constitucional declara inconstitucional el criterio porcentual de aportaciones establecido en el artículo 1 de la Ley 28047 debido a que vulnera principalmente los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En tal sentido, no se ha emitido alguna norma que regule el monto de las aportaciones en el régimen del Decreto Ley 20530 hasta el momento.

6.3 Propuesta de solución

La iniciativa legislativa busca subsanar la ineficacia normativa derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente 0030-2004-AI/TC), que declaró la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 28047. Dicha norma regula el régimen de aportaciones de los servidores públicos adscritos al Decreto Ley 20530. Desde una perspectiva constitucional, la iniciativa legislativa fundamenta la fijación de una tasa impositiva fija del 13% sobre la base de los

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad tributaria, alineándose con el estándar del Sistema Nacional de Pensiones estipulada en el Decreto Ley 19990 y los promedios del Sistema Privado de Pensiones (AFP).

La argumentación jurídica sostiene que una tasa progresiva o escalonada superior al 13% representa una vulneración al destino de los recursos de la remuneración de los trabajadores para el aporte de pensiones, que podría vulnerar los derechos fundamentales asociados a la satisfacción de necesidades básicas. Asimismo, el Congreso de la República no ha dictado aún una norma de reemplazo dentro del plazo preferente otorgado por el Tribunal Constitucional (agosto de 2006), generando una prolongada inseguridad jurídica. Esta omisión legislativa ha derivado en la aplicación indebida de la norma inconstitucional por parte de diversas entidades estatales, desencadenando una alta tasa de litigiosidad en las vías administrativa y contencioso-administrativa, además de una afectación económica directa a los trabajadores. Así, la propuesta normativa no solo busca tutelar el bienestar socioeconómico del trabajador y su núcleo familiar frente al incremento del costo de vida, sino también optimizar la gestión pública al reducir la sobrecarga procesal y el gasto presupuestario que conllevan los reclamos masivos de devolución de aportes.

En suma, sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Comisión considera oportuno establecer un porcentaje fijo de aportación previsional del 13% para los trabajadores sujetos al Decreto Ley 20530, cubriendo el vacío legal dejado por la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 28047; esto permitirá un balance entre la sostenibilidad del fondo previsional y la protección del presupuesto familiar considerando un monto fijo de aporte, que está en línea con el aplicable en el Sistema Nacional de Pensiones establecido por el Decreto Ley 19990. Asimismo, según estadísticas nacionales expuestas en la subsección 6.1, muestran que el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo es relativamente bajo, limitando a la mayoría de los hogares cuentan con ahorros, problema que se agravaría si se establece porcentajes de aporte por encima de lo regular, generando potencialmente premuras económicas en los hogares para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

VII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente propuesta no implica gastos adicionales para el Estado, al tratarse de una iniciativa legislativa que establece de manera uniforme un porcentaje de aporte fijo sobre la remuneración pues en ningún caso se incrementa las obligaciones pensionarias ni se crean nuevas prestaciones, y dicho porcentaje de aporte está en línea con el resto de los regímenes de pensiones. En particular, tiene como principales beneficios otorgar seguridad jurídica y claridad en el porcentaje aplicable a los beneficios del Decreto Ley 20530, evitando, entre otros, problemas de litigiosidad administrativa. Asimismo, sobre la base de la razonabilidad y proporcionalidad, establece un monto de descuento fijo, ajeno a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 28047, donde los aportes ascendían progresivamente hasta el 27%.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 13517/2025-PJ con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28047, LEY QUE ACTUALIZA EL PORCENTAJE DE APOORTE DESTINADO AL FONDO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL Y REGULA LAS NIVELACIONES DE LAS PENSIONES DEL RÉGIMEN DEL DECRETO LEY 20530, A FIN DE FIJAR DICHO PORCENTAJE

Artículo único. Modificación del artículo 1 de la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del Sector Público Nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530

Se modifica el artículo 1 de la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del Sector Público Nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, en los siguientes términos:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”

“Artículo 1.- Del aporte

El aporte para las pensiones a cargo de los trabajadores del Sector Público Nacional comprendidos en el régimen previsional a que se refiere el Decreto Ley 20530 **asciende al 13 % de la remuneración”**.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Validez de los aportes

Los aportes aplicados y descontados antes de la entrada en vigor de la presente ley mantienen su validez y eficacia; no pueden exigirse devoluciones en caso de que dichos aportes hubieran superado el 13 % de la remuneración.

Salvo mejor parecer

Dese cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 03 de junio de 2026



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”



COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 13517/2025-PJ, que propone la “Ley que modifica la Ley 28047, Ley que actualiza el porcentaje de aporte destinado al fondo de pensiones de los trabajadores del sector público nacional y regula las nivelaciones de las pensiones del régimen del Decreto Ley 20530, a fin de fijar dicho porcentaje”